

de référence pour légitimer son action. Une question, en terminant, force à la réflexion et fait émerger des scénarios de tout genre: où en serait la Côte d'Ivoire, aujourd'hui, si l'ONUCI n'avait pas été dotée d'un mandat de certification?

L'appui international au renforcement des capacités africaines de maintien de la paix

Trop de médecins autour du patient ?

Michel Liégeois*

L'étude de la montée en puissance des capacités africaines de maintien de la paix confronte l'observateur à un surprenant paradoxe. Alors que l'objectif même du processus procède de la volonté africaine d'accéder à l'autonomie en matière de gestion des crises et des conflits, celui-ci met en présence une quantité impressionnante d'acteurs non africains – bailleurs de fonds, experts, formateurs et dispensateurs de conseils en tous genres – dont l'omniprésence à Addis-Abeba ou ailleurs sur le continent africain semble au contraire souligner l'extrême dépendance de ce dernier à l'égard des soutiens externes.

Ce paradoxe n'en serait pas tout à fait un s'il s'agissait d'une dépendance transitoire, prélude indispensable permettant d'accéder à l'autonomie recherchée. En l'état, on cherche vainement les indices qui autoriseraient un tel optimisme. À l'inverse, tout semble indiquer qu'au cours des années qui viennent, les besoins continueront à excéder les moyens disponibles. De nombreux conflits majeurs attendent encore une stabilisation (Somalie, RD Congo, Darfour); d'autres peuvent requérir une action dans un futur proche (Sud-Soudan), alors que les capacités financières, institutionnelles et militaires de l'Union africaine sont déjà saturées.

* Professeur de Relations internationales à l'Université catholique de Louvain.

Même dans l'hypothèse optimiste de la réalisation intégrale des objectifs de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS)¹, dont la mise sur pied des cinq brigades sous-régionales de la Force africaine en attente (FAA), la question du financement des opérations elles-mêmes demeurerait sans réponse africaine et la dépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds externes resterait totale.

Si l'enjeu de l'autonomie met en évidence un tel paradoxe, elle n'épuise pas les interrogations que suscite la prolifération des médecins qui s'agitent au chevet du patient africain. Une telle bousculade, sans hiérarchie ni coordination, nuit bien entendu à la qualité des soins dispensés. Chacun y va de son diagnostic et fixe unilatéralement les priorités qui en découlent. Les traitements sont donc multiples et variés. Leur compatibilité peut parfois poser question. Certains symptômes font l'objet d'une attention soutenue avec le risque de surdose des médicaments, quand d'autres aspects de la pathologie semblent laisser la cohorte des soignants dans une égale indifférence et ne sont donc pas traités.

Le caractère décentralisé de l'AAPS confronte les partenaires et les bailleurs de fonds à des défis tant au niveau continental qu'au niveau sous-régional. Au niveau continental, le déficit de capacité institutionnelle de l'Union africaine demeure l'obstacle le plus sérieux à la mise en place de projets continentaux tels que la FAA ou le Système d'alerte rapide (SCAR). Ce déficit capacitaire rend également problématique la coordination interinstitutionnelle des nombreuses parties prenantes qui participent au renforcement des capacités africaines de maintien de la paix et de la sécurité. Une étude² menée en 2008 pour le compte du Parlement européen a ainsi montré que les différents départements de la Commission de l'UA demeuraient en situation de sous-effectif. Cette dernière situation est aggravée par une formation insuffisante du personnel, un taux de rotation des cadres très élevé, des procédures de recrutement excessivement lourdes et des méthodes de gestion trop rigides. Par conséquent, certains parmi les services les plus cruciaux de l'UA ne sont tout simplement pas en mesure de faire face à la charge de travail qui leur incombe et la capacité de l'UA à absorber l'aide internationale demeure une source de préoccupation.

1. D'abord prévue pour 2010, l'opérationnalisation de la Force africaine en attente a été reportée à 2015.

2. Alex Vines et Roger Middleton, *Options pour le soutien européen à l'architecture africaine de paix et de sécurité*, Étude pour la Commission des Affaires étrangères du Parlement européen, Bruxelles, 2008.

L'appui des Nations Unies

Les leaders africains fondent de grands espoirs sur les Nations Unies. Ils se sont en grande partie inspirés des structures de l'Organisation universelle pour dessiner l'AAPS qui en reproduit les principaux organes selon un procédé quasi isomorphe. En particulier, le Département Paix et sécurité au sein de la Commission de l'UA se veut l'équivalent pour le continent africain du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) au sein du Secrétariat général des Nations Unies. De même, la lecture des documents de référence de l'UA sur le développement des FAA montre que le niveau d'ambition affiché conduit à reproduire des modèles d'opérations pratiqués jusque-là par l'ONU. Ainsi, les six scénarios de référence pour la planification des opérations de l'UA (voir le tableau) reprennent la terminologie caractéristique du DOMP – observation, maintien de la paix, consolidation de la paix, etc. – et envisagent – scénario 5 – la réalisation de missions multidimensionnelles complexes qui requièrent des moyens logistiques, financiers et humains considérables.

Scénario	Description	Déploiement requis
1	UA/Conseil militaire régional pour une mission politique.	30 jours
2	UA/Mission régionale d'observation déployée conjointement avec une mission des Nations Unies.	30 jours
3	UA autonome/Mission régionale d'observation.	30 jours
4	UA/Force régionale de maintien de la paix pour les missions de chapitre VI et les missions de déploiement préventif (et de consolidation de la paix).	30 jours
5	Force de maintien de la paix de l'UA pour les missions multidimensionnelles complexes de maintien de la paix, y compris celles impliquant les attaques préventives de bas niveau.	90 jours, la composante militaire pouvant se déployer dans les 30 jours.
6	Intervention de l'UA, par exemple en situation de génocide dans laquelle la communauté internationale n'a pas agi promptement.	14 jours avec une force robuste.

La question de savoir si l'UA aura les moyens de telles ambitions se pose avec d'autant plus d'acuité. Au Burundi (2003-2004), au Darfour (2004-

2007) et, depuis 2007, en Somalie, l'UA dépend entièrement de financements non africains pour couvrir les charges considérables que représentent de tels déploiements. Sa volonté d'autonomie ne pourra donc aboutir tant que la question centrale du financement des opérations ne trouvera pas de solution pérenne.

Le comité dirigé par Romano Prodi avait été chargé d'étudier cette question à la demande du secrétaire général de l'ONU. Remis en décembre 2008, le rapport Prodi formulait trois recommandations destinées à pallier les lacunes les plus importantes. La première vise à résoudre le problème du financement des opérations de paix menées par l'UA avec l'autorisation du CSONU. Pour celles-ci, le groupe propose de créer deux nouveaux mécanismes de financement. Le premier permettrait de financer des opérations menées par l'UA par des contributions mises en recouvrement par l'ONU. Cet appui serait décidé au cas par cas pour une période ne dépassant pas six mois et serait principalement versé sous la forme de contributions en nature (appui, logistique, équipement, transport maritime et aérien...).

Le deuxième mécanisme – un fonds d'affectation spéciale multidonateurs alimenté par des contributions volontaires – servirait à financer la croissance des capacités de prévention et de règlement des conflits et le renforcement des institutions. Conçu de manière à satisfaire les donateurs existants, il devrait contribuer à en attirer de nouveaux et serait à terme géré par l'UA elle-même. La deuxième recommandation consiste à mettre en place ses propres capacités logistiques sur le modèle du système de l'ONU à partir de sa base de Brindisi, en Italie. En attendant que ces capacités soient opérationnelles, le comité Prodi suggère à l'UA de recourir à des prestataires privés capables de fournir des services d'appui logistique diversifiés. Enfin, le groupe d'experts recommande de créer un groupe de travail UA-ONU qui serait chargé d'étudier en détail les mesures à prendre pour mettre en œuvre ses recommandations.

Dans son rapport du 18 septembre 2009, le secrétaire général de l'ONU a exposé les vues de l'ONU sur le rapport Prodi et a passé en revue les mesures concrètes qui permettraient de mettre en œuvre certaines d'entre elles, et ce, compte tenu de la position de l'UA. Cette dernière souligne en effet la nécessité de poursuivre les efforts entrepris pour que ses opérations bénéficient d'un financement prévisible, pérenne et souple.

Le secrétaire général de l'ONU ne manque pas de souligner qu'au-delà de la question du financement, l'amélioration de la communication stra-

tégique et la compréhension entre les deux institutions doivent figurer au rang des priorités, ainsi que le démontrent les difficultés rencontrées dans la gestion de la MINUAD. Ban Ki-moon insiste particulièrement sur la nécessité d'un dialogue constant et de rencontres régulières entre le CSONU et le CPS de l'UA. Il souligne en outre l'importance de la mise en place d'un mécanisme de coordination plus structuré entre le secrétariat de l'ONU et la Commission de l'UA. Celle-ci prendra la forme d'une Équipe spéciale conjointe sur la paix et la sécurité qui se réunira deux fois par année au niveau des secrétaires généraux adjoints de l'ONU et des commissaires pour l'UA. On peut cependant se demander si le secrétaire général de l'ONU ne fait pas preuve d'un optimisme exagéré lorsqu'il indique que ce partenariat est déjà effectif et qu'il cite le Darfour en exemple. L'on sait en effet que les mécanismes conjoints de la MINUAD y restent très faibles³.

Le secrétaire général de l'ONU rejoint l'analyse du rapport Prodi en constatant que la dépendance de l'Union africaine à l'égard des donateurs bilatéraux génère des problèmes considérables. Comme ces contributions se font au cas par cas, elles ne sont ni prévisibles ni pérennes, ce qui place l'UA dans une situation très inconfortable vu le caractère continu et souvent durable des dépenses liées aux grandes opérations de paix de type MUAS et AMISOM. Ainsi, même le plus important des financements actuels qu'est la Facilité de paix pour l'Afrique créée par l'Union européenne (plus de 1 milliard de dollars sur trois ans) ne permet pas de couvrir les besoins d'une seule opération d'envergure, puisque le coût du seul soutien logistique apporté par l'ONU à l'AMISOM représente près de 25 millions de dollars par mois.

La stratégie européenne

La relation entre l'Afrique et l'Union européenne a connu une accélération majeure en décembre 2007. L'adoption de la stratégie conjointe Afrique-UE à Lisbonne a mis sur pied un cadre de référence ainsi que des priorités qui tracent les voies de la coopération euro-africaine, notamment dans le domaine de la paix et de la sécurité. Si l'Union africaine est l'interlocuteur principal de l'UE dans cet exercice, les communautés économiques régionales sont elles aussi devenues des partenaires importants en raison de leur rôle crucial dans l'Architecture africaine de paix et de sécurité.

3. Voir à ce sujet Michel Liégeois, « Opérations hybrides : premières leçons de la MINUAD », dans Jocelyn Coulon (dir.), *Guide du maintien de la paix 2010*, Montréal, Athéna éditions/Cepes, 2009, p. 39-58.

Bien que s'inscrivant dans une stratégie globale, l'approche de l'UE vis-à-vis de l'UA se matérialise à travers une grande variété d'instruments. Le soutien par le biais de la Facilité de paix pour l'Afrique (FPA) se combine avec d'autres instruments communautaires, notamment avec l'Instrument de stabilité et les Programmes d'intégration régionaux (PIR), ainsi qu'avec des activités relevant de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), le tout, bien entendu parallèlement avec les contributions individuelles des États membres. On dénombre au moins cinq instruments et plans d'action de l'UE visant l'appui à la gouvernance en Afrique. Une telle prolifération ne manque pas de produire des effets pervers. Elle rend l'appropriation plus difficile. Elle alourdit la charge de travail administrative et ajoute à la saturation des capacités d'absorption des organisations bénéficiaires. Enfin, si les termes généraux de la stratégie conjointe UE-UA ont été négociés et approuvés par chacune des parties, les procédures administratives et financières, de même que les règles de reportages, ont pour l'essentiel été définies unilatéralement par l'UE.

L'instrument européen le plus important pour le soutien aux opérations de paix de l'UA est la Facilité de paix pour l'Afrique (FPA). Établie en 2004, elle fournit pour la première fois un financement fiable, prévisible et soutenable aux opérations de l'UA. La Mission de l'UA au Darfour (MUAS) a ainsi été financée à hauteur de 300 millions d'euros, tandis que la mission en Somalie a reçu plus de 100 millions à ce jour⁴. Bien entendu, ces montants ne tiennent pas compte des contributions individuelles des États membres.

En même temps, des procédés novateurs ont vu le jour afin de pallier les carences en personnel des opérations de paix déployées par l'UA. Dans le cas de la MUAS, l'UE a inséré des officiers aux échelons critiques de la chaîne de commandement de façon à améliorer les performances en termes de gestion de la Mission. C'était la toute première fois que l'UE déployait son propre personnel dans le cadre d'une opération dirigée par une autre organisation. L'expérience fut reconduite dans le cas de la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM). La Commission de l'UE a apporté son soutien à l'Unité de planification et de gestion stratégique d'AMISOM à travers l'Instrument pour la Stabilité. Là encore, les difficultés de recrutement conduisirent l'UE à envoyer sur place cinq de ses propres officiers planificateurs.

Au-delà du soutien aux opérations, l'UE apporte également son concours au développement des capacités de l'UA et des organisations sous-

régionales. On dénombre depuis 2004 trois programmes de renforcement des capacités pour un montant total de 33,5 millions d'euros. Ces programmes visaient notamment à accélérer l'opérationnalisation des FAA, le soutien à d'autres éléments de l'AAPS et se sont attachés en particulier à améliorer l'articulation entre le niveau continental et régional. Les fonds furent utilisés pour couvrir les frais de personnel, la formation et l'entraînement ainsi que les coûts de fonctionnement. On note de surcroît une forte implication de l'UE dans le travail de formalisation conceptuelle et doctrinale indispensable à la mise sur pied de l'AAPS en y apportant son expérience et son expertise. Enfin, à l'instar des autres bailleurs de fonds, l'UE a fourni un effort tout particulier en faveur du développement des ressources humaines. L'exercice Amani Africa 2008-2010 visait ainsi à valider les structures de planification et de commandement des FAA à travers des cycles de formation et d'entraînement.

Le nouveau Service européen pour l'Action extérieure (SEAE), qui a vu le jour le 1^{er} décembre 2010 en vertu des dispositions du Traité de Lisbonne, est censé contribuer à renforcer la cohérence de l'action extérieure de l'UE. Il est le fruit d'un délicat compromis entre, d'une part, les partisans d'un véritable corps diplomatique européen sous l'autorité de la Commission et, d'autre part, les avocats du maintien d'un contrôle étroit par les États membres de la conduite de l'action extérieure de l'Union. Le SEAE présente dès lors un visage hybride qui hypothèque d'emblée sa capacité à assurer la cohérence entre les multiples volets de la politique extérieure européenne.

Au cours des dernières années, l'Union européenne s'est efforcée de mieux prendre en compte les problèmes de capacités de ses partenaires institutionnels en Afrique. La création en 2004 d'un bureau militaire de liaison entre l'UE et l'UA semble y avoir contribué positivement⁵. Ce bureau de liaison a ainsi soutenu la création du Département de soutien aux opérations de paix ainsi que les cellules de planification mises sur pied pour les missions de l'UA au Darfour et en Somalie. Le bureau a également prêté son concours à la formulation et à la traduction de documents relatifs à la FAA sur la base des concepts ayant présidé à la création des Groupements tactiques de l'UE.

L'ouverture en janvier 2008 d'une Délégation spécifique de l'UE auprès de l'UA à Addis-Abeba a sans aucun doute constitué un pas significatif dans l'amélioration des capacités de l'UE à identifier les besoins de l'UA et à

4. Montants arrêtés au 30 mars 2011.

5. Benedikt Franke, « EU-AU Cooperation in Capacity-Building », *Studia Diplomatica*, vol. LXII, n° 3, 2009, p. 71.

coordonner les actions de soutien à cette dernière. Dirigée par le diplomate belge Koen Vervaeke et appuyée par un bureau de liaison militaire renforcé, la délégation a pour principales missions :

- la coordination des politiques et des initiatives de l'UE à l'égard de l'UA ainsi que des relations entre tous les partenaires au sens large et l'UA ;
- le maintien de contacts étroits avec la Commission de l'UA et ses autres organes ainsi qu'avec les délégations des organisations sous-régionales africaines et des pays membres de l'UA ;
- l'aide, le conseil et l'assistance à l'UA selon ses demandes, dans tous les domaines définis dans la stratégie Afrique-UE ;
- le suivi de tous les développements importants au niveau de l'UA ;
- la représentation de l'UE dans le cadre du dialogue politique et des relations plus générales qu'elle entretient avec l'UA.

De surcroît, anticipant de deux ans les dispositions du Traité de Lisbonne, la délégation de l'UE à Addis-Abeba fut la première à mettre en commun les ressources et le personnel des services extérieurs de la Commission et du Conseil.

Si la création de la délégation a amélioré significativement la communication entre les deux organisations, elle n'est toutefois pas parvenue à venir à bout de ce que Benedikt Franke⁶ identifie comme un biais important dans la politique d'assistance de l'UE. Selon cet analyste, l'appui de l'UE a longtemps visé le Département Paix et sécurité de la Commission de l'UA en omettant de s'attaquer au déficit de capacité récurrent au sein des départements des Finances et des Ressources humaines, certes moins attractifs pour les donateurs mais tout aussi essentiels pour accroître les capacités d'absorption de l'aide internationale de l'UA. Ce n'est que ces dernières années que ce biais a été corrigé.

L'UE a également conclu des accords de coopération avec les organisations sous-régionales africaines. Quatre accords de ce type, correspondant aux quatre grandes régions sub-sahariennes (l'Afrique du Nord fait l'objet d'un traitement spécifique dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen) ont ainsi été conclus⁷. Ils sont assez volumineux et chacun comporte un

6. *Ibid.*

7. Afrique de l'Ouest : accords UE-CEDEAO/UEOMA ; Afrique centrale : accords UE-CEEAC/CEMAC ; Afrique de l'Est : accords UE-COMESA/EAC ; Afrique australe : accords UE-SADC.

volet paix et sécurité. Le problème du soutien de l'UE aux organisations sous-régionales comporte des différences notables avec celui du soutien à l'UA dans la mesure où les déficits de capacités institutionnelles y sont parfois moins importants. Ces institutions sont en effet moins jeunes que leur homologue d'Addis-Abeba et elles ne portent pas la responsabilité d'ensemble de l'AAPS. Là où l'UA a tout à prouver en termes de leadership continental, certains des organismes sous régionaux – comme la CEDEAO – ont déjà démontré de réelles capacités institutionnelles et opérationnelles. Les efforts de l'UE devraient donc pouvoir se focaliser sur la montée en puissance des brigades régionales. Ces dernières présentent en effet des lacunes criantes : capacité réduite de planification opérationnelle, matériel obsolète ou inadapté aux opérations extérieures, interopérabilité insuffisante, logistique déficiente, etc.

Toutefois, ainsi que le note Benedikt Franke⁸, deux éléments importants font obstacle à une action de l'UE en vue de remédier à ces lacunes. Le premier tient aux caractéristiques du principal instrument européen en la matière, la Facilité de paix pour l'Afrique (FAP). Cet instrument a en effet été créé dans le cadre du Fonds européen de développement, lequel autorise le soutien à la prévention des conflits mais interdit tout financement de matériel militaire. En d'autres termes, le soutien européen aux capacités africaines de maintien de la paix relève de la politique d'aide au développement et non de la coopération militaire. Vu la situation contrastée qui prévaut en Afrique en termes de démocratie et de respect des droits de l'Homme, cette politique est jusqu'ici la seule susceptible de faire consensus au sein des vingt-sept. Ce faisant, toutefois, l'UE s'interdit de remédier au principal obstacle à la mise sur pied des FAA. Ce sont dès lors certains États-membres qui, dans le cadre d'accords bilatéraux de coopération militaire, contribuent à l'entraînement et à l'équipement des forces armées de leur partenaire. Le cas de l'accord cadre de coopération entre la Belgique et le Bénin constitue un assez bon exemple de partenariat de ce type⁹. Souvent cité en exemple, il a toutefois été interrompu en 2010 en raison des difficultés budgétaires rencontrées par le gouvernement belge.

8. *Ibid.*, p. 72.

9. Entre 1999 et 2010, les forces armées belges ont permis la mise à niveau de deux bataillons béninois de façon à permettre leur participation à la Mission des Nations Unies au Congo (MINUC). L'accord prévoyait l'entraînement, la fourniture du matériel principal (transports de troupes blindés), le soutien logistique, l'entretien des véhicules et le préfinancement des primes de mission.

Le second obstacle à un appui direct de l'UE à l'accroissement des capacités militaires des FAA est de nature politique. Vu le caractère sensible de la fourniture de matériel militaire à des régimes qui ne donnent pas tous des garanties suffisantes de fiabilité, les États membres préfèrent de loin investir dans des programmes d'entraînement et de formation. Ces dernières années, des centaines d'officiers et de sous-officiers africains ont été initiés aux opérations de maintien de la paix par des instructeurs européens, canadiens ou américains alors même que les lacunes matérielles évoquées rendent assez illusoire les perspectives de mise en pratique des enseignements reçus. Quoique certainement utile à long terme, la stratégie de l'UE passe de la sorte à côté de la priorité du moment.

À cette orientation préférentielle de l'UE pour les actions de formation s'ajoute l'absence de coordination des initiatives bilatérales des États membres. Un relevé établi en avril 2010 révèle que vingt-trois États membres de l'UE sur vingt-sept participent d'une manière ou d'une autre à des actions en faveur de la paix et de la sécurité en Afrique sous l'égide de l'UE. Dix-huit d'entre eux le font en outre sous l'égide de l'ONU. Bien entendu, le volume des participations varie d'un pays à l'autre mais surtout, si l'on s'intéresse aux coopérations bilatérales, le nombre de pays diminue de façon significative. En effet, seuls douze parmi les États membres de l'UE ont un programme de coopération bilatérale avec un ou plusieurs États africains dans le domaine de la paix et de la sécurité. Ces pays peuvent être regroupés en trois catégories. La première regroupe les États ayant un intérêt marqué pour l'Afrique en raison de leur statut d'ancienne puissance coloniale¹⁰. Le deuxième groupe de pays est composé de quelques pays du nord de l'Europe¹¹. La dernière catégorie comprend des pays d'Europe centrale¹².

Le premier groupe est sans conteste caractérisé par un intérêt très prononcé pour le continent africain. C'est d'ailleurs son poids au sein de l'UE qui explique l'importance des fonds alloués aux programmes africains. Toutefois, dès lors qu'il s'agit de relations bilatérales, les ordres du jour nationaux s'individualisent de façon spectaculaire. Chaque pays a sa zone d'intérêt, ses relations privilégiées, ses réseaux de contacts et ses modes opératoires propres. L'Allemagne n'a certes pas de pré-carré en Afrique mais l'ampleur de ses moyens à travers la *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammen-*

10. Royaume-Uni, Belgique, Allemagne, Italie, France, Portugal, Espagne.

11. Danemark, Suède, Pays-Bas.

12. Hongrie, République tchèque.

*arbeit (GIZ) GmbH*¹³ en fait un acteur de premier plan. L'Italie conserve un intérêt pour la Corne de l'Afrique et la Libye tout en ne négligeant pas la région des Grands Lacs. Le Royaume-Uni demeure incontournable en Afrique orientale et australe anglophone avec une influence croissante dans les Grands Lacs. Londres peut de surcroît actionner deux leviers qui démultiplient son influence en Afrique : le Commonwealth ainsi que sa relation privilégiée avec les États-Unis. De son côté, le Portugal maintient des relations étroites avec l'Angola et le Mozambique. La France conserve des relations privilégiées en Afrique de l'Ouest francophone et dans les Grands Lacs. Si Paris a réduit sa présence militaire permanente, elle poursuit des programmes de coopération militaire avec la plupart de ses anciennes colonies sub-sahariennes. En outre, les Français furent à l'origine, dès 1998, du programme de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (RECAMP). La Belgique, en dépit d'une relation de qualité fluctuante avec son ex-colonie, la RD Congo, conserve un intérêt pour la région des Grands Lacs. Elle est également active au Bénin et en République Centrafricaine.

Ensemble, la France, la Belgique et le Canada œuvrent de surcroît dans le cadre de la Francophonie. En effet, depuis la « Déclaration de Saint-Boniface », adoptée en mai 2006 lors de la Conférence ministérielle sur la prévention des conflits et la sécurité humaine, l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) finance un certain nombre de programmes de formation, tant au niveau de l'UA qu'au niveau sous-régional afin de favoriser l'usage du français dans l'ensemble des activités liées au développement de l'AAPS.

Pour leur part, les membres du groupe nordique appuient de nombreuses activités de formation, notamment dans les domaines civils et de police, en accordant une attention particulière à l'État de droit et au respect des droits de l'Homme. Ils ont dès lors tendance à assortir leur coopération d'une conditionnalité exigeante. Enfin, le troisième groupe d'États n'a pas de tradition africaine établie mais met ses capacités techniques au service des actions communes dont le leadership est assumé par les États du premier groupe.

Aujourd'hui encore, la coordination de ces multiples initiatives demeure insatisfaisante. Les raisons en sont multiples. Au premier rang figure bien entendu la réticence des États européens à voir leur liberté de manœuvre bridée par des mécanismes de coordination contraignants. En outre, les tra-

13. *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* jusqu'au 1^{er} janvier 2011.

ditions nationales diffèrent sur des points importants. Ainsi, si la France préfère travailler sous la forme de partenariats bilatéraux, l'Allemagne privilégie quant à elle les programmes multilatéraux impliquant plusieurs bénéficiaires. La coopération militaire revêt un caractère sensible dans des zones où certains États européens ont encore des intérêts stratégiques majeurs. Du reste, les États bénéficiaires tirent parfois avantage de l'absence de coordination entre Européens. Ils peuvent ainsi solliciter plusieurs « guichets » ou encore contourner les conditions posées par certains en coopérant avec des pays moins exigeants. Pour l'heure, ni l'UA ni les CER ne sont en mesure de contrecarrer ces tendances. Elles ne disposent en effet ni de l'autorité politique ni des mécanismes administratifs requis.

Les progrès en la matière sont lents mais pas inexistantes. Ainsi, EURO RECAMP est une initiative européenne qui s'appuie sur les dix années d'expérience des anciens cycles RECAMP et qui regroupe environ quarante partenaires africains, européens et non européens. Instrument de la PESD au service de l'Afrique, cette initiative est placée sous le contrôle du Comité politique et de sécurité (COPS), qui a désigné récemment la France comme nation-cadre pour la mise en œuvre du premier cycle. Elle évolue également dans le cadre de l'*Africa Clearing House* (G8++), instance de coordination générale des activités des partenaires à l'égard de l'Afrique¹⁴.

Les États-Unis

À la suite de leur retrait de Somalie et de la Directive présidentielle 25 qui soumet à des conditions draconiennes la mise à disposition de contingents US pour les opérations de paix de l'ONU, les États-Unis ont lancé l'*African Crisis Response Initiative* (ACRI), un ambitieux programme de formation, d'entraînement et d'équipement des troupes de certains pays africains. Entre 1997 et 2002, le programme ACRI a coûté environ 20 millions de dollars par année et a permis de former près de 9000 soldats aux tactiques et procédures des opérations de paix. Au terme de cinq années de fonctionnement, le programme a été remplacé par l'*African Contingency Operations Training Assistance* (ACOTA) qui reprend les lignes directrices d'ACRI en y ajoutant des éléments jusque-là lacunaires tels que les aspects logistiques ou la formation aux opérations robustes. Le nombre de pays bénéficiaires a été graduellement augmenté, de même que le budget qui atteint à présent quelque 50 millions de dollars par année. Parallèlement aux deux pro-

14. Voir Union européenne, Politique de sécurité et de défense, *EURO RECAMP – AMANI AFRICA* (2008 - 2010), à www.consilium.europa.eu/uedocs/

grammes majeurs que sont RECAMP et ACRI/ACOTA, une multitude de partenariats bilatéraux ont été développés dans le domaine du renforcement des capacités africaines en matière d'opérations de paix.

En juin 2004, à l'occasion du sommet de Sea Island, le G8 a avalisé l'idée américaine d'Initiative globale pour les opérations de paix (*Global Peace Operations Initiative – GPOI*) qui coordonne, renforce et étend les initiatives précédentes. ACOTA, renforcée et améliorée, est depuis lors devenue la partie africaine du GPOI. L'activation, le 1^{er} octobre 2008, du Commandement militaire des États-Unis pour l'Afrique (US AFRICOM), le sixième commandement géographique unifié dans la structure des commandements unifiés du département de la Défense, constitue un indice supplémentaire de l'importance qu'attachent les États-Unis au continent africain. Dans les années qui viennent, l'étendue des missions confiées à l'US AFRICOM l'amènera sans doute à jouer un rôle central dans les programmes militaires d'appui aux capacités africaines de maintien de la paix.

Faute d'accord avec un pays africain disposé à l'accueillir, le quartier général d'AFRICOM est basé à Stuttgart, ce qui ne constitue pas une localisation idéale pour dialoguer avec l'Union africaine et se coordonner avec les autres opérateurs et donateurs dans le domaine du renforcement des capacités africaines de maintien de la paix. Au-delà de ce problème géographique, on peut également s'interroger sur la possibilité d'une coordination avec le dernier-né des commandements régionaux américains. Par nature, celui-ci aborde la question de la gestion des crises et des conflits en Afrique sous un angle militaire quand des acteurs tels que l'ONU et l'UE développent des stratégies plus globales.

De surcroît, la culture militaire américaine privilégie les résultats à court terme et des actions ciblées dont les effets sont mesurables à brève échéance. Une fois les résultats atteints, ils passent à autre chose. À l'inverse, les Européens déploient de vastes programmes pluriannuels (type FPA) souvent renouvelables dont la pérennité est moins due à l'évaluation rigoureuse des besoins qu'à l'effet d'inertie induit par les structures bureaucratiques de l'UE.

La Chine

L'émergence de la Chine comme acteur majeur de la scène internationale ne manque pas d'affecter le développement des capacités africaines de maintien de la paix. Bien entendu, la Chine s'intéresse à l'Afrique en raison de ses besoins colossaux en matières premières. Cet intérêt prend de mul-

tiples formes parmi lesquelles un engagement croissant dans les opérations de maintien de la paix de l'UA et de l'ONU en Afrique. Ce mouvement s'inscrit dans une évolution plus globale qui voit la Chine devenir un acteur de plus en plus important du maintien de la paix. Par le jeu du calcul des contributions au budget des opérations de maintien de la paix de l'ONU, la croissance du PIB chinois – associée au statut de membre permanent du Conseil de sécurité – a amené Pékin au septième rang des contributeurs. La Chine s'est aussi peu à peu imposée comme un fournisseur de Casques bleus de première importance. Avec plus de 2000 soldats sur le terrain, la Chine pointe à présent au quinzième rang mondial.

Sur le continent africain, les Casques bleus chinois ont été engagés dans les opérations de l'ONU au Darfour, au Sud-Soudan, en RD Congo, en Côte d'Ivoire, au Libéria et au Sahara occidental. Jusqu'à présent, Pékin a surtout fourni des troupes et du matériel logistique et non des unités de combat. Bien que politiquement sensible¹⁵, cette question pourrait être résolue dans un avenir proche, à en juger par les déclarations récentes d'officiels chinois interrogés par le *Financial Times*¹⁶. La Chine a en outre apporté son concours financier à la MUAS et à l'AMISOM, de même qu'à la supervision des élections législatives soudanaise en 2010. De façon encore plus visible et symbolique, l'UA inaugurera à la fin de l'année 2011 un centre de conférence ultramoderne construit et financé par la Chine afin de pallier le déficit chronique d'espace dont souffre l'administration de l'UA dans son quartier général d'Addis-Abeba.

Au-delà du secteur du maintien de la paix, la Chine et l'UA développent un partenariat dans le cadre du Forum de coopération Chine-Afrique (FOCAC) lancé à Shanghai en 2000. L'importance des sommets de ce forum surpasse désormais celle des sommets franco-africains. La Chine est en effet devenue le premier partenaire commercial du continent africain et ses investissements directs y croissent de près de 50 % par an. Elle inonde de surcroît le continent africain de prêts d'État à État à des conditions nettement plus avantageuses que celles imposées par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Si le volet « Paix et sécurité » du FOCAC se limite à quelques déclarations de principe, le rôle commercial et financier de la Chine en Afrique ouvre de nouvelles perspectives de croissance

15. Pékin avait souhaité que les troupes du génie déployées au Darfour bénéficient d'une protection par des unités de combat chinoises, mais cette modalité n'a pas été acceptée par le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU.
16. Mure Dickie et Kathrin Hille, « Chinese army turns on charm », *Financial Times*, 16 novembre 2008.

économique sur le continent. Une telle embellie ne manquerait pas de favoriser, à terme, l'éclosion d'une capacité endogène de financement de l'AAPS, laquelle fait aujourd'hui cruellement défaut.

Sur le plan politique, la Chine organise son action en Afrique autour des principes directeurs habituels de sa politique étrangère. Elle soutient ainsi l'UA dans la mesure où cette dernière garantit la sauvegarde de la souveraineté des États africains et leur permet de résoudre de façon indépendante les crises africaines. L'approche chinoise de la souveraineté apparaît clairement dans les situations de conflit. Pékin s'est ainsi longtemps opposée à toute forme d'intervention internationale au Darfour pour en définitive accepter le déploiement de la MINUAD en raison de son caractère hybride (UA-ONU) et de sa composition essentiellement africaine. La Chine se montre également très réservée à l'égard de la justice pénale internationale ou encore des sanctions économiques et diplomatiques. Cette réserve s'inscrit dans une approche qualifiée d'« égalitariste » des rapports internationaux. En d'autres termes, Pékin n'entend pas s'immiscer dans les affaires intérieures des États. Pour ces raisons, la Chine n'applique pas de conditionnalité à ses contrats financiers ou commerciaux avec les pays africains, au contraire des pays occidentaux et des institutions financières internationales qui se montrent très exigeants en termes de respect des droits de l'Homme et de bonne gouvernance. Pour Pékin, ces régimes de conditionnalité violent le principe d'égalité des États et constituent des formes nouvelles de colonialisme.

Les caractéristiques de l'approche chinoise de la paix et de la sécurité en Afrique semblent donc rendre assez problématique une coordination de son action avec les autres acteurs de premier plan que sont les États-Unis et l'UE. Si plus d'un million d'ouvriers et d'ingénieurs chinois sont présents sur le continent africain, la Chine ne semble pas vouloir s'engager de façon spécifique dans l'appui aux capacités africaines de maintien de la paix. Certes, elle a accru sa coopération militaire avec les pays africains depuis le milieu des années 1990. Elle a, par exemple, conclu un accord militaire avec le Congo Brazzaville. Des instructeurs chinois ont formé des militaires angolais. Pékin a vendu du matériel militaire non seulement à Luanda mais aussi, entre autres, au Soudan, à la République Centrafricaine, au Burkina Faso, au Tchad, au Libéria, au Sénégal et à la RDC à l'époque de Laurent Désiré Kabila. Certaines de ces actions apparaissent toutefois davantage comme une perpétuation d'une politique datant de la Guerre froide. Rappelons que Pékin avait déjà soutenu dans les années 1960 et 1970 plusieurs mouvements africains de libération, se posant en rivale à la fois des États-Unis et du bloc

soviétique, et entretenu une politique d'aide au développement non négligeable dans cette perspective.

Les ambitions croissantes de la FAA

Ces dernières années, plusieurs facteurs ont concouru à une redéfinition des objectifs assignés à la FAA. Il s'agit à la fois des leçons apprises sur le terrain des opérations où l'UA est impliquée (AMIS, AMISOM, MICOPAX), des mises à jour conceptuelles et doctrinales réalisées lors des nombreux séminaires de planification de la FAA et enfin, des enseignements tirés des séances d'entraînement et de simulation. De cet ensemble de facteurs a résulté une dilatation progressive du concept de FAA. Bien que cette dernière n'ait jamais été conçue comme un outil exclusivement militaire, c'est cependant sur ce dernier aspect que l'accent avait été mis au cours des premières années de son développement, tant les efforts à fournir étaient importants pour atteindre l'objectif des cinq brigades régionales opérationnelles en 2010. C'est graduellement que les éléments non militaires ont gagné en importance dans le dispositif. Les scénarios de déploiement, les organigrammes de forces et la conceptualisation ont ainsi pris en compte les nécessités liées à un déploiement de longue durée de missions multidimensionnelles dans des contextes opérationnels à haut risque. Ces évolutions considérables ont été validées au niveau politique et elles expliquent, au moins en partie, le report à 2015 de l'échéance prévue pour déclarer la FAA opérationnelle.

Selon une étude publiée par l'Institute of Development Studies¹⁷, une telle évolution dans les ambitions de la FAA n'est pas sans conséquence pour les bailleurs de fonds et, en particulier, sur la cohérence de leur action. D'abord parce que les différentes parties prenantes peinent à parler le même langage et à partager une vision commune du projet auxquels ils sont supposés concourir. Pour certains, la FAA demeure à titre principal un outil de nature militaire auquel l'on adjoint des modules civils afin de renforcer sa polyvalence et sa capacité à affronter des situations post-conflit complexes. Pour d'autres, la redéfinition opérée au cours des dernières années modifie l'objectif en profondeur et oblige à un changement de paradigme de la part de la communauté des donateurs. Une seconde conséquence de l'accent mis sur le caractère multidimensionnel de la FAA est qu'il élargit le spectre des actions de soutiens possibles et renforce dès lors les tendances

identifiées ci-avant : prolifération d'initiatives bilatérales en fonction des priorités nationales, faible niveau de coordination, saturation des capacités administratives des bénéficiaires. Enfin, et ce n'est pas la moindre des conséquences, la mise sur pied de la FAA ainsi redéfinie demandera des moyens financiers accrus, tout comme les opérations qui seront menées une fois qu'elle aura été déclarée opérationnelle.

Conclusion

L'ambition africaine d'acquérir une capacité autonome de gestion des crises et des conflits bute sur sa difficulté à s'affranchir d'une dépendance excessive à l'égard de l'expertise et des financements extérieurs. Le nombre d'acteurs, les particularités et conditionnalités propres à chacun d'eux contribuent de surcroît à saturer les capacités administratives des institutions africaines en charge du pilotage de l'AAPS. Le nombre de médecins autour du patient est toutefois moins en cause que leur insuffisante coordination.

Certains des obstacles à une amélioration de la coordination entre partenaires et bailleurs de fonds en appui aux capacités africaines de maintien de la paix se situent du côté africain. Tant l'UA que les organisations subrégionales et les États individuels trouvent certains avantages à cette multiplicité de guichets qu'ils peuvent solliciter de façon concomitante et cumulative. Ils peuvent ainsi identifier le partenaire le plus adapté pour une action donnée. Selon les cas, ce sera l'expertise technique, les moyens financiers, la capacité d'engagement à long terme ou l'absence de conditionnalité qui constituera le critère déterminant.

Du côté des contributeurs, les raisons ne manquent pas de préférer l'action individuelle à l'assistance coordonnée. Le suivi des dépenses et le compte rendu qui en est fait au contribuable à travers le contrôle parlementaire sera bien plus aisé dans le cadre d'un programme d'assistance bilatérale que lorsque les contributions sont mutualisées dans le cadre d'un fonds multidonateurs. Chaque pays, chaque organisation possède du reste ses procédures spécifiques de rapportage narratif et financier dont il ne se départira qu'avec beaucoup de réticence. Le contributeur entend également conserver la visibilité de son action. Il préférera donc conduire seul des actions de modeste importance plutôt que s'inscrire dans de grands programmes multilatéraux au sein desquels sa contribution sera marginale et sa capacité d'influence réduite. De manière plus générale, les priorités des bailleurs de fonds prévalent trop souvent sur les besoins réels des bénéficiaires.

17. Olaf Bachmann, *The African Standby Force: External Support to an «African Solution to African Problems»*? IDS Research Report 67, avril 2011, p. 42.

dares. Dans certains cas, ces derniers ne font même pas l'objet d'une évaluation sérieuse.

Pourtant, les effets pervers d'une action insuffisamment coordonnée affectent tant les bénéficiaires que les donateurs. Pour l'UA, la disparité des procédures, des échéanciers et des conditions constitue un casse-tête administratif pour des services en situation de sous-effectif. Des goulets d'étranglements se forment au niveau des services financiers et des ressources humaines avec un impact décourageant sur les résultats opérationnels. Les projets et les concepts sont formalisés, l'argent est disponible mais les progrès demeurent très lents. Une telle situation ne peut que susciter agacement et incompréhension. Du côté des donateurs aussi, l'impatience s'accroît au vu de l'écart entre les moyens mis en œuvre et le peu de résultats tangibles engrangés.

Idéalement, la coordination des programmes d'appui devrait être réalisée par l'UA elle-même. Ce serait en tout cas cohérent avec l'objectif d'autonomie qui est à l'origine de l'ensemble du processus. Deux questions se posent à cet égard. Primo : l'UA est-elle convaincue que tel est son intérêt ? Secundo : l'UA a-t-elle les moyens politiques et administratifs ? En dépit des progrès enregistrés ces dernières années, les études les plus récentes¹⁸ n'apportent pas de réponses affirmatives à ces deux questions.

18. *Ibid.*, p. 58.

Chronologie du maintien de la paix

Du 16 juillet 2009 au 31 décembre 2010

Étienne Tremblay-Champagne est coordonnateur au Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix (ROP).