



Œuvrer à l'élaboration d'une stratégie de partenariat conjointe entre l'Europe et l'Afrique

La paix et la sécurité dans le partenariat UE-Afrique

Contexte

Ce n'est que vers le milieu des années 90 que les questions de paix et de sécurité ont pris de l'importance dans le dialogue politique entre les organisations / pays européens et africains, bien que timidement et en détournant les pôles d'intérêts africains pour l'aide et la coopération de leurs priorités économiques et de développement fondamentales. Lors du Sommet UE-Afrique tenu au Caire en avril 2000, la consolidation de la paix, la prévention, la gestion et le règlement des conflits (y compris le désarmement, la démobilisation et la réinsertion, le terrorisme, les armes légères, les mines terrestres, la non prolifération l'assistance après un conflit) figuraient parmi les principales priorités du dialogue et de la coopération.

L'Accord de Cotonou signé en juin 2000 couvre également ces questions dans son article 11, c.-à-d. dans le volet politique du partenariat UE-ACP, ce qui a permis d'utiliser les subventions du FED pour financer la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique créée en 2003.

Aujourd'hui, les relations UE-Afrique donnent la priorité absolue à la paix et à la sécurité, signe d'une convergence de plus en plus forte des points de vue dans ce domaine. Africains comme Européens reconnaissent la corrélation qui existe entre sécurité et développement et sont convenus d'amplifier la coopération et la coordination dans les enceintes internationales (ONU, G8, Banque mondiale) et avec d'autres bailleurs (comme le Canada et les États-Unis) pour soutenir les Africains dans leurs efforts de prévention, de gestion et de règlement des conflits sur leur territoire. L'idée maîtresse est de s'attaquer aux causes premières des conflits et de l'instabilité. Les Européens et les Africains sont néanmoins conscients de la nécessité de considérer le cycle paix-conflit dans son ensemble : prévention, maintien de la paix, assistance après un conflit, réhabilitation et développement.

Si des avancées notables ont été enregistrées dans ce domaine sur le plan des engagements – du moins politiques, et de plus en plus aussi financiers – force est de constater qu'elles sont freinées par des problèmes politiques et de capacité de part et d'autre. Du côté européen, l'UE a déployé des efforts considérables pour développer une approche intégrée de la prévention des conflits, mais aussi de l'assistance après un conflit (en améliorant le continuum urgence-réhabilitation-développement, par exemple, ou encore en élaborant un cadre politique pour le désarmement, la démobilisation et la réinsertion et



une réforme du secteur de la sécurité (RSS), en s'attaquant à des problématiques telles que le commerce des armes et l'utilisation des ressources naturelles) et pour développer des moyens financiers et opérationnels de gestion des crises tant au sein de l'UE qu'en appui aux efforts africains, avec notamment la création de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, un appui technique et financier aux opérations de paix menées par l'UA et la CEMAC au Darfour et en République centrafricaine, une aide au renforcement des capacités africaines de prévention, de gestion et de règlement des conflits et une aide au renforcement institutionnel des organisations régionales et continentales africaines.

Du côté africain, la création de l'UA et l'adoption du NEPAD ont ouvert la voie à un agenda panafricain et à un dialogue avec l'UE nettement plus ambitieux et plus engagés. En affichant leur volonté politique et en se montrant déterminées à prendre en charge les conflits de leur région (parfois au prix de pertes humaines), et en étant les chefs de file de certaines initiatives de paix régionales et internationales (comme au Darfour dans le cas de l'UA), l'UA et les organisations régionales africaines ont indubitablement réussi à obtenir un appui et une attention plus soutenue de la communauté internationale. L'UA est chargée de mettre en œuvre l'Architecture de paix et de sécurité en Afrique (APSA), qui encadre divers dispositifs de sécurité sur le continent africain. En 2002, elle a décidé d'instaurer le Conseil de paix et de sécurité (CPS) « qui est un organe de décision permanent pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits » et qui « constitue un système de sécurité collective et d'alerte rapide, visant à permettre une réaction rapide et efficace aux situations de conflit et de crise en Afrique ». Les facteurs déclencheurs de l'intervention du CPS font encore l'objet de tractations. Le CPS est appuyé par la Commission de l'UA, un Groupe des sages, ainsi que par un système continental d'alerte rapide (calqué sur les systèmes d'alerte rapide mis en place par les organisations sous régionales) ; une Force africaine en attente et un Fonds spécial ou Fonds pour la paix sont en cours de création. Forte de 25 000 hommes répartis en cinq brigades régionales, la Force africaine en attente (FAA) devra être mise en œuvre d'ici 2010 d'intervenir rapidement sur l'ensemble du continent. Avec le soutien de l'UE, des pays du G8 et d'autres partenaires, l'UA et les CER sont en train de préparer cinq séminaires de définition politique de la FAA, de manière à préciser sa doctrine, ses systèmes de commandement, de contrôle et d'information, ses principes de logistique, de formation et d'évaluation et ses procédures opérationnelles standard. Côté bailleurs, l'UE sera le chef de file des partenaires apportant leur soutien aux séminaires relatifs à la doctrine et aux procédures opérationnelles standard qui seront organisés dans chacune des CER. L'UA demande également à la communauté internationale de soutenir les efforts qu'elle déploie dans les divers domaines corrélés que sont le renforcement des capacités, l'assistance après un conflit, le développement et le terrorisme.

Défis

Avec l'adoption de sa stratégie pour l'Afrique, l'Europe est montée d'un cran dans la définition d'une vision et d'un cadre politiques communs pour l'Afrique. Elle est en train de développer les outils qui lui permettront de renforcer la coordination et la cohérence entre les politiques, les ressources et les instruments qui existent à son niveau (Conseil, CE et États membres), par exemple : le concept de l'UE pour renforcer les capacités africaines de prévention, de gestion et de règlement des conflits, les concepts de l'UE pour le désarmement, la démobilisation et la réinsertion et pour la réforme du secteur de la sécurité.



Il n'en reste pas moins que la cohérence des politiques et actions de la Communauté et de ses États membres vis-à-vis de l'Afrique dépendra sans doute plus de la volonté politique et du « niveau d'intégration européenne » que de politiques ou d'instruments. Reste donc à avoir jusqu'à quel point l'UE et ses États membres sont disposés à s'engager dans cette voie.

Parmi les nécessités régulièrement épinglées figure celle d'une appropriation par les Africains du processus d'élaboration de l'architecture de paix et de sécurité en Afrique, ce qui suppose notamment de la part de l'UA et des organisations sous régionales une évaluation constante de leurs besoins en renforcement des capacités pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits et de leurs besoins pour la conceptualisation des futures Forces africaines en attente. Dans l'appui fourni à ce processus, il semble toutefois que l'UE cherche essentiellement à « trouver le point d'équilibre » entre d'une part, l'appropriation africaine et l'impérieuse nécessité pour les Africains de relever les défis auxquels ils sont confrontés dans de nombreuses régions de leur continent et, d'autre part, la vitesse – en partie liée à son propre processus d'intégration politique – à laquelle l'UE peut tenir son propre agenda pour l'Afrique.

Certains se demandent aussi comment les questions de paix et de sécurité peuvent être traitées de manière efficace au niveau continental dans une région aussi hétérogène que l'Afrique. Comment appliquer le principe de subsidiarité à l'architecture de paix et de sécurité en Afrique ? Vu la structure régionalisée de la FAA, on s'attendrait théoriquement à ce que l'UA en soit le chef de file pour assurer la cohérence, l'harmonisation et l'uniformité. En pratique cependant, aucun accord spécifique n'a été conclu fixant les responsabilités et moyens de contrôle respectifs de chacun, faute d'accord entre l'UA et les CER.

L'UE a accepté de renforcer la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique et d'y réinjecter 300 M€ en provenance du 10^{ème} FED (2008-10) ; il faudrait néanmoins compléter cette somme par des ressources plus souples et à plus long terme. Jusqu'à quel point les Africains sont-ils disposés à mobiliser leurs propres ressources financières en complément de l'appui financier fourni par les bailleurs européens et internationaux ? Le Fonds pour la paix est la seule source de financement autonome dont dispose l'UA : or il n'est alimenté pour l'instant que par un prélèvement de 6% sur le budget annuel de l'UA (lequel avoisine les 63 millions de dollars, dont il faut déduire quelque 12 millions de cotisations annuelles impayées, selon les estimations) et par les contributions directes des bailleurs. Les bailleurs internationaux, dont l'UE, devraient donc rationaliser et accroître leur appui financier, mais l'UA dispose-t-elle de systèmes financiers qui lui permettent de gérer une enveloppe financière plus importante des bailleurs ?