

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE PARITAIRE ACP-UE

Commission des affaires politiques

30.4.2015

PROJET DE DOCUMENT DE TRAVAIL

sur l'évaluation de la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique après dix ans:
efficacité et perspectives d'avenir

Corapporteurs: Kombo Gberi (Cameroun) et Mariya Gabriel

1. Introduction

L'interdépendance de la sécurité et du développement a largement été débattue au début des années 2000. Les diverses crises en Afrique démontraient que les instruments existants ne couvraient pas l'intégralité du champ d'action possible. Ni le Fonds européen de développement ni le budget de la politique étrangère et de sécurité commune ou encore l'instrument de stabilité ne prévoyaient le financement du versement d'allocations journalières à des militaires africains participant à des missions de soutien de la paix.

En parallèle, la création par l'Union africaine de **l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA)** exigeait également un support dans le domaine de la sécurité. C'est pour cette raison que la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (APF) a été créée en 2004, comme volet séparé du Fonds européen de développement. La vision politique derrière cette innovation était de donner à l'Union africaine un levier pour mieux gérer elle-même les conflits sur le continent.

L'APF renforce donc principalement l'Union africaine et, par son intermédiaire, les huit communautés économiques régionales (CER).

Par ailleurs, la **stratégie conjointe Afrique-UE**, adoptée à Lisbonne en 2007, a défini la paix et la sécurité comme l'un des huit domaines du partenariat. Après ses deux plans d'action, le sommet UE-Afrique d'avril 2014 a confirmé le soutien de l'APSA à travers l'APF.

Dès la création, une partie du budget a été réservée au renforcement des capacités, mais la situation sur le terrain au Darfour, puis en Somalie a absorbé la majeure partie du budget des premières années.

Après dix années, il est effectivement temps de faire le point et d'évaluer les perspectives d'avenir de cet instrument.

2. Mise en œuvre

L'accord de Cotonou (article 11) forme le cadre juridique global sur lequel se fonde l'APF, même si cet instrument ne concerne que la partie africaine de l'accord. La logique qui sous-tend l'APF est celle de l'interdépendance de la sécurité et du développement durable dans un pays ou une région.

L'APF est aussi, par nature, un **instrument panafricain** qui ne peut contribuer qu'à des initiatives africaines communes au niveau de l'Union africaine ou des CER (via l'Union), lesquelles ont un mandat dans les domaines de la paix et de la sécurité.

Depuis sa création en 2004, l'APF s'est développée sur deux plans distincts. Premièrement, d'une structure autonome, elle est devenue un instrument inscrit dans une stratégie plus vaste de l'Union européenne (stratégie conjointe Afrique-UE). Deuxièmement, alors qu'au début elle finançait principalement les opérations de soutien de la paix et le renforcement

opérationnel de l'APSA, son champ d'application a été élargi pour inclure aussi la prévention des conflits et la stabilisation après les conflits.

Sur la base du principe de **l'appropriation par l'Afrique**, l'APF est aujourd'hui devenue le principal outil de mise en œuvre du partenariat Afrique-UE pour la paix et la sécurité. Au total, plus de **1,2 milliard d'euros ont été alloués à l'APF depuis sa création**.

Depuis 2005, plus de 90 % de ce montant a été contracté pour des opérations de soutien de la paix dans six pays, à savoir pour AMIS (Darfour), Amisom (Somalie), Micopax suivie de Misca (République centrafricaine – RCA), Afisma (Mali), et la RCI-LRA (RCA, RDC, Soudan du Sud, Ouganda).

Environ 8,3 % de l'ensemble des contrats ont été alloués aux activités de renforcement des capacités de l'APSA, surtout depuis 2007. Cette composante vise à **accroître les capacités institutionnelles de base et l'efficacité de l'Union africaine et des CER** en ce qui concerne la planification et la conduite des opérations de soutien de la paix en Afrique. L'objectif à long terme est de permettre à l'Union africaine et aux CER d'assurer seules la paix et la sécurité, sans aide extérieure. Une partie de ce budget a également été utilisée pour payer des salaires à des experts de la commission de l'Union africaine en matière de paix et de sécurité et des bureaux de liaison de l'Union africaine dans des pays sortant d'une crise, ainsi que le soutien au programme d'entraînement opérationnel AMANI AFRICA, le soutien à des centres africains de formation à la paix et à la sécurité et un système de commande, de contrôle, de communication et d'information.

Enfin, depuis 2009, 1,3 % du budget a été alloué aux activités liées au mécanisme de réaction précoce. Il s'agit essentiellement de médiation, de missions de repérage et d'établissement des faits – menées par l'Union africaine ou les CER afin de lancer des opérations de soutien de la paix – et de renforcement temporaire de la cellule de planification.

Au sein de l'Union européenne, d'autres instruments comme le budget de la politique étrangère et de sécurité commune, l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix et certains programmes indicatifs régionaux du Fonds européen de développement sont complémentaires aux efforts de l'APF, et des travaux importants pour renforcer la cohérence entre les activités de paix et de sécurité de la politique étrangère et de sécurité commune ont lieu.

Il est à noter que l'Union européenne n'est pas le seul acteur fournissant une aide à l'Union africaine et aux CER dans le domaine de la sécurité et de la paix. Tout un éventail d'autres donateurs, tels que des organisations internationales (Nations unies et autres), des alliances politiques et militaires (Organisation du traité de l'Atlantique Nord – OTAN) et des États (États-Unis, Chine, Japon et les États membres de l'Union européenne), sont également actifs dans ce domaine. La complémentarité est assurée par le **groupe de partenaires de l'Union africaine sur la paix et la sécurité**, qui se réunit régulièrement à Addis-Abeba.

3. Évaluation 2004-2014

Il convient d'évaluer l'APF, d'une part, en fonction de ses objectifs de départ et, d'autre part, en fonction de la capacité que cet instrument a eue à s'adapter à de nouveaux besoins sur le continent africain.

L'APF a tout d'abord permis une **opérationnalisation du lien entre sécurité et développement** et a très bien répondu à l'objectif d'un dialogue approfondi sur les défis pour la paix et la sécurité.

Depuis 2004, l'APF a financé une série d'importantes opérations de soutien de la paix, notamment Amisom en Somalie et Afisma au Mali, qui ont été autorisées et exécutées par l'Union africaine et les organisations régionales. En fournissant des **ressources prévisibles et fiables** pour que ces organismes puissent agir, l'APF a permis des actions collectives des pays africains pour la sécurité, ancrées dans le rôle politique naissant du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, ce qui a permis de tester celui-ci et de le mettre en œuvre. De ce point de vue, l'APF a effectivement respecté le principe et l'objectif d'appropriation par l'Afrique.

En outre, l'APF a fourni un important soutien pour **rendre l'APSA opérationnelle**, évolution qui n'aurait probablement pas pu avoir lieu autrement, à cause des contraintes des pays africains sur le plan des ressources et en raison de l'engagement variable des États africains envers le projet de l'APSA.

Les principes fondamentaux du partenariat UE-Afrique, comme l'appropriation et la solidarité africaines, qui sous-tendent l'APF ont **ainsi** marqué un point de rupture par rapport aux anciennes politiques interventionnistes des pays européens. Pour la partie européenne, l'APF a permis de promouvoir une **véritable approche européenne** et commune des défis en matière de sécurité et de paix sur le continent africain, et de dépasser les visions nationales de chaque État membre vis-à-vis de ce continent. Avec l'APF, **instrument novateur et flexible**, l'Union européenne a aussi pu gagner en crédibilité en matière de sécurité et de maintien de la paix.

L'APF a fait preuve de souplesse en évoluant selon les circonstances et les besoins, ce dont peu d'instruments financiers européens peuvent se prévaloir. En réaction aux préoccupations des partenaires africains, l'APF a élargi son champ d'application en 2007 pour englober plus largement les activités de prévention des conflits. Le développement du mécanisme de réaction précoce deux années plus tard a facilité **l'accroissement des efforts de médiation pour gérer les crises politiques**.

Cependant, il a été clairement démontré depuis les premières années que la capacité de planification et de conduite des opérations de soutien de la paix par l'Union africaine et ses États membres est cruciale. Une seconde clé du succès est **l'allocation suffisante de ressources humaines qualifiées** à la gestion et au contrôle financier, tant au niveau de la Commission européenne qu'à celui de l'Union africaine. Enfin, les ressources limitées imposent une priorisation.

4. Perspectives d'avenir

L'évaluation est donc globalement positive. Néanmoins, ce succès implique de plus grandes attentes pour le futur, alors que le niveau de ressources de l'APF restera limité. Bien que le lien entre développement et sécurité soit largement reconnu, la non-éligibilité de l'APF au titre des dépenses de développement limite les possibilités pour l'Union européenne et ses États membres d'augmenter leur contribution.

a) Poursuivre la logique d'appropriation

Le principe d'appropriation par les pays africains doit être encore davantage poursuivi, notamment dans le cadre de la définition de priorités claires et en nombre restreint. Le renforcement des capacités institutionnelles de l'Union africaine et des CER est aussi un enjeu de premier plan à l'avenir, mais l'APF n'est pas nécessairement le meilleur outil pour y répondre, puisqu'il s'agit d'une problématique plus générale que celle de la paix et de la sécurité.

b) Coordination et complémentarité des acteurs

Par ailleurs, un risque de dérive de la mission peut guetter les opérations de soutien de la paix, comme l'histoire l'a démontré avec certaines des missions des Nations unies. De nouvelles missions pourraient être envisagées sous la bannière de la "responsabilité de protéger". Un fonds de compensation des familles dans les cas de pertes humaines pourrait s'avérer nécessaire pour garantir la participation future des pays membres de l'Union africaine aux opérations de soutien de la paix. La lutte contre le terrorisme et la réforme du secteur de la sécurité sont également de nouveaux chantiers. Enfin, les Nations unies ont tendance à se retirer de certaines missions alors que les objectifs ne sont pas complètement atteints, ce qui crée une situation fragile qui pourrait nécessiter une nouvelle opération de soutien de la paix de l'Union africaine. Il convient donc non seulement de réfléchir à une meilleure coordination et complémentarité des bailleurs de fonds mobilisés dans le domaine de la paix et de la sécurité sur le plan de l'appui financier, mais aussi de développer une complémentarité dans le temps.

En ce qui concerne la complémentarité et la coordination, les perspectives d'avenir de l'APF dépendent aussi de plus amples efforts de l'Union européenne, notamment par une programmation conjointe avec d'autres instruments et dans le cadre d'autres politiques, ainsi qu'en renforçant le rôle et les capacités des délégations de l'Union.

Face à cette multiplicité de nouveaux besoins, l'APF ne peut constituer qu'un instrument complémentaire à l'effort international collectif. Le lien entre développement et sécurité implique aussi que, lorsqu'un pays ou une région se développe, il doit assumer une part croissante de sa sécurité. Les taux de croissance de 5 à 10 % de certains pays africains montrent la voie. Cependant, malgré les discours de la présidente de la commission de l'Union africaine, Nkosazana Dlamini-Zuma, ou de l'ex-président du Nigeria, Olusegun Obasanjo, le financement du budget général de l'Union africaine continue de dépendre pour plus de 70 % de contributions externes à l'Afrique, et le Fonds africain pour la paix reste une boîte vide. La prévisibilité et la stabilité financière de l'APF restent un chantier ouvert qui demande une

contribution plus grande des pays africains par un apport financier, d'une part, et en participant à la coordination des autres donateurs internationaux, d'autre part.

c) Renforcement des capacités de l'APSA

Éviter la guerre est sans doute moins visible sur le plan international, mais certainement aussi moins coûteux qu'une intervention militaire. C'est pour cela que plus d'efforts doivent être concentrés sur le renforcement des capacités de l'APSA, en particulier sur le renforcement structurel des capacités de commandement et de coordination, de renseignement, de projection rapide et de moyens logistiques. Par ailleurs, une attention toute particulière devrait être accordée au mécanisme de réaction précoce et aux procédures précédant la phase "chaude" des conflits.

d) Visibilité

Parallèlement à ces éléments, l'Union européenne et l'Union africaine doivent déployer davantage d'efforts politiques et symboliques pour donner de la visibilité à cet instrument et surtout à ses résultats auprès des citoyens.

5. Conclusion

L'APF a joué un rôle catalyseur à un moment où aucun autre instrument n'était prêt à financer des troupes africaines pour des opérations de soutien de la paix de l'Union africaine ou des CER, et elle peut continuer à jouer ce rôle encore un certain temps.

La paix en Afrique dépendra, tout d'abord, de la volonté politique des partenaires africains de travailler ensemble, notamment en renforçant les structures de l'Union africaine pour répondre aux défis sécuritaires qui les concernent. L'Union européenne devrait continuer d'être un partenaire engagé dans cette entreprise, mais les meilleurs résultats ne pourront être obtenus qu'avec un réel leadership africain.

Si la volonté politique est présente, des solutions financières sont toujours possibles, mais un vaste chantier reste ouvert en matière de renforcement des capacités techniques avant de réaliser une APSA durable.

Le succès de l'APF, qui fait partie du Fonds européen de développement, fera nécessairement partie de la discussion sur l'avenir de l'accord de Cotonou.