

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

L'UE mène une politique africaine depuis le début du processus d'intégration européenne<sup>44</sup>. 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 publiques<sup>45</sup>, 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 conflits<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> 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).

<sup>45</sup> 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.

<sup>46</sup> 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 défense<sup>47</sup>.

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 Conseil<sup>48</sup>) et par la Commission qui, en 1996, a adressé au Conseil sa première communication sur ce sujet<sup>49</sup>. 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 politique<sup>50</sup>. L'UEO a souvent mentionné la possibilité de participer à des missions en Afrique, conformément à la déclaration de Petersberg<sup>51</sup> 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

<sup>47</sup> 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 ».

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

<sup>49</sup> « 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.

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> 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 émergent<sup>52</sup>.

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)<sup>53</sup>, et plus de 40% de l'aide et de l'assistance humanitaire fournies par l'UE sont alloués à l'Afrique<sup>54</sup>. 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)<sup>55</sup>, 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-

<sup>52</sup> 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.

<sup>53</sup> 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>.

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

<sup>55</sup> 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](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 politique<sup>56</sup>.

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)<sup>57</sup>. 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

<sup>56</sup> 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.

<sup>57</sup> 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'OUA<sup>58</sup>. 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 engagées<sup>59</sup>.

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 transition<sup>60</sup>. 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 sécurité<sup>61</sup>. 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

<sup>58</sup> Nkundabagenzi, op. cit. dans note 10 1998, pp. 14-15.

<sup>59</sup> 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.

<sup>60</sup> 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.

<sup>61</sup> 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-Afrique<sup>62</sup>. 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)<sup>63</sup>.

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

<sup>62</sup> 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.

<sup>63</sup> 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 paix<sup>64</sup>. 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 sécurité<sup>65</sup>. 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'Afrique<sup>66</sup>. »

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 Afrique<sup>67</sup>) : le transfert des responsabilités de la Force de police interna-

<sup>64</sup> Réunion UE-CEDEAO au niveau ministériel du 15 octobre 2003.

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

<sup>66</sup> 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>.

<sup>67</sup> 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 *Eufjust*, 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 modulaire<sup>68</sup>.

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 plus<sup>69</sup>. 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

<sup>68</sup> 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.

<sup>69</sup> 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 exclues<sup>70</sup>.

#### *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 PESD (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 PESD 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

<sup>70</sup> 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 échoué<sup>71</sup>.

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'Ouest<sup>72</sup>.

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.

---

<sup>71</sup> 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).

<sup>72</sup> 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.