



Nouveaux modes de financement de l'UE en faveur de la paix et de la sécurité africaines

Rapport Afrique N°297 | 14 janvier 2021

Traduit de l'anglais

Headquarters

International Crisis Group

Avenue Louise 235 • 1050 Brussels, Belgium

Tel: +32 2 502 90 38 • brussels@crisisgroup.org

Preventing War. Shaping Peace.

Table des matières

Synthèse	i
I. Introduction	1
II. L'évolution du financement de l'UE pour la paix et la sécurité africaines.....	2
A. La facilité de soutien à la paix pour l'Afrique	2
B. Une nouvelle approche de l'UE à l'horizon	4
C. Les raisons de ce nouveau modèle de financement.....	6
1. Le piège du financement de l'Amisom	6
2. Vers davantage de financements pour les coalitions ad hoc.....	7
3. Demandes croissantes de soutien pour les armées africaines	9
III. Eventuelles répercussions sur la paix et la sécurité en Afrique	12
A. Implications pour l'Union africaine	12
B. Un soutien plus direct aux coalitions ad hoc.....	14
C. Formation et équipement des armées africaines	18
IV. Vers un modèle européen de financement efficace pour la paix et la sécurité en Afrique.....	21
ANNEXES	
A. Carte du soutien de l'UE aux missions sous conduite de l'UA ou approuvées par l'UA..	25
B. A propos de l'International Crisis Group	26
C. Rapports et briefings sur l'Afrique depuis 2017.....	27
D. Conseil d'administration de l'International Crisis Group.....	29

Principales conclusions

Que se passe-t-il ? En 2021, l'Union européenne introduira de nouveaux modes de financement pour la paix et la sécurité en Afrique. Le fonds dédié qui appuyait les efforts de prévention et de résolution des conflits de l'Union africaine (UA) sera remplacé par de nouveaux instruments offrant plus de flexibilité dans l'octroi de l'aide.

En quoi est-ce significatif ? Ces nouveaux instruments permettront à l'UE de financer directement un plus large éventail d'opérations et coalitions africaines de soutien à la paix ainsi que les formations et le matériel pour les armées nationales. Bruxelles devra cependant rester vigilante pour éviter des investissements contreproductifs qui aggraveraient des situations déjà tendues dans certains Etats fragiles.

Comment agir ? Pour gérer ces risques, des garanties solides seront essentielles. L'UE devrait insister pour que les bénéficiaires élaborent des stratégies politiques capables d'orienter leurs activités militaires, poursuivre sa collaboration étroite avec l'UA et lui donner les moyens d'assurer une supervision, et éviter de financer le matériel léthal des Etats fragiles.

Synthèse

En 2021, la manière dont l'Union européenne (UE) finance les efforts de paix et de sécurité de l'Afrique depuis seize ans sera modifiée. Jusqu'à présent, l'UE distribuait principalement les fonds destinés à soutenir ces efforts via les structures de l'Union africaine (UA). Les nouveaux outils financiers offriront désormais la possibilité à l'UE de contourner l'UA et de contribuer directement à des initiatives militaires nationales et sous-régionales. Pour la première fois, Bruxelles pourra par ailleurs financer du matériel militaire légal pour les armées africaines. L'UE s'octroie ainsi davantage de flexibilité, mais celle-ci comporte des risques. Bien souvent, les opérations militaires visant à éliminer les menaces à la sécurité africaine ne sont pas accompagnées de stratégies politiques visant à traiter les facteurs de conflit ou à gagner la confiance des populations locales. Pour investir de manière utile et éviter de soutenir des efforts militaires qui pourraient aggraver des situations déjà tendues, l'UE devrait insister pour que les opérations de soutien à la paix qu'elle finance s'inscrivent dans des stratégies politiques et soient supervisées par l'UA. Bruxelles devrait, en outre, procéder à des évaluations de risques avant de financer des formations et du matériel militaires pour les armées africaines, et éviter de fournir du matériel légal à des Etats fragiles.

Depuis 2004, l'UE contribue aux efforts de prévention des conflits déployés par l'UA par le biais de la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (APF), un fonds qui aide à financer les opérations africaines d'appui à la paix, le renforcement des capacités des institutions de l'UA et les initiatives de prévention des conflits conduites par cette dernière. En 2021, l'UE restructurera ses fonds pour la politique étrangère et, dans ce cadre, remplacera cette facilité. Bruxelles apportera désormais un appui financier à la paix et à la sécurité africaines à travers deux nouveaux fonds mondiaux : un pour les opérations militaires et de défense et un autre pour l'aide au développement.

Il n'y aura plus de mécanisme exclusivement dédié au financement de la paix et de la sécurité africaines, mais les nouvelles modalités offriront à Bruxelles davantage de flexibilité et l'UE espère que cette approche permettra d'obtenir de meilleurs résultats pour le continent. Bruxelles pourra financer directement des opérations africaines de soutien à la paix et des coalitions militaires, même lorsqu'elles ne sont pas menées dans le cadre d'un mandat du Conseil de paix et de sécurité de l'UA. Elle pourra également apporter un soutien financier bilatéral pour les formations et le matériel militaires des armées africaines. Ceci n'était pas possible avec les modalités de financement précédentes.

Si l'UE procède à ces changements, c'est notamment pour se défaire de certaines des limitations liées au financement APF et pour appuyer ses propres missions civiles et militaires sur le continent. Cette nouvelle flexibilité doit permettre à Bruxelles de s'assurer que les missions menées par l'UA ne dépendent pas à l'excès d'un appui financier illimité de l'UE et d'éviter les retards d'approvisionnement conséquents résultant du passage des fonds par l'UA. En outre, les fonctionnaires européens et des Etats membres voient en ces nouvelles capacités l'occasion d'intensifier le soutien bilatéral que les Etats membres et l'UE fournissent déjà en matière de formation militaire et de missions de renforcement des capacités dans des pays comme le Mali ou la Somalie.

Cette nouvelle approche pourrait toutefois présenter des écueils. Elle pourrait par exemple affaiblir le rôle de l'UA dans le maintien de la paix sur le continent. Les fonds des facilités qui succèdent à l'APF n'étant plus exclusivement destinés à la mission de paix et de sécurité de l'UA, il se peut qu'un plus grand nombre de bénéficiaires éventuels entrent en concurrence pour obtenir des ressources financières. Le rôle que joue Addis-Abeba dans la supervision des opérations de paix africaines pourrait également être amoindri, puisque Bruxelles pourra financer directement des coalitions ad hoc constituées en dehors de l'UA. L'UE devrait veiller à éviter cela ; elle a besoin de l'expertise de l'UA et a tout intérêt à renforcer les capacités de cette dernière. Bruxelles a besoin qu'Addis-Abeba soit un partenaire fort pour pouvoir relever les défis de stabilité sur le continent qui, pour de nombreux dirigeants européens, sont liés à la sécurité européenne.

L'UE devrait également tirer les enseignements des coalitions ad hoc, comme la Force multinationale mixte qui combat Boko Haram dans le bassin du lac Tchad ou la force conjointe du G5 Sahel. En effet, toutes deux ont rencontré des difficultés à promouvoir une stabilité durable, notamment parce qu'elles ne reposaient pas sur un plan d'action politique visant à établir un lien de confiance entre les populations, à éviter l'exacerbation des tensions communautaires et à faciliter l'accès aux services de base. Si Bruxelles renforce son aide financière à ce type de coalitions, elle devrait insister pour que les opérations militaires soient articulées autour de stratégies politiques et être prête à utiliser son fonds de développement pour contribuer à leur mise en œuvre. Associer ainsi les outils civils et militaires de l'UE nécessitera une volonté politique forte de Bruxelles et une planification stratégique mieux intégrée par les différentes institutions européennes.

Le point le plus controversé sera peut-être que, dans le cadre de cette nouvelle approche de financement par l'UE, Bruxelles pourra financer des formations et du matériel létal militaires pour les armées nationales africaines. Ce type de soutien peut se révéler particulièrement dangereux dans des Etats où mauvaise gestion et corruption des forces de sécurité sont généralisées et où il sera alors difficile de garantir que ce matériel est utilisé aux fins prévues et ne tombe pas dans de mauvaises mains. Les militaires eux-mêmes peuvent devenir un risque pour la stabilité, comme l'a montré le coup d'Etat survenu en août 2020 au Mali. Avant d'apporter ce type de soutien, et pendant la période de financement, Bruxelles doit procéder à des évaluations de risque approfondies, fondées sur des renseignements fournis par les Etats membres de l'UE, afin de déterminer dans quelle mesure son soutien peut attiser les dynamiques de conflit. Dans des Etats fragiles, caractérisés par de hauts niveaux de précarité institutionnelle et sociale ou touchés par des conflits armés, où il est particulièrement probable que l'aide soit mal utilisée, l'UE devrait éviter de financer armes et munitions et se concentrer sur un appui non létal.

Addis-Abeba/Bruxelles, 14 janvier 2021

Nouveaux modes de financement de l'UE en faveur de la paix et de la sécurité africaines

I. Introduction

Depuis 2004, l'Union européenne (UE) est un bailleur de fonds essentiel de l'Union africaine. Elle soutient les efforts de prévention des conflits à travers la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (APF, en anglais).¹ En 2021, dans le cadre d'une refonte de ses fonds de politique étrangère, l'UE et ses Etats membres démantèleront l'APF et les ressources qui y transitaient auparavant passeront désormais par deux instruments plus flexibles, qui lui succéderont.² Si ce changement structurel permettra à l'UE de continuer à jouer un rôle clé dans le soutien à la prévention des conflits en Afrique, il comporte toutefois certains risques, dont celui que Bruxelles tende à systématiser, avec ces nouveaux instruments, des réponses surmilitarisées aux conflits régionaux.

Le présent rapport analyse les perspectives et les risques que cette nouvelle structure de financement de l'UE pourrait présenter pour la coopération Union africaine (UA)-UE et pour la paix et la sécurité africaines, plus globalement. Il propose ensuite des recommandations pour une mise en œuvre responsable de la structure. L'accord politique de décembre 2020 sur la création de la facilité européenne pour la paix (EPF, en anglais ; l'un des fonds qui succèdent à l'APF) et les négociations relatives à sa mise en œuvre en Afrique étant sur le point de débiter à Bruxelles et dans les Etats membres, et les préparatifs du prochain sommet UA-UE prévu pour la mi-2021 étant en cours, ce rapport a pour but d'alimenter le débat autour de ces questions en Afrique comme en Europe. Le rapport se fonde sur les travaux antérieurs de Crisis Group sur les relations UA-UE et sur les contributions statutaires des Nations unies en faveur des opérations de soutien à la paix en Afrique.³ Il repose également sur des entretiens réalisés entre janvier et décembre 2020 avec des fonctionnaires de l'UE et de l'UA ainsi qu'avec des représentants des Etats membres à Addis-Abeba et Bruxelles, des experts de la société civile en Europe et le personnel de terrain de Crisis Group au Sahel, dans le bassin du lac Tchad et dans la corne de l'Afrique.

¹ Rapport Afrique de Crisis Group N°255, *Nouveau départ pour les relations entre l'Union africaine et l'Union européenne*, 17 octobre 2017.

² Le financement de l'UE pour la paix et la sécurité en Afrique va au-delà des activités qui étaient financées par la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique. Il couvre une série de mesures allant des programmes d'aide au développement aux initiatives de prévention des conflits et de consolidation de la paix menées par les populations locales. Ces mesures ne font pas l'objet du présent rapport, qui décrit les nouveaux éléments du financement de l'UE pour la paix et la sécurité en Afrique.

³ Ibid. Rapport Afrique de Crisis Group N°286, *The Price of Peace: Securing UN Financing for AU Peace Operations*, 31 janvier 2020.

II. L'évolution du financement de l'UE pour la paix et la sécurité africaines

Entre 2004 et 2019, l'UE a utilisé la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, un fonds dédié à la promotion de la stabilité et de la paix sur tout le continent, pour fournir 2,7 milliards d'euros d'aide financière à l'UA et d'autres institutions africaines, en appui à leurs efforts de prévention des conflits.⁴ L'APF constituait une source de financement stable et relativement prévisible. En 2021, l'UE intégrera l'APF dans deux fonds mondiaux plus vastes, qui toucheront un éventail plus large de bénéficiaires et seront moins restrictifs quant au type d'aide disponible. Dans ce nouveau cadre, l'UE pourra financer directement des coalitions militaires et les armées nationales africaines, ce qui, par le passé, était difficile, voire impossible, en vertu des restrictions juridiques qui régissaient l'APF.

A. La facilité de soutien à la paix pour l'Afrique

L'UE a créé l'APF en réponse à une demande d'aide extérieure émise par l'UA. L'APF est devenue un pilier central de la coopération en matière de paix et de sécurité entre l'UA et l'UE, car cette facilité s'attache à soutenir l'UA et des organisations africaines sous-régionales dans leurs efforts visant à prévenir et résoudre les conflits. Elle a permis à l'UE de fournir les ressources nécessaires pour activer et pérenniser les missions sous conduite africaine visant à résoudre les crises risquant de mettre en péril la paix et la sécurité sur le continent, alors que l'UA et les Etats africains ont mobilisé les forces de réponse rapide nécessaires pour faire face aux menaces sur le terrain.⁵

L'UA et les institutions africaines sous-régionales, qui sont, à quelques exceptions près, les bénéficiaires désignés dans le cadre de l'APF, ont été les principaux bénéficiaires des financements de l'APF.⁶ A travers l'APF, l'UE a déboursé plus de 2,7 milliards d'euros entre 2004 et 2019 pour soutenir trois domaines essentiels sous l'égide de l'UA. Le premier domaine regroupe les opérations de soutien à la paix sous conduite africaine. Le deuxième est l'architecture africaine de paix et de sécurité, qui

⁴ « African Peace Facility, Annual Report 2019 », Direction générale de la coopération internationale et du développement (DG DEVCO), juillet 2020.

⁵ Techniquement, l'UE peut déployer ses propres unités militaires multinationales (les groupes tactiques de l'UE) à des fins de prévention de conflits, de stabilisation, de maintien de la paix ou de lutte contre le terrorisme, si une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU l'y autorise. Toutefois, jusqu'à présent, des considérations stratégiques et un manque de volonté politique ont entravé leur déploiement.

⁶ « African Peace Facility, Annual Report 2019 », op. cit. L'UA reconnaît huit communautés économiques régionales : Union du Maghreb arabe, Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (Cedeao), Communauté d'Afrique de l'Est, Autorité intergouvernementale pour le développement, Communauté de développement de l'Afrique australe, Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe, Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale, Communauté des Etats sahélo-sahariens ; et deux mécanismes régionaux, qui sont des mécanismes de coordination des brigades régionales en attente d'Afrique de l'Est et du Nord (à savoir, le mécanisme de coordination de la Force en attente de l'Afrique de l'Est et la Capacité régionale d'Afrique du Nord).

est le cadre institutionnel de sécurité du continent.⁷ Le troisième est le mécanisme de réponse rapide de l'APF qui mobilise une aide financière rapide pour les initiatives africaines de prévention de conflits et de médiation.⁸ Les organes sous-régionaux reconnus par l'UA qui entreprennent des opérations de paix et de sécurité avec un mandat du Conseil de paix et de sécurité de l'UA étaient également éligibles pour un financement de l'APF, mais l'UA devait approuver toute requête émanant des organes régionaux.⁹

Plus de 90 pour cent de l'APF ont été consacrés à des opérations de soutien à la paix. Cet instrument a contribué au financement de seize missions africaines dans le cadre de différents mandats de l'UA, allant du suivi du cessez-le-feu au Soudan du Sud au soutien d'une transition pacifique et démocratique en Gambie, en passant par la lutte contre Boko Haram dans le bassin du lac Tchad.¹⁰ L'APF couvre des frais de missions comme le transport des troupes, les indemnités de subsistance des soldats, l'infrastructure de communication et les capacités d'évacuation médicale, mais elle ne peut pas financer les salaires des militaires, les armes, les munitions ou le matériel, ou encore les formations militaires.¹¹ De 2007 à 2019, plus de 1,94 milliard d'euros de financement de l'APF ont transité par l'UA pour financer une seule opération, la Mission de l'Union africaine en Somalie (Amisom). La majeure partie de la somme couvrait les allocations des militaires.¹²

L'appui de l'UE au renforcement des capacités institutionnelles de l'architecture africaine de paix et de sécurité a été conçu pour compléter le financement destiné aux opérations de paix africaines, en vue d'aider l'UA et ses organes régionaux partenaires dans la gestion du déploiement, le commandement et le contrôle des opéra-

⁷ L'architecture africaine de paix et de sécurité se compose du Conseil de paix et de sécurité de l'UA, du Groupe des Sages, des systèmes continentaux d'alerte rapide, de la Force africaine en attente et du Fonds pour la paix.

⁸ Entre 2004 et 2019, la majeure partie de l'enveloppe de l'APF a été allouée à des opérations de soutien à la paix (2 681,2 millions d'euros, soit 93 pour cent des contrats totaux). Quelque 171,8 millions d'euros (6 pour cent) ont été utilisés pour le renforcement des capacités et 28 millions d'euros (1 pour cent) pour le mécanisme de réponse rapide. « African Peace Facility, Annual Report 2019 », op. cit.

⁹ « African Peace Facility, Annual Report 2018 », DG DEVCO, 2019.

¹⁰ Depuis 2004, l'APF a financé les opérations de soutien à la paix suivantes : la mission de l'Union africaine au Soudan, la mission de consolidation de la paix en République centrafricaine, le mécanisme de surveillance et de vérification et le mécanisme de surveillance du cessez-le-feu et de suivi de l'application des dispositions transitoires de sécurité au Soudan du Sud, la mission de la Cedeao en Gambie, la Force multinationale d'Afrique centrale, la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine, la mission de la Cedeao en Guinée-Bissau, la mission de l'Union africaine pour le soutien aux élections aux Comores et la mission d'assistance électorale et sécuritaire de l'UA aux Comores, la mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine, l'initiative de coopération régionale de l'UA pour l'élimination de l'Armée de résistance du Seigneur, l'Amisom, la Force multinationale mixte et la Force conjointe du G5 Sahel, la mission des observateurs de l'UA en République centrafricaine, ainsi que la mission des observateurs de droits humains et des experts militaires de l'UA au Burundi. « African Peace Facility, Annual Report 2018 », op. cit.

¹¹ La base légale pour la création de l'APF est l'accord de Cotonou, qui régit la coopération au développement entre l'UE et les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Le financement de l'APF est dès lors considéré comme du financement destiné au développement et ne peut être utilisé pour du matériel létal ou des munitions.

¹² « African Peace Facility, Annual Report 2019 », op. cit.

tions de paix, tout en s'engageant plus visiblement dans la prévention des conflits sur le continent.¹³ Les fonds destinés au soutien institutionnel couvrent entre autres la formation et les salaires du personnel de la Commission de l'UA, l'infrastructure de communication et informatique, et l'appui technique au Système continental d'alerte rapide de l'UA.¹⁴ Cette composante de renforcement des capacités a toutefois toujours représenté une part relativement faible de l'APF (seulement 171,8 millions d'euros entre 2004 et 2018) bien que des évaluateurs externes, comme la Cour des comptes européenne, aient régulièrement suggéré de la développer et de mieux la relier au déploiement d'opérations de soutien à la paix.¹⁵

Quoiqu'il dispose du financement le moins important (seulement 28 millions d'euros entre sa création en 2009 et 2018), le mécanisme de réponse rapide, qui a soutenu environ 40 initiatives différentes à travers l'Afrique dans toute une série de situations de conflit, est largement considéré, parmi tous les programmes ayant bénéficié du fonds, comme le plus abouti. Grâce à sa procédure accélérée, l'UE peut répondre aux demandes de financement de l'UA en à peine dix jours ouvrables, ce qui permet à l'UA de préparer les premières étapes des opérations de soutien à la paix et de mettre rapidement en place un large éventail d'initiatives de prévention des conflits telles que la médiation, la navette diplomatique, le déploiement d'observateurs des droits humains, les missions d'enquête et les mesures visant à prévenir les violences liées aux élections dans les premiers stades d'une crise.¹⁶

B. Une nouvelle approche de l'UE à l'horizon

Pour les décideurs politiques européens, une grande partie des problèmes sécuritaires de l'Afrique, qu'il s'agisse de l'expansion du jihadisme au Sahel ou des effets de divers conflits africains sur la migration non maîtrisée, représentent une menace pour la stabilité européenne.¹⁷ C'est notamment pour y répondre que l'UE est en train

¹³ Ibid. L'APF a, par exemple, commencé à financer un système de commandement, contrôle, communication et information qui peut contribuer à mieux gérer les opérations de soutien à la paix sous conduite africaine.

¹⁴ Le Système continental d'alerte rapide de l'UA se compose d'une « salle de crise », qui offre une surveillance 24 heures sur 24 des situations de conflits éventuels et réels et des situations post-conflits, et des centres similaires dans des communautés économiques régionales. Il a aussi élaboré des outils destinés à améliorer les capacités des Etats membres en matière d'alerte rapide et de prévention de conflits.

¹⁵ Cette tranche de l'APF n'a pas toujours été utilisée de la manière la plus stratégique pour compléter l'appui aux opérations de paix. Au lieu de fournir des formations ciblées et une aide technique dans une perspective à long terme, elle a largement financé les coûts opérationnels de base de l'architecture africaine de paix et de sécurité. James Mackie, Volker Hauck, Leon Kukuk, Abebaw Zerihun et Matthias Deneckere, « Final Report: Evaluation of the Implementation of the African Peace Facility as an Instrument Supporting African Efforts to Manage Conflicts on the Continent », European Centre for Development Policy Management, Cardno et Particip GmbH, décembre 2017. « Rapport spécial – Aide de l'Union européenne à l'architecture africaine de paix et de sécurité : un recentrage s'impose », Cour des comptes européenne, 18 septembre 2018.

¹⁶ « African Peace Facility, Annual Report 2019 », op. cit.

¹⁷ « Vision partagée, action commune : une Europe plus forte, une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne », Service européen d'action extérieure, juin 2016. Malgré une augmentation de la migration irrégulière de l'Afrique vers l'Europe entre 2014 et 2016 (et une baisse parallèle de la migration régulière), la majorité des migrants africains résident

de revoir ses outils de financement de politique étrangère, notamment l'APF, pour essayer de les rationaliser et ainsi, de rendre son action extérieure plus efficace.

L'UE va intégrer l'AFP dans deux fonds mondiaux, ce qui signifie que Bruxelles ne disposera plus d'un mécanisme de financement exclusivement consacré à la paix et la sécurité en Afrique. La composante des opérations de soutien à la paix de l'APF sera absorbée par la facilité européenne pour la paix (EPF), un nouveau fonds de portée mondiale doté d'un budget de cinq milliards d'euros pour la période 2021 à 2027, soit environ le double de ce qu'a dépensé l'APF entre 2004 et 2019.¹⁸ L'appui au renforcement des capacités institutionnelles et le mécanisme de réponse rapide seront intégrés au nouvel instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale, à travers lequel l'UE fera transiter toute son aide au développement mondial.¹⁹

L'EPF est un nouvel instrument de politique étrangère important de l'UE, qui permet à cette dernière d'accéder à des domaines, notamment la coopération militaire et de défense extérieure, dans lesquels les Etats membres n'avaient jusqu'à présent pu s'engager que de manière bilatérale, via l'Otan, ou via des initiatives de coopération militaire ad hoc. Outre les partenaires multilatéraux de longue date comme l'UA, l'EPF pourra soutenir d'autres coalitions internationales et régionales, qui pourraient par exemple inclure le groupement de forces spéciales Takouba au Sahel, un groupement militaire européen placé sous la houlette de l'opération française Barkhane, ou la coalition internationale contre l'Etat islamique en Irak et en Syrie.²⁰ La nouvelle structure rompra donc avec la norme consistant à faire transiter la majorité des fonds destinés à la paix et à la sécurité par l'UA. Elle permettra également pour la première fois à l'UE d'apporter directement aux forces armées et de sécurité non européennes, et notamment africaines, une assistance et des équipements militaires et de défense, y compris du matériel létal.²¹

en Afrique plutôt que sur le continent européen. Nombre d'entre eux restent, pour la plupart, au sein de leur région d'origine. « Many More to Come? Migration from and within Africa », Centre commun de recherche de la Commission européenne, mars 2018.

¹⁸ Initialement, la Commission européenne et le Service européen d'action extérieure avaient prévu un budget de 10,5 milliards d'euros pour la période 2021-2027, soit près de quatre fois les dépenses globales de l'APF. A l'issue d'une année de négociation, en juillet 2020, le Conseil européen a ramené le montant à cinq milliards d'euros. Les Etats membres de l'UE sont parvenus à un accord politique sur l'EPF. « Le Conseil parvient à un accord politique sur la facilité européenne pour la paix », Conseil de l'Union européenne, 18 décembre 2020.

¹⁹ « European Peace Facility: An Off-budget Fund to Build and Strengthen International Security », fiche d'information de la Commission européenne, 13 juin 2018; « EU Budget for the Future: The Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument », fiche d'information de la Commission européenne, 14 juin 2018.

²⁰ « Soutien de la Commission à la proposition présentée au Conseil par la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité en vue d'une décision du Conseil établissant une facilité européenne pour la paix », communication de la Commission européenne, 13 juin 2018. Entretiens de Crisis Group, fonctionnaires de l'UE, Bruxelles, 30 novembre et 1er décembre 2020.

²¹ L'EPF absorbera en outre le mécanisme Athéna, un fonds de l'UE qui couvre actuellement la plupart des coûts des opérations militaires propres de l'UE à l'étranger, tout comme ses opérations de formation au Mali et en Somalie. « European Peace Facility: An Off-Budget Fund to Build and Strengthen International Security », op. cit.

Quant au financement non militaire, il est encore difficile de déterminer exactement quelle proportion du soutien institutionnel arrivera à l'UA via le nouvel instrument de développement de l'UE. Comme mentionné précédemment, l'APF a fourni un soutien financier unique qui a aidé l'UA à développer son propre système d'alerte rapide et ses outils de prévention des conflits.²² Reste à savoir dans quelle mesure ce type de soutien sera maintenu lorsque l'UE passera au nouvel instrument de financement, si les initiatives de renforcement des capacités pourront s'aligner sur les besoins et les priorités de l'UA et si oui, de quelle manière, ou si elles seront liées au soutien aux opérations d'appui à la paix sous conduite africaine à long terme.²³ Pour l'heure, le soutien institutionnel continuera de transiter par l'APF jusqu'en 2024, date à laquelle le nouvel instrument de développement assurera probablement une partie de ce soutien.²⁴

C. *Les raisons de ce nouveau modèle de financement*

Nombre des changements apportés aux instruments financiers de Bruxelles sont motivés par son ambition de renforcer son rôle d'acteur mondial de politique étrangère. Par ailleurs, comme cela a été suggéré plus haut, les seize années d'expérience de l'UE en matière de financement des opérations de soutien à la paix comme l'Amisom, la Force multinationale mixte (FMM) dans le bassin du lac Tchad et la Force conjointe du G5 Sahel ont donné envie à Bruxelles de disposer d'une plus grande flexibilité dans le type de financements et de bénéficiaires possibles.²⁵ En outre, les enseignements que l'UE a tirés de ses missions civiles et militaires ont également contribué à la décision de rendre l'EPF moins restrictif que l'APF.

1. Le piège du financement de l'Amisom

Ayant bénéficié d'un soutien financier de 1,94 milliard d'euros entre 2007 et 2019, l'Amisom, l'opération de soutien à la paix de l'UA en Somalie, a représenté la plus grande part de financement de l'APF octroyée à ce jour. Les contributions de l'APF, qui ont principalement couvert les allocations des troupes de l'Amisom et la composante policière de la mission ainsi que les salaires du personnel civil international et local et les frais opérationnels des bureaux de la mission, ont fait de l'UE l'un des principaux bailleurs de l'Amisom.²⁶

Mais au fil des ans, alors qu'elle soutenait l'Amisom, l'UE s'est interrogée sur la pertinence du financement à durée indéterminée de missions sous conduite africaine. Certains frais ont gonflé bien au-delà des prévisions initiales. L'Amisom avait par exemple un mandat initial de six mois et un contingent d'environ 7 000 soldats. A cette époque, les contributions mensuelles de l'UE s'élevaient à 700 000 euros et

²² « African Peace Facility, Annual Report 2018 », op. cit.

²³ Entretiens de Crisis Group, fonctionnaires de l'UE et représentants de certains Etats membres, Bruxelles, Berlin, février 2020.

²⁴ Entretiens de Crisis Group, fonctionnaires de l'UE, 31 novembre et 3 décembre 2020. L'UE a signé des contrats en 2020 pour les nouvelles étapes du programme de soutien institutionnel et du mécanisme de réponse rapide, qui prendront fin en 2024.

²⁵ L'UE a également dû remplacer l'APF car la structure qui a succédé au Fonds de développement européen, qui finançait auparavant l'APF, a été intégrée au budget européen et n'était plus en mesure de couvrir les dépenses de l'APF. De nouvelles modalités de financement étaient donc nécessaires.

²⁶ « African Peace Facility, Annual Report 2019 », op. cit.

couvraient avant tout les salaires des militaires. L'ONU avait envisagé de reprendre la main, mais ce ne fut pas le cas. Les salaires et le nombre de soldats ont augmenté, pour atteindre le nombre de 22 000 au plus fort de la mission. En conséquence de ces augmentations, les versements de l'APF étaient passés à vingt millions d'euros par mois en 2016.²⁷ Se sentant prise au piège et désireuse de réguler ses dépenses, Bruxelles a décidé en 2016 de diminuer de 20 pour cent ses contributions à l'Amisom.²⁸

Cette décision a fortement tendu les relations entre l'UE et l'UA. Avant d'arriver à celle-ci, l'UE avait à plusieurs reprises fait part de ses inquiétudes quant à son rôle de bailleur principal des salaires des soldats et au manque de partage des coûts. Les fonctionnaires de l'UA n'étaient toutefois pas préparés à ce que l'UE mette sa menace de réduction à exécution et a fustigé l'UE, arguant que cette coupe claire minait la capacité de l'UA à lutter contre al-Shabaab.²⁹ L'UA a tenté de trouver d'autres financements externes, en vain, et quatre ans plus tard, l'Amisom est toujours tributaire du financement de l'UE, qui ne sera plus garanti après 2021.³⁰

2. Vers davantage de financements pour les coalitions ad hoc

En réponse aux nouvelles menaces sécuritaires transfrontalières provenant des groupes armés, en particulier des jihadistes, les Etats africains ont établi des forces de coalition ad hoc, comme la FMM qui lutte contre Boko Haram dans le bassin du lac Tchad et la Force conjointe du G5 Sahel. Ces forces ne sont pas sous les auspices de communautés économiques régionales reconnues par l'UA.³¹ Du point de vue européen, financer ce type de coalitions ad hoc présente un avantage, car contrairement aux opérations de soutien à la paix sous conduite de l'UA, dans lesquelles les bailleurs externes paient les allocations des militaires et le matériel des soldats de la paix de l'UA, dans ces coalitions, les Etats africains affectés engagent davantage de ressources propres, en plus des militaires. L'UE peut ainsi financer des aides limitées (plutôt que d'engager des dépenses à long terme comme elle l'a fait avec l'Amisom) et réduire ainsi la dépendance de l'opération au financement de l'UE et, théoriquement, le coût global pour l'UE.³²

²⁷ Omar S. Mahmood et Ndubuisi Christian Ani, « Impact of EU Funding Dynamics on Amisom », Institute for Security Studies, décembre 2017.

²⁸ Entretien de Crisis Group, fonctionnaire européen, Bruxelles, 11 février 2020.

²⁹ Rapport de Crisis Group, *Nouveau départ pour les relations entre l'Union africaine et l'Union européenne*, op. cit.

³⁰ Ibid. Entretien de Crisis Group, fonctionnaire de l'UE, Bruxelles, 13 février 2020. « Proposition de décision du Conseil relative à l'affectation de fonds désengagés de projets au titre du 10e Fonds européen de développement à la reconstitution des ressources de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique », Commission européenne, 3 septembre 2020. Le 3 septembre 2020, l'UE a décidé de reconstituer l'APF avec un montant additionnel allant jusqu'à 129 millions d'euros, afin de permettre la poursuite des activités de l'APF jusqu'à la mi-2021, ou jusqu'à l'expiration de l'accord de Cotonou, en fonction de la première échéance. L'apport de liquidités devrait garantir un financement de l'Amisom par l'APF jusqu'à la mi-2021. Après cette date, les fonds de l'EPF alloués à l'Amisom demeurent incertains.

³¹ Les coalitions ad hoc sont des initiatives émanant de groupes d'Etats membres de l'UA. Ces initiatives disposent généralement d'une autorisation du Conseil de paix et de sécurité de l'UA, bien que cette dernière n'ait aucune responsabilité de commandement ni de contrôle.

³² Rapport de Crisis Group, *Nouveau départ pour les relations entre l'Union africaine et l'Union européenne*, op. cit.

Trouver comment financer ces coalitions ad hoc par le biais de l'APF n'a toutefois pas été aisé, car en vertu des conditions de l'instrument, les bénéficiaires admissibles se limitent aux communautés économiques régionales et aux organisations sous-régionales reconnues par l'UA et engagées dans des opérations de paix et de sécurités menées dans le cadre d'un mandat du Conseil de paix et de sécurité de l'UA. En outre, les secrétariats des missions ad hoc ne disposent pas nécessairement des capacités pour gérer les fonds de l'APF. L'UE devait faire transiter les fonds destinés à la FMM par la Commission de l'UA, car l'APF interdit les paiements directs à des gouvernements individuels et la Commission du bassin du lac Tchad, l'institution à laquelle il incombe théoriquement d'assurer la supervision politique de la force, ne répondait pas aux critères d'admissibilité de l'APF.³³

Ces modalités étaient loin d'être idéales. Malgré l'allocation d'une enveloppe initiale de l'APF de 55 millions d'euros sur cinq ans à compter du début de l'année 2016, des difficultés de provisions sont survenues. L'UE les a attribuées à la faiblesse des processus de l'UA, et celle-ci les a attribuées à la bureaucratie à Bruxelles.³⁴ Ces retards, tant au niveau de la négociation de l'accord au départ qu'à celui de l'acheminement des fonds une fois le programme lancé, ont eu une incidence sur le terrain, notamment au début du déploiement de la FMM en 2015. A cette époque, dans les premières phases du déploiement, les troupes étaient sous-équipées sur le terrain en raison du manque de financement.³⁵

L'expérience qu'a connue l'UE avec la FMM a laissé des traces. Plus tard, lorsque Bruxelles a cherché des manières de financer la Force conjointe du G5 Sahel à travers l'APF, il a été convenu avec la présidence de l'UA de limiter l'implication de la Commission africaine dans le processus de provision afin d'éviter des délais similaires. L'UE a demandé au Conseil de paix et de sécurité de l'UA de n'approuver le financement de la force conjointe par l'APF qu'une fois les modalités établies avec le secrétariat du G5 Sahel, et a organisé l'approvisionnement en matériel via des prestataires externes.³⁶

Si Bruxelles est toujours déterminée à soutenir les efforts de maintien de la paix de l'UA, son intérêt croissant à financer des coalitions ad hoc a mené les fonctionnaires de l'UE et des Etats membres à rechercher un modèle de financement qui permettrait ce type d'arrangements plus circonscrits.³⁷ L'expiration, en décembre 2020, de l'accord de Cotonou, qui régit le cadre général des relations de l'UE avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, et constitue la base légale de l'APF, a contribué à déterminer le calendrier de l'effort de restructuration, tout comme la

³³ « African Peace Facility, Annual Report 2018 », op. cit.

³⁴ Un diplomate de l'UA a néanmoins admis à Crisis Group que la faiblesse des procédures d'approvisionnement de l'UA était largement responsable des retards dans l'arrivée du soutien de l'UE. Entretien de Crisis Group, fonctionnaire de l'UA, novembre 2019.

³⁵ Rapport Afrique de Crisis Group N°291, *Quel rôle pour la force multinationale mixte dans la lutte contre Boko Haram ?*, 7 juillet 2020.

³⁶ Entretien de Crisis Group, fonctionnaire de l'UE, Bruxelles, 5 février 2020. « Concernant la Force conjointe du G5 Sahel, l'UA aurait préféré que l'UE rejette la demande du G5 Sahel, mais l'UE a voulu y accéder. »

³⁷ Entretiens de Crisis Group, fonctionnaires de l'UE, Bruxelles, 12 février et 1er décembre 2020.

décision de l'UE de réformer ses instruments de financement extérieurs dans le cadre des négociations relatives au budget pour la période 2021-2027.³⁸

3. Demandes croissantes de soutien pour les armées africaines

La nouvelle facilité européenne pour la paix offre davantage de flexibilité pour financer les opérations de soutien à la paix sous conduite africaine que l'APF. Elle permet, par ailleurs, de financer directement des coalitions ad hoc, sans l'approbation ou l'implication de l'UA.³⁹ En outre, grâce à la flexibilité qu'apporte l'EPF, l'UE pourra financer du matériel militaire pour les armées africaines (ou autres). Ce matériel inclut armes et munitions, que l'UE ne pouvait pas financer précédemment.⁴⁰ La décision de prendre cette nouvelle orientation répond à l'ambition de l'UE, partagée par certains Etats membres dont l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, l'Italie et le Portugal, qui sont eux-mêmes engagés dans des activités de formation et d'équipement en Afrique, de renforcer le rôle de l'UE en tant qu'acteur de sécurité et de défense.⁴¹ Par le passé, des pays d'Afrique et l'UA ont aussi demandé une aide financière à l'UE pour du matériel létal.⁴²

De manière très limitée, l'UE a déjà commencé à mobiliser des fonds en dehors de l'APF pour soutenir des armées étrangères par le biais du programme de renforcement des capacités à l'appui de la sécurité et du développement adopté en 2017 et doté d'un budget initial de 100 millions d'euros. Cette initiative permet à l'UE de fournir des formations, un encadrement et des conseils, ainsi que certains types de matériels et des améliorations infrastructurelles, en dehors ou en complément de ses propres missions et opérations. Cependant, elle le fait dans des conditions strictes. Puisque les traités de l'UE limitent l'utilisation de son budget pour des dépenses ayant des implications militaires et de défense, le programme exclut strictement les dépenses militaires récurrentes, telles que les indemnités journalières ou les salaires des militaires, l'achat d'armes ou de munitions, ou le financement de formations destinées à contribuer à la capacité de combat des forces armées.⁴³ Avec l'EPF, qui n'est pas financée par le budget de l'UE mais par des contributions annuelles distinctes des Etats membres, et n'est donc pas soumise aux mêmes limitations, l'UE

³⁸ L'accord de Cotonou est un accord de coopération qui fournit le cadre général pour les relations entre l'UE et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Il a été adopté en 2000 et a expiré en décembre 2020. Le 3 décembre 2020, les négociateurs européens et africains sont parvenus à un accord politique sur le texte du nouvel accord de partenariat qui succèdera à l'accord de Cotonou.

³⁹ Entretiens de Crisis Group, fonctionnaires de l'UE, Bruxelles, 12 et 13 février 2020.

⁴⁰ Ni les règles du traité relatives au budget de l'UE ni les règlements relatifs aux instruments extrabudgétaires existants, tels que l'APF, n'autorisent le financement de l'achat de matériel létal. L'EPF ne se heurtera pas aux mêmes restrictions.

⁴¹ Entretiens de Crisis Group, représentants d'Etats membres de l'UE, Bruxelles, 13 janvier et 14 février 2020.

⁴² Entretien de Crisis Group, fonctionnaire de l'UE, Bruxelles, 11 février 2020. Giovanni Faleg et Carlo Palleschi, « African Strategies: European and Global Approaches towards Sub-Saharan Africa », Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, juin 2020.

⁴³ Règlement (UE) 2017/2306 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 modifiant le règlement (UE) no 230/2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix. Le soutien apporté par cet instrument pour la paix et la stabilité doit être clairement lié aux objectifs de développement pour être éligible, ce qui n'est pas le cas de l'EPF.

affine cette première ébauche et pourra largement étendre son soutien aux armées africaines.

Un petit nombre d'Etats membres de l'UE sont à l'origine de cette nouvelle orientation, en particulier la France. Ces pays fournissent déjà du matériel légal aux armées africaines sur une base bilatérale, mais ont intérêt à transférer une partie de cette fonction à Bruxelles, ce qui permet de mettre en commun les ressources avec d'autres Etats de l'UE pour partager et réduire les coûts.⁴⁴ Certains décideurs européens ont également soutenu la possibilité de fournir du matériel légal, mais pour des raisons différentes. Ils estiment que l'implication de l'UE mènera à une meilleure réglementation des financements européens destinés à la fourniture d'armes à l'étranger. Ils indiquent que la fourniture bilatérale de matériel légal par les Etats membres n'est pas soumise à un mécanisme de surveillance commun, alors que le financement de l'EPF pourrait être soumis à des règles de surveillance plus strictes que celles des Etats membres.⁴⁵ Après de longues négociations, les 27 Etats membres se sont accordés sur le financement de matériel légal, à la condition que des Etats membres individuels puissent se désolidariser d'un financement spécifique d'armes et de munitions.⁴⁶

En outre, l'expérience acquise par l'UE lors de ses propres missions civiles et militaires a alimenté une tendance interne à rendre ses outils financiers plus flexibles. Des décideurs politiques européens affirment par exemple que l'UE a eu des difficultés à former les armées nationales dans des endroits comme le Mali, la Somalie et la République centrafricaine en raison de lacunes dans les équipements et les infrastructures de base de l'armée, que Bruxelles n'a pas pu financer par l'APF en raison de ses conditions strictes d'éligibilité. Pour combler ces lacunes, les missions de l'UE devaient jusqu'à présent soit demander aux Etats membres de l'UE de procéder à des paiements uniques volontaires, soit se tenir à l'écart pendant que des pays tiers, tels que la Russie ou les Emirats arabes unis, intervenaient pour fournir les équipements nécessaires, sans contrôle européen.⁴⁷

De nombreux fonctionnaires de l'UE citent régulièrement l'exemple de la Somalie pour démontrer l'utilité de permettre à Bruxelles de financer des initiatives complémentaires. En plus du financement de l'Amisom et de la mission de formation militaire de l'UE, l'EPF permettrait à l'UE de financer directement le matériel militaire, la formation et les infrastructures de l'armée nationale somalienne. Selon ces fonctionnaires, ce changement permettrait d'aider les autorités nationales à reprendre en main certaines opérations de l'Amisom et de faciliter le retrait, à terme, de la mission.⁴⁸

⁴⁴ Entretien de Crisis Group, représentant d'un Etat membre de l'UE, Bruxelles, janvier 2020.

⁴⁵ Discussion selon la règle de Chatham House lors d'un atelier informel, « European Peace Facility – Appropriate Safeguards for Military Support: Conflict-sensitive Risk Assessment, Monitoring and Evaluation », organisé par la représentation permanente du Royaume des Pays-Bas auprès de l'Union européenne et le Bureau européen de liaison pour la construction de la paix, 26 juin 2019.

⁴⁶ Nicolas Gros-Verheyde, « Facilité européenne de paix : tout proche d'un accord. La question de la fourniture de matériel légal (presque) réglée », Bruxelles2, 20 novembre 2020.

⁴⁷ Entretien de Crisis Group, fonctionnaires de l'UE et représentants d'Etats membres, Bruxelles, Berlin, février 2020.

⁴⁸ Entretien de Crisis Group, fonctionnaire européen, Bruxelles, 13 février 2013. L'UE a déjà mobilisé vingt millions d'euros de soutien de l'APF aux forces de sécurité somaliennes afin de leur fournir des équipements non létaux et de leur permettre de participer aux opérations de transition aux

De même, au Sahel, les fonctionnaires sont convaincus qu'utiliser les financements de l'EPF pour mieux former et équiper les forces maliennes, burkinabè et nigériennes permettrait finalement aux troupes européennes (surtout françaises) de réduire leur engagement.⁴⁹

Le chef de la diplomatie européenne, Josep Borrell, est un fervent défenseur de cette nouvelle approche. Tandis que l'EPF était déjà en gestation, il a plaidé, dans un discours prononcé à Addis-Abeba le 28 février 2020, en faveur de la fourniture d'armes par l'UE aux alliés africains pour contribuer aux efforts de lutte contre le terrorisme. Le même jour, le président de la Commission de l'UA, Moussa Faki, a également déclaré à des responsables de l'UE qu'en réponse à « la violence et aux armes des terroristes qui tuent continuellement des civils et sabotent les évolutions positives, nous avons également besoin d'armes et de fusils ».⁵⁰

côtés de l'Amisom, mais elle a dû, pour ce faire, effectuer un montage complexe en faisant transiter ces fonds par l'UA.

⁴⁹ En l'absence de possibilités à grande échelle pour que l'UE forme et équipe les armées sahéliennes, plusieurs Etats membres ont même décidé d'intensifier leur présence militaire dans la région, en déployant une nouvelle force multinationale nommée Takouba, sous le commandement de l'opération française Barkhane. Jean-Dominique Merchet, « La force militaire Takouba, dernière invention française pour le Mali », *L'Opinion*, 18 novembre 2019.

⁵⁰ David M. Herszenhorn, Jacopo Barigazzi et Simon Marks, « To be top gun on foreign affairs, Borrell says EU must buy weapons », *Politico (Europe)*, 28 février 2020.

III. Eventuelles répercussions sur la paix et la sécurité en Afrique

Comme cela a déjà été indiqué, de nombreux responsables politiques européens et africains sont conscients des avantages et des nouvelles possibilités de financement plus flexibles qui émaneront des instruments qui succéderont à l'APF. La forme que prendront ces nouveaux instruments posera, néanmoins, de nombreuses difficultés dont l'UE et ses Etats membres devront tenir compte au moment de finaliser les détails de cette nouvelle structure de financement et de sa mise en œuvre.

A. Implications pour l'Union africaine

Pour l'UA, l'un des risques de la nouvelle approche de l'UE sur le long terme est le caractère imprévisible que pourrait revêtir le financement de ses priorités en matière de paix et de sécurité.⁵¹ L'EPF disposera d'un budget de 5 milliards d'euros pour sept ans. Ce montant est environ trois fois supérieur à l'ensemble des engagements de l'APF pour le cycle budgétaire précédent (environ 1,6 milliard d'euros pour la période 2014-2020, incluant les activités telles que le renforcement des capacités institutionnelles que l'EPF ne couvrira pas).⁵² Néanmoins, bien que le budget disponible semble plus élevé, le nombre des bénéficiaires potentiels est également plus conséquent, étant donné que l'EPF couvrira de nombreux investissements qui n'étaient pas inclus dans l'APF, tels que le financement des coûts communs des opérations militaires de l'UE (par exemple, les missions de formation au Mali et en Somalie), les initiatives de sécurité et de défense en dehors de l'Afrique et les contributions éventuelles à des coalitions ad hoc et à des armées africaines nationales.⁵³ En outre, la dernière génération de programmes de financement des composantes non militaires arrivant à son terme en 2024, l'avenir du financement européen de ces composantes (certains éléments du mécanisme de réponse rapide de l'APF et l'appui aux institutions de l'UA), réintégré au nouveau Fonds européen de développement, sera également incertain.⁵⁴

Sur les court et moyen termes, les responsables de l'UE et de l'UA prévoient qu'une part relativement significative de l'EPF sera consacrée à la paix et à la sécurité en Afrique, étant donné l'intérêt que l'UE accorde à la stabilité du continent.⁵⁵ Les responsables européens ainsi que de plusieurs Etats membres de l'UE ont explicitement plaidé en faveur du maintien, dans la mesure du possible, des principes de l'APF dans

⁵¹ L'APF n'était pas non plus entièrement prévisible pour l'UA, dans la mesure où le fonds devait être réalimenté tous les deux ans. Entretien de Crisis Group, fonctionnaire de l'UE, Bruxelles, 13 février 2020.

⁵² « African Peace Facility, Annual Report 2018 », op. cit.

⁵³ Entretien de Crisis Group, fonctionnaire de l'UE, Bruxelles, 13 février 2020. « Il y aura une compétition pour l'obtention de ces ressources. Cela dépendra aussi du montant total de l'EPF. La proposition de départ était de 11,5 milliards d'euros, la contre-proposition s'élevait à 4,5 milliards d'euros. Si le second montant est arrêté, il s'avèrera difficile de couvrir les opérations de soutien à la paix, la coopération bilatérale et le mécanisme Athéna. Il y aura alors d'autres discussions pour savoir où va l'argent. »

⁵⁴ Entretien de Crisis Group, fonctionnaires de l'UE, 30 novembre et 3 décembre 2020.

⁵⁵ Entretiens de Crisis Group, diplomate européen, Addis-Abeba, 26 février 2020 ; diplomate africain, Addis-Abeba, 24 février 2020

les nouveaux instruments de financement, afin de veiller à apporter un soutien solide à l'UA.⁵⁶

Ces Etats et ces responsables ont de bonnes raisons de souhaiter préserver certains aspects de l'APF. Bien que certains Etats membres de l'UE et de l'UA considèrent que l'évolution de l'APF permettra de diminuer la dépendance disproportionnée de l'UA vis-à-vis de l'UE, un soutien financier prévisible de Bruxelles restera essentiel pour envisager l'avenir.⁵⁷ A ce jour, aucun autre bailleur de fonds n'a été désireux ou capable d'apporter une contribution comparable, en termes de montant et de durée, à celle de l'UE, et les efforts menés par l'UA pour réduire sa dépendance vis-à-vis de l'UE en matière de renforcement de la paix et de la sécurité n'ont pas été très fructueux.⁵⁸ A terme, la mise en œuvre du Fonds de l'UA pour la paix ainsi que l'accord au sein du Conseil de sécurité de l'ONU visant à autoriser l'utilisation des contributions statutaires de l'ONU pour cofinancer les opérations de maintien de la paix menées par l'UA permettraient de diversifier les sources de financement de celle-ci, mais ces initiatives doivent encore se concrétiser.⁵⁹

Le remplacement de l'APF par de nouveaux instruments pourrait avoir des répercussions non seulement sur le montant du soutien de l'UE mais aussi sur le contrôle par l'UA des décisions de financement. L'APF avait donné une grande latitude à l'UA, qui pouvait décider où et de quelle façon les financements européens pour la paix et la sécurité seraient investis. Grâce à l'APF, l'UE a pu canaliser son aide et éviter d'être confrontée à des requêtes non coordonnées émanant de nombreuses institutions africaines. L'APF a également permis de renforcer la primauté de l'UA en matière de paix et de sécurité sur le continent.⁶⁰

De manière générale, l'UE considère qu'elle a tout intérêt à renforcer le rôle de l'UA et à disposer d'un partenaire solide à Addis-Abeba, capable d'éviter l'instabilité

⁵⁶ L'UE et nombre de ses Etats membres, en particulier les Pays-Bas, l'Allemagne et les pays nordiques voulaient garder les principales fonctions de l'APF dans les nouveaux fonds. D'autres Etats membres cherchaient à obtenir des modalités de financement plus flexibles et un plus grand contrôle sur la façon dont on investit l'argent. Entretiens de Crisis Group, expert au sein d'une ONG, Bruxelles, 3 février 2020 ; fonctionnaire d'un Etat membre de l'UE, Bruxelles, 14 février 2020 ; fonctionnaires de l'UE, Addis-Abeba et Bruxelles, février 2020.

⁵⁷ Dans ce contexte, et étant donné la nécessité de pouvoir prévoir les financements, les négociateurs de l'UE ont proposé d'inclure un programme de soutien pluriannuel au sein de l'EPF. Entretien de Crisis Group, fonctionnaire de l'UE, 30 novembre 2020.

⁵⁸ L'UA a tenté d'élaborer le Fonds pour la paix de l'Union africaine, un mécanisme lui permettant de financer certaines activités de paix et de sécurité, y compris des déploiements militaires, mais ce fonds n'est pas encore entièrement opérationnel. Tandis que le montant disponible dans ce fonds augmente progressivement, atteignant 160 millions d'euros, il ne sera pas suffisant pour couvrir l'ensemble des dépenses en matière de paix et de sécurité. Rapport de Crisis Group, *The Price of Peace: Securing UN Funding for AU Peace Operations*, op. cit.

⁵⁹ « Il est possible que l'Afrique perde des financements, que les intérêts de l'Afrique soient dilués. Mais c'est à l'UA et à ses Etats membres de prendre leur propre sécurité en mains – en menant des opérations ou en mobilisant notre solidarité internationale. Tant que l'on dépend d'une aide étrangère, nos crises et nos conflits ne seront pas résolus mais nous continuerons de devoir subir les ingérences extérieures ». Entretien de Crisis Group, diplomate africain, Addis-Abeba, 26 février 2020. Rapport de Crisis Group, *The Price of Peace: Securing UN Funding for AU Peace Operations*, op. cit.

⁶⁰ Rapport de Crisis Group, *Nouveau départ pour les relations entre l'Union africaine et l'Union européenne*, op. cit.

sur le continent, ou d'y faire face le cas échéant.⁶¹ Toutefois, la participation de l'UA dans la prise de décision, la supervision et la gestion du nouveau fonds de l'EPF seront moindres lorsqu'il s'agira du financement pour les structures en dehors de l'UA.⁶² Pour garder la supervision du financement européen, la Commission de l'UA voudrait que les contributions de l'EPF transitent par son Fonds pour la paix.⁶³ Mais pour l'UE, cela impliquerait de céder le contrôle qu'elle tente justement de reprendre à travers l'EPF.

Etant donné la faible probabilité que le Fonds pour la paix de l'UA bénéficie d'importantes contributions de l'UE, Bruxelles devrait envisager d'autres façons d'établir un mécanisme de consultation régulier avec l'UA au sujet du financement des opérations de consolidation de la paix sous conduite africaine, y compris celles qui ne se dérouleront pas sous les auspices de l'UA ou de ses communautés économiques régionales. Ces consultations permettront à Bruxelles de bénéficier de l'expérience locale et de l'expertise de l'UA, tout en donnant à l'UA l'occasion de maintenir une forme de contrôle sur le financement extérieur des opérations de maintien de la paix sur le continent.⁶⁴ Les experts de la société civile indiquent que l'UE envisage d'inviter des représentants de la troïka de l'UA (qui inclut les présidents sortant, en exercice et entrant de l'Assemblée de l'UA), aux réunions du comité chargé de la facilité consacrées à l'Afrique.⁶⁵ En outre, si l'UA et l'UE menaient une évaluation des risques et une analyse des conflits conjointes, cela pourrait contribuer à améliorer l'efficacité et à réduire les préjudices potentiels des projets financés dans le cadre de l'EPF.

B. *Un soutien plus direct aux coalitions ad hoc*

Pour faire face aux crises, Bruxelles est de plus en plus encline à apporter un appui ponctuel à des coalitions ad hoc, telles que la FMM ou la force conjointe du G5 Sahel, ce qui est rendu possible par l'EPF. Ces coalitions ad hoc peuvent jouer un rôle important pour contrer les nouvelles menaces qui apparaissent sur le continent, telles que les groupes jihadistes transnationaux, et permettent aux Etats concernés de mettre leurs ressources en commun et de mieux coordonner leurs efforts.⁶⁶ L'EPF,

⁶¹ « Mémoire d'accord entre l'Union africaine et l'Union européenne concernant la paix, la sécurité et la gouvernance », 23 mai 2018.

⁶² Les fonctionnaires de l'UE sont prompts à souligner qu'ils poursuivront leurs relations avec l'UA, citant le Mémoire d'accord concernant la paix, la sécurité et la gouvernance, dans lequel l'UE s'est engagée à poursuivre sa coopération avec l'UA dans le cadre des nouveaux instruments de financement qui remplaceront l'APF. Cet engagement n'est, cependant, pas contraignant et il ne s'applique pas à l'appui fourni par l'EPF en dehors de l'architecture africaine de paix et de sécurité. L'implication de l'UA dans les décisions de financement en dehors de cette architecture sera probablement déterminée au cas par cas. « Mémoire d'accord entre l'Union africaine et l'Union européenne concernant la paix, la sécurité et la gouvernance », op. cit. Entretien de Crisis Group, fonctionnaire de l'UE, Bruxelles, 13 février 2020.

⁶³ Entretien de Crisis Group, diplomate africain, Addis-Abeba, 24 février 2020.

⁶⁴ Les diplomates africains sont également convaincus que même si l'UA ne joue pas un rôle formel au sein de l'EPF, l'UE devra faire appel à l'expérience et à l'expertise de l'UA pour être efficace. Entretien de Crisis Group, diplomate africain, Addis-Abeba, 26 février 2020.

⁶⁵ Volker Hauck, « The Latest on the European Peace Facility and What's in It for the African Union », European Centre for Development Policy Management, septembre 2020.

⁶⁶ Rapport de Crisis Group, *Quel rôle pour la force multinationale mixte dans la lutte contre Boko Haram ?*, op. cit.

en donnant la possibilité à l'UE d'apporter un soutien direct à ces missions, peut également réduire les retards d'approvisionnement qui se sont produits dans le cas de la FMM.

Néanmoins, si l'UE délie les cordons de sa bourse pour financer ces coalitions, elle devrait garder à l'esprit que ces instances ne déjoueront pas toutes les menaces qui pèsent sur la stabilité du continent africain. Comme l'a souligné Crisis Group dans ses publications antérieures, au cours des dernières années, les bailleurs internationaux et les gouvernements africains ont souvent considéré trop vite que les mesures sécuritaires pouvaient suffire à lutter contre l'instabilité en Afrique, en particulier dans les régions confrontées à des insurrections jihadistes.⁶⁷ Cette tendance les a poussés à mettre sur pied des missions ad hoc et à négliger les stratégies politiques plus globales visant à réformer la gouvernance locale, à généraliser l'accès aux services de base dans les régions isolées et rurales, à apaiser les conflits locaux, à promouvoir des mécanismes de réconciliation partant des communautés grâce à des processus de dialogue à l'échelle locale, à consulter les communautés et à ouvrir des canaux de communication ou à utiliser les canaux existants avec les responsables de ces insurrections.⁶⁸

Le Sahel en est un exemple édifiant. Bien que l'approche officielle des gouvernements du G5 Sahel (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Tchad) et des bailleurs européens soit une approche multidimensionnelle du conflit – consciente des besoins en matière de développement, d'aide humanitaire et de réforme de la gouvernance – celle-ci a néanmoins donné la priorité de facto à la réponse militaire. Les soutiens occidentaux de la force du G5 Sahel se sont davantage consacrés, pendant plusieurs années, à rendre cette force opérationnelle, et ont moins mis l'accent sur la mise en œuvre de stratégies politiques, sur la promotion de la gouvernance et de la réconciliation communautaire et sur l'exécution de programmes de développement.⁶⁹

Au Sahel, l'importance excessive accordée à une réponse militaire dénuée de stratégies politiques claires a coïncidé avec ce qui apparaît comme une intensification alarmante de l'usage aveugle de la force contre les civils et d'autres formes d'abus commis par les armées et les groupes d'autodéfense supposément alliés aux gouvernements de la région.⁷⁰ Cette approche militaire a, en outre, créé des conditions pro-

⁶⁷ Ibid. Voir également le rapport de Crisis Group, *Nouveau départ pour les relations entre l'Union africaine et l'Union européenne*, op. cit. ; et le rapport Afrique de Crisis Group N°258, *Force du G5 Sahel : trouver sa place dans l'embouteillage sécuritaire*, 12 décembre 2017.

⁶⁸ Crisis Group *EU Watch List 2018*, 31 janvier 2018. Comfort Ero et Jean-Hervé Jezequel, « L'UE doit faire de la gouvernance le cœur d'une stratégie de stabilisation du Sahel à long terme », commentaire de Crisis Group, 9 novembre 2020.

⁶⁹ Crisis Group *EU Watch List 2018*, op. cit.

⁷⁰ Voir, par exemple, les rapports Afrique de Crisis Group N°287, *Burkina Faso : sortir de la spirale des violences*, 24 février 2020 ; et N°289, *Court-circuiter l'Etat islamique dans la région de Tillabéri au Niger*, 3 juin 2020. Au Niger, les stratégies de lutte contre le terrorisme cherchant à affaiblir les groupes jihadistes, bien que légitimes et justifiées, ont eu tendance, par la façon dont elles ont été menées, à aggraver la situation qu'elles visaient à apaiser. Ces stratégies ont, par exemple, accéléré la militarisation des communautés frontalières et accentué la stigmatisation des groupes peul nomades, que d'autres populations locales considèrent souvent comme des alliés de l'Etat islamique sur le terrain. Elles ont également abouti au meurtre de civils accusés d'appartenir à l'Etat islamique ou confondus avec des membres de l'organisation.

pices à la prolifération de groupes d'autodéfense armés – établis par des civils pour protéger leurs communautés contre des acteurs étatiques et non étatiques ou pour repousser les insurgés. La création de ces groupes a, à son tour, attisé les conflits intercommunautaires et, dans certains cas, facilité le recrutement de jihadistes, ce qui a vraisemblablement joué en faveur des insurgés.⁷¹

Cette tendance a également pu être observée dans d'autres régions comme le bassin du lac Tchad et la Somalie. Depuis le début des opérations militaires contre Boko Haram, les violences attribuées aux forces de sécurité ont suscité la colère des communautés et, dans certains cas, renforcé le soutien apporté aux insurgés, même s'il reste difficile d'attester que ces violences ont été commises dans le cadre des opérations de la FMM.⁷² En Somalie, le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme et la Mission d'assistance des Nations unies en Somalie ont indiqué que 11 pour cent des victimes civiles entre le 1er janvier 2016 et le 14 octobre 2017 pouvaient être attribuées aux acteurs étatiques somaliens et 4 pour cent à l'Amisom, tandis que les acteurs étatiques étaient aussi responsables d'exécutions, de violences sexuelles et sexistes, d'arrestations arbitraires et d'enlèvements.⁷³ Ces dérives ne peuvent qu'éroder la confiance des populations vis-à-vis des opérations militaires.

L'UE devrait trouver des façons d'encourager le développement de liens plus étroits entre les opérations militaires qu'elle finance et les stratégies politiques transversales qui visent à améliorer les services locaux et à établir des relations de confiance au sein des populations des régions touchées par les conflits. Elle pourrait conjuguer le financement des opérations militaires sous conduite africaine dans le cadre de l'EPF à un soutien financier pour l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies politiques qui encadreraient ces opérations. Pour ce faire, le financement de l'EPF devrait aller de pair avec le financement accordé dans le cadre du nouvel instrument de développement de l'UE.

Dans le cas de la FMM, tandis qu'elle renforcerait son soutien financier à la force mixte, l'UE pourrait, par exemple, encourager les gouvernements du bassin du lac Tchad à prendre des mesures qui, même si elles risquent d'être limitées par les problèmes de sécurité dans la région, permettraient à la FMM de mieux appuyer la stratégie de stabilisation régionale de l'UA de 2018 visant à améliorer les services et à diversifier les moyens de subsistance dans les zones touchées par les conflits.⁷⁴ L'UE pourrait compléter ce soutien en contribuant au financement de la mise en œuvre de la stratégie de l'UA. Au Sahel, les dépenses de l'UE en matière de développement, de consolidation de la paix et de prévention des conflits pourraient soutenir des mécanismes de réconciliation, initiés par les communautés, entre l'Etat central et les communautés nomades et entre les autorités locales et les groupes ethniques ou religieux.

⁷¹ Voir, par exemple, rapport Afrique de Crisis Group N°261, *Frontière Niger-Mali : mettre l'outil militaire au service d'une approche politique*, 12 juin 2018 ; et rapport de Crisis Group, *Court-circuiter l'Etat islamique dans la région de Tillabéri au Niger*, op. cit.

⁷² Rapport de Crisis Group, *Quel rôle pour la force multinationale mixte dans la lutte contre Boko Haram ?*, op. cit.

⁷³ « Protection of Civilians: Building the Foundation for Peace, Security and Human Rights in Somalia », Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, décembre 2017.

⁷⁴ Rapport de Crisis Group, *Quel rôle pour la force multinationale mixte dans la lutte contre Boko Haram ?*, op. cit.

Cet appui politique compléterait l'appui militaire et de sécurité prévu dans le cadre du financement de l'EPF.

Il ne sera pas simple de faire coïncider les instruments militaires avec l'appui que l'EU peut apporter dans d'autres domaines. Pour maintenir une approche cohérente, le Haut représentant de l'UE devra jouer un rôle de chef de file plus actif, la coordination entre les organes de l'UE qui soutiennent ces différentes initiatives devra être accrue, et en particulier, le Conseil de l'UE devra jouer un rôle de coordination rigoureux et harmoniser les outils militaires avec les stratégies politiques, les priorités de consolidation de la paix et les objectifs de développement plus larges.

En outre, si l'UE se dote d'une plus grande flexibilité dans le financement de missions ad hoc, elle devrait également développer des procédures visant à atténuer les risques de violations potentielles des droits humains. Les mécanismes de contrôle et de reddition de comptes des coalitions sont actuellement insuffisants. Les soldats issus des Etats africains participant à ces missions rendent essentiellement des comptes à leurs autorités nationales, dont les mécanismes de reddition de comptes sont peu appliqués, ce qui implique que les organes civils de supervision n'ont pas ou peu de moyens pour lutter contre les abus. A titre d'exemple, Crisis Group a décrit tous les obstacles que la Commission du bassin du lac Tchad avait rencontrés pour exercer son autorité sur la FMM et pour mettre un terme aux violations des droits commises par des soldats de la force ou par des armées nationales opérant dans la zone.⁷⁵

L'UE a déjà commencé à apporter un soutien financier à l'UA et au Haut-Commissariat aux droits de l'homme en vue d'élaborer un cadre de conformité en matière de droits humains. Les institutions, en collaboration avec les pays fournissant des contingents et les secrétariats de mission, utilisent ce cadre pour concevoir des codes de conduite, développer des mécanismes de surveillance et d'enquête, et entamer des procédures disciplinaires afin que les auteurs de violations issus de la force soient amenés à rendre des comptes. Ce cadre de conformité a commencé à s'appliquer dans les missions existantes, y compris au sein de la force conjointe G5 Sahel.⁷⁶ L'UE devrait continuer à financer les efforts de l'UA dans le cadre des instruments qui succéderont à l'APF. Elle pourrait par ailleurs exiger que toute mission bénéficiaire d'un soutien financier de l'EPF s'associe à l'UA pour appliquer le code de conformité en matière de droits humains, et établisse des normes de transparence et de reddition de comptes pour le déploiement de troupes, et ce en vue de protéger les populations civiles d'éventuels abus.

⁷⁵ Rapport de Crisis Group, *Quel rôle pour la force multinationale mixte dans la lutte contre Boko Haram ?*, op. cit.

⁷⁶ Rapport de Crisis Group, *The Price of Peace: Securing UN Funding for AU Peace Operations*, op. cit. « Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique : l'Union européenne accorde une aide supplémentaire de 800 millions d'euros aux opérations de maintien de la paix et de la sécurité de l'Union africaine », communiqué de presse, Commission européenne, 22 juillet 2019. Des fonctionnaires européens se sont dits préoccupés par la lenteur de la mise en œuvre du cadre de conformité en matière de droits humains. Entretien de Crisis Group, fonctionnaire de l'UE, Bruxelles, 11 février 2020.

C. Formation et équipement des armées africaines

L'EPF permettra à l'UE de financer de façon plus souple la formation et les équipements, y compris les armements et les munitions à destination d'armées et de forces de sécurité en dehors de l'UE.⁷⁷ La part du financement de l'EPF consacrée à l'équipement et à la formation des armées africaines sera très modeste (sur la base des engagements précédents, un budget de l'EPF d'environ 300 millions d'euros par an reste disponible pour financer des activités complémentaires telles que des missions ou des opérations militaires, de nouvelles opérations de soutien à la paix et des mesures d'assistance bilatérale en Afrique et ailleurs), en particulier au vu des montants versés par d'autres gouvernements tels que les Etats-Unis. Cependant, ce type de soutien militaire direct amorcera un tournant dans les pratiques de financement de l'UE, puisque jusqu'alors ce sont les Etats qui apportaient généralement un soutien militaire bilatéral.⁷⁸ Cette décision est donc devenue le principal point d'achoppement des discussions portant sur les bienfaits et méfaits du financement des armées africaines.

Le principal argument en faveur de cette nouvelle approche est que les armées africaines manquent souvent d'effectifs et de matériel pour affronter les menaces qui pèsent sur le continent. Il pourrait ainsi être utile de fournir formation, conseils, équipements non létaux et autres ressources à certaines armées africaines, dans certaines circonstances, en particulier si ces initiatives viennent en complément d'autres, telles que les missions civiles et militaires de l'UE, et sont intégrées dans les relations politiques plus globales entre Bruxelles et le pays partenaire.⁷⁹ Néanmoins, ces circonstances seront probablement l'exception plutôt que la règle.

Premièrement, dans de nombreux pays instables ou touchés par un conflit, comme le Nigéria, le Mali ou le Burkina Faso, le manque d'équipement approprié et de formation de l'armée est souvent davantage lié à une mauvaise gestion ou à des facteurs politiques. Ces difficultés ne peuvent pas être résolues simplement en apportant des ressources supplémentaires. Au Nigéria, par exemple, la corruption dans les procédures d'approvisionnement et le manque d'entretien sont responsables du manque important d'équipements et de grandes difficultés logistiques.⁸⁰ Au Burkina Faso, l'ancien président Blaise Compaoré – cherchant à renforcer son propre pouvoir – a relégué l'armée et la gendarmerie à des rôles secondaires tout en renforçant les compétences du Régiment de sécurité présidentielle. Des armes lourdes et perfectionnées ont été déplacées vers le quartier général de cette unité, les poudrières ont été vidées et une grande partie de l'armée a été privée de munitions et de formation au cours du deuxième semestre de 2011.⁸¹

⁷⁷ « Le Conseil parvient à un accord politique sur la facilité européenne pour la paix », op. cit.

⁷⁸ Hauck, « The Latest on the European Peace Facility and What's in It for the African Union », op. cit.

⁷⁹ Voir, par exemple, le rapport de Crisis Group, *Burkina Faso : sortir de la spirale des violences*, op. cit. « Le manque de capacités humaines et matérielles des forces de défense et de sécurité [du Burkina Faso] est un frein à la lutte contre-insurrectionnelle. Le manque d'unités spéciales formées aux conflits asymétriques et la faiblesse des moyens aériens en sont des illustrations ».

⁸⁰ Rapport de Crisis Group N°237, *Nigeria: The Challenge of Military Reform*, 6 juin 2016.

⁸¹ Rapport de Crisis Group, *Burkina Faso : sortir de la spirale des violences*, op. cit.

En second lieu, les gouvernements européens n'ont pas toujours été en mesure d'évaluer de façon certaine si les armées qu'ils soutiennent seront ou non garantes de la stabilité.⁸² Le coup d'Etat d'août 2020 au Mali illustre bien comment la situation peut dérailler après plus de sept ans d'investissements européens (et internationaux) dans la formation et le conseil des forces armées maliennes. Ceux qui critiquent la nouvelle politique de financement expriment leurs réserves concernant la capacité de l'UE à mener ce type d'évaluations, en particulier dans la mesure où les institutions n'ont pas tellement d'expérience en matière de soutien militaire aux pays qui ne sont pas membres de l'UE.⁸³ Dans le cadre de leurs efforts de prévention des conflits, de construction de la paix et d'aide au développement, les institutions européennes ont investi dans la sensibilité aux conflits et dans l'évaluation des risques de conflit, mais les experts et les évaluateurs externes estiment que ces évaluations sont encore très fragmentaires.⁸⁴

Parallèlement aux préoccupations relatives au risque que les équipements létaux financés par l'UE tombent entre de mauvaises mains ou qu'ils soient mal employés par les armées et les forces de sécurité qui les obtiennent – largement partagées par la société civile et par certains Etats membres, dont l'Irlande et l'Autriche – certains observateurs signalent d'autres écueils.⁸⁵ Les experts en matière de contrôle des armements rappellent que la durée de vie des armes est longue, en particulier celle des armes de petit calibre, et citent l'exemple du Soudan du Sud où des « carabines datant des années 1960 sont toujours en circulation plus de 50 ans plus tard ». ⁸⁶ Ces experts soulignent également que les systèmes de gestion des stocks sont souvent limités dans les pays fragiles minés par la corruption. Ils indiquent que le Mali et la Somalie – parfois cités par des fonctionnaires européens comme des pays dans lesquels l'EPF pourrait contribuer au financement de la formation et des équipements – sont des pays qui doivent réformer leurs systèmes d'approvisionnement et de gestion avant qu'un programme d'assistance de ce type puisse être envisagé.⁸⁷

Au vu de ces éventuels écueils, certains fonctionnaires européens préféreraient ne pas s'engager dans cette voie et sont d'avis que les financements européens seraient

⁸² Crisis Group a indiqué dans une publication antérieure que ce type d'évaluation nécessitait une compréhension approfondie du niveau de cohésion politique et de professionnalisme de l'armée, de la nature de ses divisions internes et du niveau de confiance que lui accorde la population. Rapport spécial de Crisis Group N°2, *Seizing the Moment: From Early Warning to Early Action*, 23 juin 2016.

⁸³ Rapport de synthèse d'un atelier informel, « European Peace Facility – Appropriate Safeguards for Military Support: Conflict-sensitive Risk Assessment, Monitoring and Evaluation », op. cit.

⁸⁴ Hauck, « The Latest on the European Peace Facility and What's in It for the African Union », op. cit. « L'UE a commencé à augmenter le nombre de ses conseillers spécialisés dans les questions de sécurité, à Bruxelles et sur le terrain mais, au regard d'autres acteurs multilatéraux et bilatéraux qui soutiennent la coopération militaire, elle est encore largement en sous-effectifs » (traduction de Crisis Group).

⁸⁵ Voir, par exemple, la lettre du Bureau européen de liaison pour la construction de la paix adressée aux ambassadeurs du Comité politique et de sécurité de l'UE et intitulée « The Proposed 'European Peace Facility' », 27 février 2020 ; Lucia Montanaro et Tuuli Rätty, « EU's new €10bn 'peace facility' risks fuelling conflict », *EU Observer*, 27 novembre 2019 ; et « European 'Peace' Facility: Causing harm or bringing peace? », déclaration conjointe de la société civile, novembre 2020.

⁸⁶ Klem Ryan, « EU weapons exports will backfire », *PeaceLab Blog*, 27 août 2019.

⁸⁷ Entretien téléphonique de Crisis Group, expert en contrôle des armements, 9 octobre 2020.

mieux investis dans les équipements non létaux comme l'aide au renforcement des méthodes de communication et de renseignement, les technologies de reconnaissance et de surveillance, la mobilité des troupes et la protection des bases militaires.⁸⁸

Mais dans l'ensemble, les décideurs politiques européens semblent opter pour ce qui apparaît comme une politique de sécurité plus musclée. Un diplomate européen à Addis-Abeba a déclaré que cette tendance s'expliquait par la volonté des Etats de « lutter contre le terrorisme » et par le « constat que l'aide au développement n'apporte pas toujours les résultats attendus » en matière de stabilisation d'un pays.⁸⁹ Tandis qu'auparavant, les gouvernements européens auraient été plus prudents, ils semblent désormais de plus en plus disposés à accepter le risque qui consiste à renforcer certaines armées nationales – et, avec elles, des gouvernements non démocratiques – en vue de soutenir la lutte contre les menaces terroristes.⁹⁰ Bien que les fonctionnaires européens reconnaissent qu'ils ne peuvent pas complètement écarter le danger d'une mauvaise utilisation des ressources, ils insistent sur les garanties que l'UE mettra en place, telles que les Normes internationales sur le contrôle des armes légères et les mesures d'atténuation des risques y afférentes.⁹¹ Ils indiquent également que toute décision de financement des formations et des équipements des armées dans le cadre de l'EPF doit être approuvée unanimement par l'ensemble des Etats membres – ce qui permet à tout Etat membre de bloquer une décision potentiellement risquée.⁹²

Toutefois, si Bruxelles s'engage sur cette voie, des garanties supplémentaires devront être prises. Idéalement, avant de fournir des armes létales, l'UE devrait mener une évaluation des risques et une analyse de conflit satisfaisantes, qui tiendraient compte des points de vue des populations et de la société civile locales, et pouvoir se fier à de solides mécanismes de suivi et d'évaluation.⁹³ L'UE devrait également s'engager à ne pas fournir d'armes létales ou à cesser tout approvisionnement en cours si le gouvernement bénéficiaire tarde à mettre en œuvre une stratégie politique de résolution des conflits, à respecter le cadre de conformité en matière de droits humains ou à mettre en place un système fiable de gestion des stocks.

L'évaluation de la mise en place de ces conditions minimales devra être réalisée par les fonctionnaires européens disposant de l'expertise nécessaire et supervisée par les responsables politiques de l'UE.⁹⁴ Cette évaluation ne sera pas une tâche aisée étant donné la fragmentation de l'expertise au sein des institutions européennes, mais elle sera essentielle pour veiller à établir de façon rigoureuse les garanties nécessaires.⁹⁵

⁸⁸ Entretiens de Crisis Group, fonctionnaires européens, Bruxelles, 5 et 13 février 2020.

⁸⁹ Entretien de Crisis Group, diplomate européen, Addis-Abeba, 28 février 2020.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Entretiens de Crisis Group, représentant d'un Etat membre de l'UE, Bruxelles, 14 février 2020 ; fonctionnaire de l'UE, Bruxelles, 8 décembre 2020. « Le Conseil parvient à un accord politique sur la facilité européenne pour la paix », op. cit.

⁹² Entretien de Crisis Group, représentant d'un Etat membre de l'UE, Bruxelles, 14 février 2020. Hauck, « The Latest on the European Peace Facility and What's in It for the African Union », op. cit.

⁹³ Rapport de synthèse d'un atelier informel, « European Peace Facility – Appropriate Safeguards for Military Support: Conflict-sensitive Risk Assessment, Monitoring and Evaluation », op. cit.

⁹⁴ Entretien téléphonique de Crisis Group, expert en contrôle des armements, 9 octobre 2020.

⁹⁵ Hauck, « The Latest on the European Peace Facility and What's in It for the African Union », op. cit.

IV. Vers un modèle européen de financement efficace pour la paix et la sécurité en Afrique

La transition de l'APF vers les nouveaux instruments de financement peut offrir davantage de flexibilité pour l'appui de l'UE à la paix et à la sécurité en Afrique, mais si elle n'est pas contrebalancée par des stratégies politiques claires et un contrôle rigoureux, elle risque de promouvoir des réponses militarisées qui pourraient perpétuer ou exacerber l'instabilité. Au cours des seize années de coopération dans le cadre de l'APF, l'UE et l'UA ont tiré des leçons importantes qui peuvent contribuer à atténuer ces risques. En consultation étroite avec l'UA, l'UE et ses Etats membres devraient donc envisager les étapes suivantes :

- ❑ **Continuer à soutenir fortement les efforts de paix et de sécurité de l'UA.** L'UA demeure la principale institution régionale de prévention des conflits et des crises en Afrique. L'UE et ses Etats membres ont grandement intérêt à renforcer la stabilité en Afrique, notamment en luttant contre le terrorisme, et devraient donc continuer à engager suffisamment de ressources prévisibles de l'EPF auprès de l'UA et son architecture africaine de paix et de sécurité, y compris par le biais d'engagements pluriannuels. Le soutien financier de l'EPF restera essentiel pour maintenir les missions existantes sous la conduite de l'UA et permettre le déploiement de nouvelles missions, dans un avenir proche. Idéalement, Bruxelles devrait à terme faire transiter une partie de ces montants par le Fonds pour la paix de l'UA. En outre, l'UE devrait utiliser son nouveau fonds de développement pour remplacer le financement de l'APF (lorsqu'il se terminera) destiné à des programmes de renforcement des capacités du système d'alerte rapide, de médiation et de réponse rapide de l'UA.
- ❑ **Conserver un rôle de contrôle pour l'UA.** L'UE devrait s'engager politiquement (par exemple, sous la forme d'une déclaration politique en marge du prochain sommet UA-UE de 2021) à continuer à organiser des consultations systématiques avec l'UA lorsqu'elle envisage de financer ou non des opérations de soutien à la paix africaine, y compris des coalitions menées par des Etats. L'UA peut jouer un rôle central dans l'établissement de normes et l'élaboration de codes de conduite pour les troupes de ces coalitions. Elle pourrait également contribuer à vérifier le respect des obligations de diligence et des normes relatives aux droits humains et à encourager la reddition de comptes, en s'inspirant du travail qu'elle entreprend déjà dans le cadre de ses propres réformes, avec le soutien financier de l'UE.⁹⁶ Celle-ci pourrait conditionner son aide aux opérations de soutien à la paix africaine au fait que les troupes doivent se soumettre au cadre de responsabilité de l'UA en matière de droits humains.
- ❑ **Créer des incitations pour l'adoption de stratégies politiques claires pour les opérations de soutien à la paix sous conduite africaine.** Si elles ne sont pas soigneusement planifiées, les opérations, même limitées, peuvent entraîner leurs propres dynamiques et provoquer de la résistance au sein

⁹⁶ Rapport de Crisis Group, *The Price of Peace: Securing UN Funding for AU Peace Operations*, op. cit.

des communautés locales.⁹⁷ Dès lors, les opérations militaires doivent être subordonnées à des approches politiques qui mettent l'accent sur l'établissement de la confiance parmi la population civile et la désescalade des conflits locaux par le dialogue (y compris, lorsque cela est possible et recommandable, avec des groupes d'insurgés). L'UE et ses Etats membres devraient établir des incitations pour s'assurer que les opérations de soutien à la paix qu'ils financent, y compris les initiatives conduites par des Etats membres de l'UA, comme la FMM et la Force conjointe du G5 Sahel, s'inscrivent dans des stratégies politiques globales claires sur lesquelles s'accordent l'Etat concerné, les contributeurs aux troupes et les soutiens externes et qui correspondent aux besoins locaux. L'UE pourrait par exemple insister pour que les gouvernements prennent des mesures visant à élaborer et mettre en œuvre de telles stratégies avant qu'elle ne débloque des fonds supplémentaires. Bruxelles pourrait ajouter des incitations négatives, comme la suspension des fonds, si les opérations militaires s'écartent des objectifs communs mutuellement acceptés. En parallèle, l'UE pourrait apporter un soutien financier pour la mise en œuvre de ces stratégies politiques par le biais de son fonds de développement.

- ❑ **Eviter de financer du matériel létal pour les armées africaines d'Etats fragiles.** Bien qu'en principe, l'EPF permettra de financer du matériel létal à destination de pays partenaires de l'UE, cette dernière devrait éviter de fournir ce type de soutien à des Etats fragiles, définis comme tels par la Banque mondiale en raison de leur haut niveau de fragilité institutionnelle et sociale ou de l'existence de conflits violents en leur sein.⁹⁸ Les fonctionnaires de l'UE le reconnaissent eux-mêmes ; l'inefficacité de certaines armées africaines découle rarement d'un manque d'armes ou de munitions, et le risque d'abus ne peut être complètement écarté malgré des garanties solides. Ceci est particulièrement vrai dans le cas de pays fragiles ayant des institutions faibles et frappées par des conflits armés en cours. Dans ces Etats, les risques d'abus et de déstabilisation l'emportent si souvent sur les gains potentiels que l'UE serait bien avisée d'investir son budget pour la paix et la sécurité en Afrique dans d'autres initiatives, comme le soutien institutionnel, le renforcement des capacités et les mécanismes de réaction rapide du continent.
- ❑ **Réaliser des évaluations de risque approfondies, fondées sur les renseignements des Etats membres de l'UE.** Qu'ils financent ou non du matériel létal, les fonds de l'EPF destinés à l'aide militaire pour les armées nationales seront l'un des changements les plus importants qui interviendront lors de la transition vers la nouvelle structure de financement de l'UE. L'UE devrait statuer

⁹⁷ Rapport de Crisis Group, *Nouveau départ pour les relations entre l'Union africaine et l'Union européenne*, op. cit.

⁹⁸ « Classification of Fragile and Conflict-Affected Situations », Banque mondiale, 9 juillet 2020. La liste des Etats africains fragiles de la Banque mondiale pour l'exercice financier 2021 comprend la Somalie (conflit de haute intensité) ; le Burkina Faso, le Cameroun, le Mali, le Mozambique, le Niger, le Nigéria, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, le Soudan du Sud et le Tchad (conflits d'intensité moyenne) ; et le Burundi, les Comores, l'Erythrée, la Gambie, la Guinée-Bissau, le Libéria, la République du Congo, le Soudan et le Zimbabwe (forte fragilité institutionnelle et sociale).

sur les financements qu'elle octroie seulement une fois que des analyses de risques et de conflits approfondies ont été réalisées et après avoir déterminé si le gouvernement récipiendaire dispose d'une stratégie politique solide pour faire face au conflit existant, si son armée fait des progrès en matière de respect des droits humains et si des systèmes adéquats de gestion des stocks militaires sont en place. Les décideurs politiques devraient entre autres évaluer dans quelle mesure le soutien qu'apporte l'UE risque de renforcer la capacité des forces de sécurité à menacer les gouvernements, en particulier les administrations faibles et discréditées ; si des divisions parmi les forces de sécurité pourraient déboucher sur des conflits internes ; si l'armée, en raison de sa composition, pourrait en cas de crise être encline à recourir à la violence contre des groupes ethniques spécifiques ; et si les forces en question inspirent confiance à la population.⁹⁹ Etant donné que les ressources de l'UE en matière de renseignement sont limitées, ses Etats membres devraient partager leurs analyses, basées sur les renseignements nationaux, des dynamiques politiques au sein des forces de sécurité nationales, de leurs structures de commandement et de contrôle formelles et informelles, et de leurs antécédents en matière de recours à la force, ainsi que toute évaluation de la coopération bilatérale antérieure avec les Etats membres de l'UE afin d'aider les institutions de l'UE à évaluer les risques que le financement de l'EPF pourrait entraîner. Les responsables européens devraient compléter ces renseignements à l'aide des contributions des organisations de la société civile locale.

- **Mettre en place des mécanismes de suivi robustes.** Bruxelles aura besoin de systèmes qui éviteront que les formations et le matériel financés par l'UE ne soient utilisés par des acteurs militaires ou sécuritaires qui n'ont pas à rendre de comptes ou sont responsables d'abus.¹⁰⁰ En premier lieu, l'UE devrait s'assurer qu'elle dispose de ressources humaines dotées de l'expertise adéquate en prévention de conflit, consolidation de la paix, droits humains et contrôle des armes, afin d'entreprendre un suivi et une évaluation approfondis et réguliers de l'aide militaire fournie. Ensuite, les mécanismes de suivi et d'évaluation qu'elle met en place devraient intégrer les perspectives et les points de vue d'un large éventail d'acteurs, en particulier des populations locales, y compris les femmes, les jeunes et les organisations de la société civile. S'il existe des signes que la formation ou le matériel fournis nuisent aux populations locales ou à la stabilité, l'UE devrait immédiatement suspendre le financement de ces activités. Enfin, les actions financées dans le cadre de l'EPF devraient être soumises à un contrôle politique régulier de la part du Conseil de l'UE sous la supervision du Comité politique et de sécurité et du Parlement européen.¹⁰¹

⁹⁹ Rapport de Crisis Group, *Nouveau départ pour les relations entre l'Union africaine et l'Union européenne*, op. cit.

¹⁰⁰ Ibid. « Les mécanismes de suivi et de supervision permettant de réagir rapidement, en dehors des fonctions de gestion et de contrôle de l'audit interne, tels qu'ils sont décrits dans la proposition de l'EPF au Conseil (Conseil de l'UE, 2018), doivent encore être établis » (traduction de Crisis Group). Hauck, « The Latest on the European Peace Facility and What's in It for the African Union », op. cit.

¹⁰¹ Rapport de synthèse d'un atelier informel, « European Peace Facility – Appropriate Safeguards for Military Support: Conflict-sensitive Risk Assessment, Monitoring and Evaluation », op. cit.;

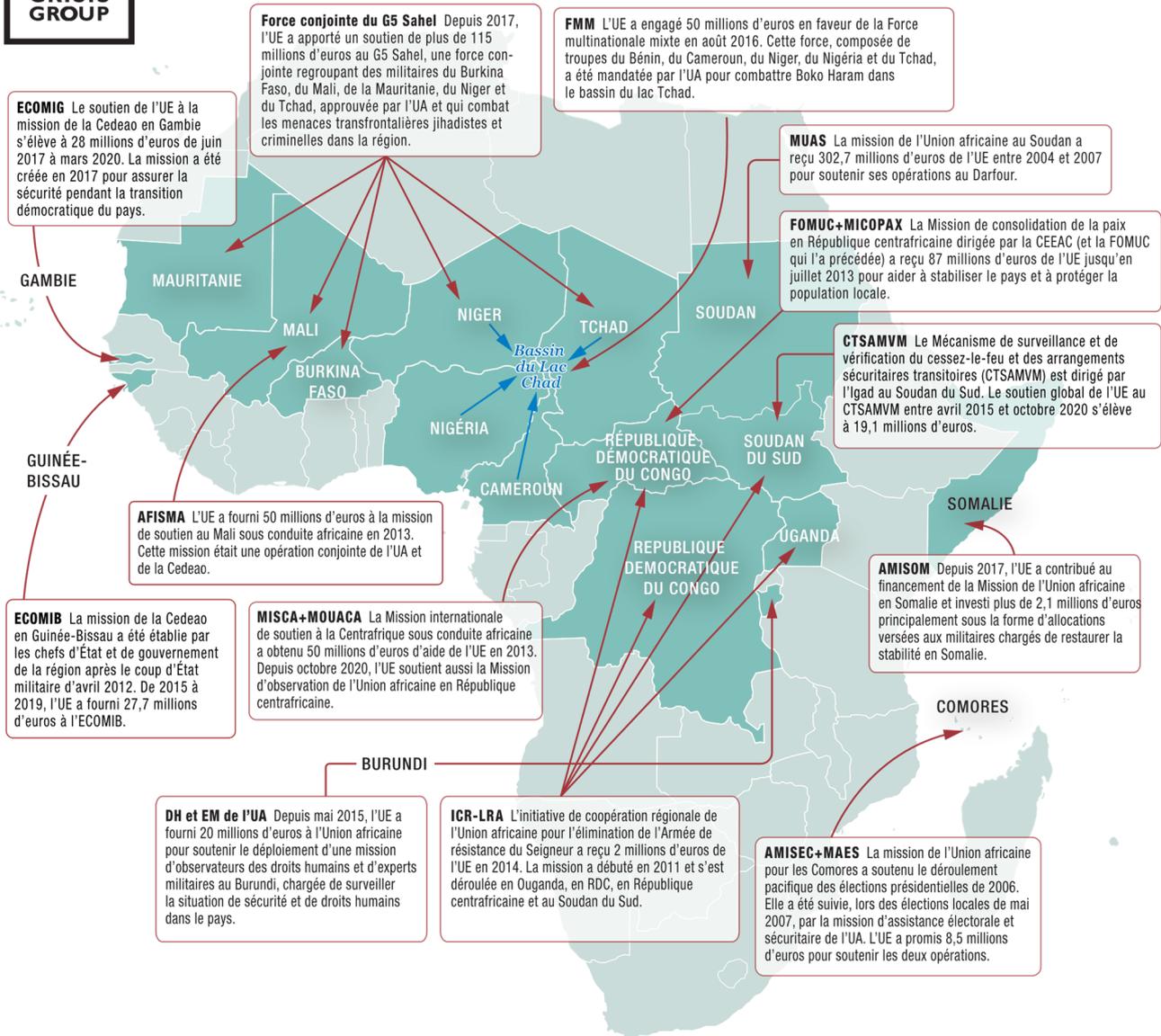
Pour sa part, l'UA devrait se demander ce qu'elle souhaite voir émaner des réformes qui se déroulent à Bruxelles. La Commission de l'UA devrait s'assurer que ses Etats membres sont au courant des changements et adoptent une position commune sur la manière dont l'UA aimerait que ces changements soient mis en œuvre, afin de faire front commun lorsqu'il sera question de négocier avec l'UE. Les Etats membres devraient, lorsque cela est possible, élaborer leur propre analyse des éventuelles conséquences des changements prévus.

Enfin, les décideurs politiques d'Addis-Abeba comme de Bruxelles devraient plaider pour que l'UA continue de jouer un rôle central dans l'encadrement des efforts de paix et de sécurité en Afrique. Bien que l'UE souhaite clairement avoir davantage de flexibilité pour travailler directement avec des coalitions et des armées nationales du continent, Bruxelles aura besoin d'aide et d'expertise pour éviter que ses investissements ne soient contre-productifs. Renforcer le rôle de l'UA en tant qu'experte est une façon prometteuse de soutenir ses capacités institutionnelles et d'encourager l'approfondissement d'un partenariat entre Bruxelles et Addis-Abeba au service des intérêts africains comme européens.

Addis-Abeba/Bruxelles, 14 janvier 2021

Hauck, « The Latest on the European Peace Facility and What's in It for the African Union », op. cit.; Béatrice Godefroy et Daniel Chinitz, « More Good Than Harm: Why the EU Must Learn From Others' Mistakes to Ensure Better Protection of Civilians through European Peace Facility (EPF) Activities », CIVIC, 29 août 2019. Le Parlement européen n'aura pas de rôle de contrôle formel, mais a manifesté le souhait d'être impliqué par le biais de rapports réguliers de la part des institutions de l'UE.

Annexe A : Carte du soutien de l'UE aux missions sous conduite de l'UA ou approuvées par l'UA



Annexe B : A propos de l'International Crisis Group

L'International Crisis Group est une organisation non gouvernementale indépendante à but non lucratif qui emploie près de 120 personnes présentes sur les cinq continents. Elles élaborent des analyses de terrain et font du plaidoyer auprès des dirigeants dans un but de prévention et de résolution des conflits armés.

La recherche de terrain est au cœur de l'approche de Crisis Group. Elle est menée par des équipes d'analystes situées dans des pays ou régions à risque ou à proximité de ceux-ci. À partir des informations recueillies et des évaluations de la situation sur place, Crisis Group rédige des rapports analytiques rigoureux qui s'accompagnent de recommandations pratiques destinées aux dirigeants politiques internationaux, régionaux et nationaux. Crisis Group publie également *CrisisWatch*, un bulletin mensuel d'alerte précoce offrant régulièrement une brève mise à jour de la situation dans plus de 80 situations de conflit (en cours ou potentiel).

Les rapports de Crisis Group sont diffusés à une large audience par courrier électronique. Ils sont également accessibles au grand public via le site internet de l'organisation : www.crisisgroup.org. Crisis Group travaille en étroite collaboration avec les gouvernements et ceux qui les influencent, notamment les médias, afin d'attirer leur attention et de promouvoir ses analyses et recommandations politiques.

Le Conseil d'administration de Crisis Group, qui compte d'éminentes personnalités du monde politique, diplomatique, des affaires et des médias, s'engage directement à promouvoir les rapports et les recommandations auprès des dirigeants politiques du monde entier. Le Conseil d'administration est présidé par Frank Giustra, Président-directeur général du groupe Fiore et Fondateur de la fondation Radcliffe, ainsi que par Lord Mark Malloch-Brown, ancien vice-secrétaire général des Nations unies et administrateur du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD).

Robert Malley, président-directeur général de Crisis Group, a pris ses fonctions le 1er janvier 2018. Anciennement directeur du programme Moyen-Orient et Afrique du Nord de Crisis Group, il a plus récemment servi en tant qu'adjoint spécial auprès de l'ancien président américain Barack Obama ainsi que son conseiller dans la campagne anti-ISIL, et coordinateur pour le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord et la région du Golfe à la Maison-Blanche. Précédemment, il a été adjoint spécial pour les affaires israélo-palestiniennes auprès du président Bill Clinton.

Le siège d'International Crisis Group est situé à Bruxelles et l'organisation a des bureaux dans sept autres villes : Bogota, Dakar, Kaboul, Nairobi, Londres, New York et Washington, DC. Elle est également présente dans les villes suivantes : Abuja, Addis-Abeba, Bahreïn, Bakou, Bangkok, Beyrouth, Caracas, Gaza, Djouba, Guatemala, Jérusalem, Johannesburg, Kaboul, Kiev, Manille, Mexico, Moscou, Séoul, Tbilisi, Toronto, Tripoli, Tunis et Yangon.

Actuellement, Crisis Group entretient des relations avec les agences et départements gouvernementaux suivants: Affaires mondiales Canada, Agence française de développement, Agence autrichienne pour le développement, Agence Japonaise de Coopération Internationale, Banque Mondiale, Département des Affaires étrangères et du commerce d'Irlande, Département fédéral des Affaires étrangères de la Confédération suisse, Bureau des affaires étrangères, du Commonwealth et du développement du Royaume Uni, Fonds d'affectation spéciale d'urgence pour l'Afrique de l'Union européenne, Instrument contribuant à la stabilité et à la paix de l'Union européenne, Ministère australien des Affaires étrangères et du commerce, Ministère danois des Affaires étrangères, Ministre des Affaires étrangères du Qatar, Ministère français de l'Europe et des Affaires étrangères, Ministère islandais des Affaires étrangères, Ministère luxembourgeois des Affaires étrangères et européennes, Ministère néerlandais des Affaires étrangères, Ministère norvégien des Affaires étrangères, Ministère suédois des Affaires étrangères, la Principauté du Liechtenstein Ministère des Affaires étrangères, et le Programme des Nations Unies pour le développement.

Crisis Group entretient aussi des relations avec les fondations et organisations suivantes: Adelphi Research, Carnegie Corporation of New York, Facebook, Ford Foundation, Friedrich-Ebert-Stiftung, Global Challenges Foundation, Henry Luce Foundation, John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, Open Society Foundations, Ploughshares Fund, Robert Bosch Stiftung, Rockefeller Brothers Fund, et Stiftung Mercator.

Annexe C : Rapports et briefings sur l'Afrique depuis 2018

Rapports et Briefings Spéciaux

Council of Despair? The Fragmentation of UN Diplomacy, Briefing spécial N°1, 30 avril 2019.

Seven Opportunities for the UN in 2019-2020, Briefing spécial N°2, 12 septembre 2019.

Seven Priorities for the New EU High Representative, Briefing spécial N°3, 12 décembre 2019.

Covid-19 et conflits : sept tendances à surveiller, Briefing spécial N°4, 24 mars 2020 (aussi disponible en anglais et en espagnol).

A Course Correction for the Women, Peace and Security Agenda, Briefing spécial N°5, 9 décembre 2020.

Afrique

A Tale of Two Councils: Strengthening AU-UN Cooperation, Rapport Afrique N°279, 25 juin 2019.

The Price of Peace: Securing UN Financing for AU Peace Operations, Rapport Afrique N°286, 31 janvier 2020.

Huit Priorités pour l'Union africaine, Briefing Afrique, N°151, 7 février 2020.

Afrique australe

Four Conflict Prevention Opportunities for South Africa's Foreign Policy, Briefing Afrique N°152, 27 mars 2020.

All That Glitters is Not Gold: Turmoil in Zimbabwe's Mining Sector, Rapport Afrique N°294, 24 November 2020.

How South Africa Can Nudge Zimbabwe toward Stability, Briefing Afrique N°164, 17 décembre 2020.

Afrique centrale

Sept priorités pour l'Union africaine en 2018, Briefing Afrique N°135, 17 janvier 2018 (aussi disponible en anglais).

Poker électoral en RD Congo, Rapport Afrique N°259, 4 avril 2018 (aussi disponible en anglais).

La crise anglophone au Cameroun : comment l'Eglise catholique peut encourager le dialogue, Briefing Afrique N°138, 26 avril 2018 (aussi disponible en anglais).

Poker électoral en RDC : les enjeux montent, Briefing Afrique N°139, 8 juin 2018 (aussi disponible en anglais).

RDC : l'onde de choc Bemba, Briefing Afrique N°140, 15 juin 2018 (aussi disponible en anglais).

Extrême-Nord du Cameroun : nouveau chapitre dans la lutte contre Boko Haram, Rapport Afrique N°263, 14 août 2018 (aussi disponible en anglais).

Soutenir la population burundaise face à la crise économique, Rapport Afrique N°264, 31 août 2018 (aussi disponible en anglais).

Election présidentielle au Cameroun : les fractures se multiplient, Briefing Afrique N°142, 3 octobre 2018 (aussi disponible en anglais).

Tchad : désamorcer les tensions dans la bande sahélienne, Rapport Afrique N°266, 5 décembre 2018 (aussi disponible en anglais).

Crise anglophone au Cameroun : comment arriver aux pourparlers, Rapport Afrique N°272, 2 mai 2019 (aussi disponible en anglais).

Tchad : sortir de la confrontation à Miski, Rapport Afrique N°274, 17 mai 2019.

Dernier accord de paix en RCA : les conditions du succès, Rapport Afrique N°277, 18 juin 2019 (aussi disponible en anglais).

Burundi : à court d'options, Rapport Afrique N°278, 20 juin 2019 (aussi disponible en anglais).

A New Approach for the UN to Stabilise the DR Congo, Briefing Afrique N°148, 4 décembre 2019.

Eviter la reprise des violences communautaires à l'Est du Tchad, Rapport Afrique N°284, 30 décembre 2019 (aussi disponible en anglais).

Éviter les guerres par procuration dans l'est de la RDC et les Grands Lacs, Briefing Afrique N°150, 23 janvier 2020 (aussi disponible en anglais).

Premier pas vers la réforme au Burundi : mettre un terme au système de contributions forcées, Briefing Afrique N°153, 8 avril 2020 (aussi disponible en anglais).

Eviter le conflit dans le coeur minier de la RD Congo, Rapport Afrique N°290, 30 juin 2020 (aussi disponible en anglais).

RD Congo : en finir avec la violence cyclique en Ituri, Rapport Afrique N°292, 15 juillet 2020 (aussi disponible en anglais).

Apaiser les tensions ethno-politiques au Cameroun, en ligne et hors ligne, Rapport Afrique N°295, 3 décembre 2020.

Réduire les tensions électorales en République centrafricaine, Rapport Afrique, 10 décembre 2020.

Afrique de l'Ouest

Preventing Boko Haram Abductions of Schoolchildren in Nigeria, Briefing Afrique N°137, 12 avril 2018.

Frontière Niger-Mali : mettre l'outil militaire au service d'une approche politique, Rapport Afrique N°261, 12 juin 2018.

Stopping Nigeria's Spiralling Farmer-Herder Violence, Rapport Afrique N°262, 26 juillet 2018.

- Narcotrafic, violence et politique au Nord du Mali*, Rapport Afrique N°267, 13 décembre 2018 (aussi disponible en anglais).
- Nigeria's 2019 Elections: Six States to Watch*, Rapport Afrique N°268, 21 décembre 2018.
- Facing the Challenge of the Islamic State in West Africa Province*, Rapport Afrique N°273, 16 mai 2019.
- Returning from the Land of Jihad: The Fate of Women Associated with Boko Haram*, Rapport Afrique N°275, 21 mai 2019.
- Parler aux jihadistes au centre du Mali : le dialogue est-il possible ?*, Rapport Afrique N°276, 28 mai 2019 (aussi disponible en anglais).
- L'Afrique de l'Ouest face au risque de contagion jihadiste*, Briefing Afrique N°149, 20 décembre 2019 (aussi disponible en anglais)
- Garder le trafic sous contrôle dans le Nord du Niger*, Rapport Afrique N°285, 6 janvier 2020 (aussi disponible en anglais).
- Burkina Faso : sortir de la spirale des violences* Rapport Afrique N°287, 24 février 2020 (aussi disponible en anglais).
- Le Sahel central, théâtre des nouvelles guerres climatiques ?* Briefing Afrique N°154, 24 avril 2020 (aussi disponible en anglais).
- Violence in Nigeria's North West: Rolling Back the Mayhem*, Rapport Afrique N°288, 18 mai 2020.
- Court-circuiter l'Etat islamique dans la région de Tillabéri au Niger*, Rapport Afrique N°289, 3 juin 2020 (aussi disponible en anglais).
- What Role for the Multinational Joint Task Force in Fighting Boko Haram?*, Rapport Afrique N°291, 7 juillet 2020.
- Côte d'Ivoire : reporter pour dialoguer*, Briefing Afrique N°161, 29 septembre 2020 (aussi disponible en anglais).
- Enrayer la communautarisation de la violence au centre du Mali*, Rapport Afrique N°293, 9 novembre 2020 (aussi disponible en anglais).
- Corne de l'Afrique**
- After Kenya's Leaders Reconcile, a Tough Path Ahead*, Briefing Afrique N°136, 13 mars 2018.
- Somalia and the Gulf Crisis*, Rapport Afrique N°260, 5 juin 2018.
- Averting War in Northern Somalia*, Briefing Afrique N°141, 27 juin 2018.
- Al-Shabaab Five Years after Westgate: Still a Menace in East Africa*, Rapport Afrique N°265, 21 septembre 2018.
- Improving Prospects for a Peaceful Transition in Sudan*, Briefing Afrique N°143, 14 janvier 2019.
- Managing Ethiopia's Unsettled Transition*, Rapport Afrique N°269, 21 février 2019.
- Salvaging South Sudan's Fragile Peace Deal*, Rapport Afrique N°270, 13 mars 2019.
- Bridging the Gap in the Nile Waters Dispute*, Rapport Afrique N°271, 20 mars 2019.
- Averting Violence in Zanzibar's Knife-edge Election*, Briefing Afrique N°144, 11 juin 2019.
- Women and Al-Shabaab's Insurgency*, Briefing Afrique N°145, 27 juin 2019.
- Time for Ethiopia to Bargain with Sidama over Statehood*, Briefing Afrique N°146, 4 juillet 2019.
- Somalia-Somaliland: The Perils of Delaying New Talks*, Rapport Afrique N°280, 12 juillet 2019.
- Safeguarding Sudan's Revolution*, Rapport Afrique N°281, 21 octobre 2019.
- Déjà Vu: Preventing Another Collapse in South Sudan*, Briefing Afrique N°147, 4 novembre 2019.
- Reprendre en main la ruée vers l'or au Sahel central*, Rapport Afrique N°282, 13 novembre 2019 (aussi disponible en anglais).
- Keeping Ethiopia's Transition on the Rails*, Rapport Afrique N°283, 16 décembre 2019.
- COVID-19 in Somalia: A Public Health Emergency in an Electoral Minefield*, Briefing Afrique N°155, 8 mai 2020.
- Bridging the Divide in Ethiopia's North*, Briefing Afrique N°156, 12 juin 2020.
- Financing the Revival of Sudan's Troubled Transition*, Briefing Afrique N°157, 23 juin 2020.
- Ending the Dangerous Standoff in Southern Somalia*, Briefing Afrique N°158, 14 juillet 2020.
- How to Shield Education from Al-Shabaab in Kenya's North East*, Briefing Afrique N°159, 22 juillet 2020.
- Toward an End to Ethiopia's Federal-Tigray Feud*, Briefing Afrique N°160, 14 août 2020.
- Steering Ethiopia's Tigray Crisis Away from Conflict*, Briefing Afrique N°162, 30 octobre 2020.
- Staving off Violence around Somalia's Elections*, Briefing Afrique N°163, 10 novembre 2020.
- Blunting Al-Shabaab's Impact on Somalia's Elections*, Briefing Afrique N°165, 31 décembre 2020.

Annexe D : Conseil d'administration de l'International Crisis Group

COPRÉSIDENTS

Lord (Mark) Malloch-Brown

Ancien vice-secrétaire général des Nations unies et administrateur du Programme des Nations unies pour le développement

Frank Giustra

Président-directeur général, Fiore Group

PRESIDENT-DIRECTEUR GENERAL

Robert Malley

Ancien coordinateur pour le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord et la région du Golfe à la Maison-Blanche

AUTRES MEMBRES DU CONSEIL

Fola Adeola

Fondateur et président, FATE Foundation

Hushang Ansary

Président, Parman Capital Group LLC ; ancien ambassadeur d'Iran aux États-Unis et ministre des Finances et des Affaires économiques

Gérard Araud

Ancien ambassadeur de France aux États-Unis

Carl Bildt

Ancien ministre des Affaires étrangères de la Suède

Emma Bonino

Ancienne ministre italienne des Affaires étrangères ; ancienne commissaire européenne pour l'aide humanitaire

Cheryl Carolus

Ancienne haute-commissaire de l'Afrique du Sud auprès du Royaume-Uni et secrétaire générale du Congrès national africain (ANC)

Maria Livanos Cattai

Ancienne secrétaire générale à la Chambre de commerce internationale

Ahmed Charai

Président-directeur général de Global Media Holding et éditeur de l'hebdomadaire marocain L'Observateur

Nathalie Delapalme

Directrice exécutive et membre du conseil de la fondation Mo Ibrahim

Hailemariam Desalegn Boshe

Ancien Premier ministre d'Éthiopie

Alexander Downer

Ancien ministre des Affaires étrangères d'Australie et haut-commissaire du Royaume-Uni

Sigmar Gabriel

Ancien ministre des Affaires étrangères et vice-chancelier allemand

Hu Shuli

Rédactrice en chef de Caixin Media ; professeure à l'université Sun Yat-sen

Mo Ibrahim

Fondateur et président, Fondation Mo Ibrahim ; fondateur, Celtel International

Wadah Khanfar

Cofondateur, forum Al Sharq ; ancien directeur général du réseau Al Jazeera

Nasser al-Kidwa

Président de la fondation Yasser Arafat ; ancien médiateur adjoint de l'ONU sur la Syrie

Bert Koenders

Ancien ministre néerlandais des Affaires étrangères et sous-secrétaire général des Nations Unies

Andrey Kortunov

Directeur général du Conseil russe pour les affaires internationales

Ivan Krastev

Président du Centre pour les stratégies libérales (Sofia) ; membre fondateur du conseil d'administration du Conseil européen des relations internationales

Tzipi Livni

Ancienne ministre des Affaires étrangères et vice-Premier ministre d'Israël

Helge Lund

Ancien président-directeur général de BG Group Limited et Statoil ASA

Susana Malcorra

Ancienne ministre des Affaires étrangères d'Argentine

William H. McRaven

Amiral retraité de la marine américaine ayant servi comme 9ème commandant du commandement des opérations spéciales américaines

Shivshankar Menon

Ancien ministre indien des Affaires étrangères et conseiller à la sécurité nationale

Naz Modirzadeh

Directeur du programme sur le droit international et les conflits armés de la faculté de droit de Harvard

Federica Mogherini

Ancienne Vice-présidente de la Commission européenne et haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité

Saad Mohseni

Président et directeur général de MOBY Group

Marty Natalegawa

Ancien ministre indonésien des Affaires étrangères, représentant permanent auprès de l'ONU et ambassadeur au Royaume-Uni

Ayo Obe

Présidente du conseil, Gorée Institute (Sénégal) ; avocate (Nigéria)

Meghan O'Sullivan

Ancienne conseillère U.S. adjointe pour la sécurité nationale en Iraq et en Afghanistan

Thomas R. Pickering

Ancien sous-secrétaire d'Etat américain ; ambassadeur des États-Unis aux Nations unies, en Russie, en Inde, en Israël, au Salvador, au Nigéria et en Jordanie

Ahmed Rashid

Auteur et journaliste spécialiste de la politique extérieure, Pakistan

Ghassan Salamé

Ancien envoyé spécial des Nations unies en Libye et chef de Mission d'appui des Nations Unies en Libye ; Ancien ministre de la culture du Liban ; Doyen fondateur de l'École des affaires internationales de Paris, Université de Sciences Po

Juan Manuel Santos Calderón

Ancien président de la Colombie ; Lauréat du Prix Nobel de la paix 2016

Wendy Sherman

Ancienne sous-secrétaire d'État des États-Unis pour les affaires politiques et négociatrice en chef pour l'accord nucléaire avec l'Iran

Ellen Johnson Sirleaf

Ancienne présidente du Libéria

Alexander Soros

Membre, Open Society Foundations

George Soros

Président, Open Society Institute ; président du Soros Fund Management

Jonas Gahr Støre

Chef du Parti travailliste norvégien et du groupe parlementaire du Parti travailliste ; ancien ministre norvégien des Affaires étrangères

Lawrence H. Summers

Ancien directeur du Conseil de la sécurité économique et secrétaire du Trésor des États-Unis ; président émérite de l'Université de Harvard

Helle Thorning-Schmidt

Directrice générale de Save the Children International ; ancienne Première ministre du Danemark

Wang Jisi

Membre du comité de conseil en politique étrangère du ministère des Affaires étrangères chinois ; ancien directeur, Ecole des affaires internationales, Université de Pékin

CONSEIL PRESIDENTIEL

Groupe éminent de donateurs privés et d'entreprises qui apportent un soutien et une expertise essentiels à Crisis Group.

ENTREPRISES

BP
Shearman & Sterling LLP
White & Case LLP

DONATEURS PRIVES

(2) Anonyme
David Brown & Erika Franke
The Edelman Family Foundation

Stephen Robert
Alexander Soros
Ian R. Taylor

CONSEIL CONSULTATIF INTERNATIONAL

Donateurs privés et entreprises qui fournissent une contribution essentielle aux activités de prévention des conflits armés de Crisis Group.

ENTREPRISES

(1) Anonyme
APCO Worldwide Inc.
Chevron
Edelman UK & Ireland
Eni
Equinor
Ninety One
Tullow Oil plc
Warburg Pincus

DONATEURS PRIVES

(3) Anonyme
Mark Bergman
Stanley Bergman & Edward Bergman
Peder Bratt
Lara Dauphinee
Herman De Bode
Ryan Dunfield
Tanaz Eshaghian
Seth & Jane Ginns
Ronald Glickman
Geoffrey R. Hoguet & Ana Luisa Ponti
Geoffrey Hsu

David Jannetti
Faisal Khan
Cleopatra Kitti
Samantha Lasry
Jean Manas & Rebecca Haile
Dror Moreh
Lise Strickler & Mark Gallogly Charitable Fund
The Nommontu Foundation
Brian Paes-Braga
Kerry Propper
Duco Sickinghe
Nina K. Solarz
Raffi Vartanian

CONSEIL DES AMBASSADEURS

Les dirigeants de divers horizons qui, avec leur talent et leur expertise, soutiennent la mission de Crisis Group.

Christina Bache
Alieu Bah
Amy Benziger
James Blake
Thomas Cunningham
Matthew Devlin
Sabrina Edelman
Sabina Frizell
Sarah Covill
Lynda Hammes
Joe Hill
Lauren Hurst

Reid Jacoby
Tina Kaiser
Jennifer Kanyamibwa
Gillian Lawie
David Litwak
Madison Malloch-Brown
Megan McGill
Hamesh Mehta
Clara Morain Nabity
Gillian Morris
Duncan Pickard
Lorenzo Piras

Betsy (Colleen) Popken
Sofie Roehrig
Perfecto Sanchez
Rahul Sen Sharma
Chloe Squires
Leeanne Su
AJ Twombly
Theodore Waddelow
Zachary Watling
Grant Webster
Sherman Williams
Yasin Yaqubie

CONSEILLERS

Anciens membres du Conseil d'administration qui maintiennent leur collaboration avec Crisis Group et apportent leurs conseils et soutien (en accord avec toute autre fonction qu'ils peuvent exercer parallèlement).

Martti Ahtisaari
Président émérite
George Mitchell
Président émérite
Gareth Evans
Président émérite
Kenneth Adelman
Adnan Abu-Odeh
HRH Prince Turki al-Faisal
Celso Amorim
Óscar Arias
Richard Armitage
Diego Arria
Zainab Bangura
Nahum Barnea
Kim Beazley
Shlomo Ben-Ami
Christoph Bertram
Lakhdar Brahimi

Kim Campbell
Jorge Castañeda
Joaquim Alberto Chissano
Victor Chu
Mong Joon Chung
Sheila Coronel
Pat Cox
Gianfranco Dell'Alba
Jacques Delors
Alain Destexhe
Mou-Shih Ding
Uffe Ellemann-Jensen
Stanley Fischer
Carla Hills
Swanee Hunt
Wolfgang Ischinger
Aleksander Kwasniewski
Ricardo Lagos
Joanne Leedom-Ackerman

Todung Mulya Lubis
Graça Machel
Jessica T. Mathews
Miklós Németh
Christine Ockrent
Timothy Ong
Roza Otunbayeva
Olara Otunnu
Lord (Christopher) Patten
Surin Pitsuwan
Fidel V. Ramos
Olympia Snowe
Javier Solana
Pär Stenbäck