

N° 450

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 30 juin 2006
Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 juillet 2006

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur la gestion des crises en Afrique subsaharienne,

Par MM. André DULAIT, Robert HUE, Yves POZZO di BORGO et Didier BOULAUD,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, *président* ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Plancade, Philippe Nogrix, Mme Hélène Luc, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Daniel Goulet, Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, Jacques Peyrat, André Rouvière, *secrétaires* ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Boroira, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Hue, Joseph Kergueris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pensec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
POURQUOI « GÉRER » LES CRISES AFRICAINES ?	5
I. QUELLE IMPLICATION POUR LA FRANCE DANS LA GESTION DES CRISES AFRICAINES?	7
A. LA FRANCE MAINTIEN UNE PRÉSENCE MILITAIRE TRÈS IMPORTANTE EN AFRIQUE	7
1. <i>Le dispositif militaire pré positionné</i>	7
2. <i>Les opérations</i>	8
3. <i>La problématique des accords de défense</i>	8
B. UN CONSTAT : LA NÉCESSITÉ DU CHANGEMENT	10
1. <i>La présence française en Afrique en débat</i>	10
2. <i>Des limites politiques</i>	11
3. <i>Des limites financières</i>	11
C. LES AXES DU CHANGEMENT : MULTILATÉRALISATION ET APPROPRIATION AFRICAINE	12
1. <i>La rénovation de la coopération militaire : priorité à la formation</i>	12
2. <i>L'appropriation africaine : Le programme de Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (RECAMP)</i>	14
3. <i>La réorganisation du dispositif prépositionné</i>	16
II. L'ONU, UNE SOURCE DE LÉGITIMITÉ INDISPENSABLE, LE PREMIER ACTEUR DU MAINTIEN DE LA PAIX EN AFRIQUE	17
A. UNE SOURCE DE LÉGITIMITÉ INDISPENSABLE	17
B. UN INSTRUMENT D'INTERVENTION : LES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX	17
C. LA RECHERCHE D'UN PARTAGE DES TÂCHES	19
III. LA RÉGIONALISATION ET L'APPROPRIATION, UNE DÉMARCHE « PAR LE HAUT »	20
A. L'UNION AFRICAINE, UNE ORGANISATION EN GESTATION	20
1. <i>Des objectifs ambitieux et une rupture conceptuelle</i>	20
2. <i>Des fragilités persistantes</i>	22
3. <i>Une faible efficacité opérationnelle</i>	22
4. <i>Des atouts pour l'avenir</i>	23
B. LES ORGANISATIONS SOUS-RÉGIONALES	24
1. <i>Une faible intégration régionale</i>	24
2. <i>Des réalités diverses</i>	24
3. <i>Des capacités d'intervention sous dimensionnées</i>	27
4. <i>Un bilan contrasté</i>	27
C. LA QUESTION DES PUISSANCES RÉGIONALES : LE CAS DE L'AFRIQUE DU SUD	28
1. <i>Un engagement réel</i>	28
2. <i>Une politique étrangère « héroïque » ?</i>	29
3. <i>Un partenaire pour la France</i>	31

4. Quelles conséquences sur la géopolitique du continent ?	31
IV. L'UNION EUROPÉENNE, UN ACTEUR NOUVEAU POUR LA SÉCURITÉ EN AFRIQUE	33
A. UNE LÉGITIMITÉ PARTICULIÈRE	33
1. L'Union européenne, un acteur de premier plan en Afrique sub-saharienne	33
2. Une expérience réussie d'intégration régionale	34
3. Une approche intégrée	35
B. DES PREMIÈRES RÉPONSES	35
1. Une stratégie commune	35
2. Un lien entre sécurité et développement : la facilité de paix	36
3. Les opérations : l'élaboration d'une doctrine	37
C. LES DIFFICULTÉS	39
1. Un édifice institutionnel complexe	39
2. Des incidences sur le financement	40
3. L'absence d'analyse consensuelle	42
4. Les efforts à consentir pour la France	42
V. POUR UN PARTENARIAT DE SÉCURITÉ RÉNOVÉ	44
A. UN PREMIER BILAN CONTRASTÉ	44
1. Quelle alternative à l'action de la France ?	44
2. Une difficulté à sortir la France du « face à face » : le cas de la Côte d'Ivoire	44
B. UNE LECTURE BUDGÉTAIRE : RÉNOVATION OU DÉSENGAGEMENT ?	45
1. Une coopération qui reste bilatérale	46
2. Un soutien encore timide aux organisations régionales	46
C. UN DÉFICIT D'EXPLICATION : AFFICHER UNE STRATÉGIE POUR L'AFRIQUE	47
CONCLUSION	49
EXAMEN EN COMMISSION	51
ANNEXE 1 - LISTE DES AUDITIONS	53
ANNEXE 2 - COMPTE-RENDU DE L'AUDITION EN COMMISSION DU GÉNÉRAL HENRI BENTEGEAT, CHEF D'ETAT MAJOR DES ARMEES, SUR LA GESTION DES CRISES EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE	55
ANNEXE 3 - PROGRAMME DES DÉPLACEMENTS	61

POURQUOI « GÉRER » LES CRISES AFRICAINES ?

A un relatif désintérêt pour l'Afrique sub-saharienne au sortir de la guerre froide a succédé, depuis le début de la décennie 2000, un réinvestissement notable de la part des puissances extérieures au continent. Les Etats-Unis, la Chine ou l'Inde y déploient une activité croissante.

Les causes en sont diverses : la richesse en matières premières et en énergie intéresse, tandis que l'instabilité du continent inquiète.

Si l'Afrique sub-saharienne est une terre de contrastes que l'on ne saurait qualifier de façon univoque, elle est aussi un espace de conflits, traversé d'un arc de crise sur une ligne allant du Soudan et de la Corne de l'Afrique au Congo et affecté, dans sa partie occidentale, par une instabilité chronique. En 2003, 20 % de la population du continent et 15 Etats sur 54 étaient touchés par la guerre.

Les causes de ces conflits sont évidemment multiples. Les facteurs culturels, religieux, politiques, militaires, économiques s'entremêlent sur fond de crise de l'Etat.

Les conséquences de ces crises dépassent le simple cadre des Etats : l'entrave au développement, le risque sécuritaire régional, les trafics criminels internationaux, les risques sanitaires majeurs, affectent le continent et au delà, les régions voisines. L'indifférence n'est pas permise et une intervention extérieure peut être nécessaire, parfois sous la forme ultime de l'intervention militaire.

Faut-il intervenir militairement dans les crises en Afrique ?

Une intervention militaire extérieure ne règle jamais durablement un conflit. Vécue comme une forme violente d'intrusion, elle peut être un germe d'instabilité supplémentaire. Elle reste le dernier recours en cas de risque majeur pour les populations civiles et de menace pour la stabilité régionale, suscités par de nouvelles formes de conflit, apparues après la fin de la guerre froide, qui les avait précédemment contenus. Surtout, son cadre est devenu particulièrement malaisé dans des contextes où les questions de sécurité intérieure se mêlent aux enjeux de sécurité régionale sans qu'une « agression extérieure classique » soit caractérisée.

Qui peut intervenir militairement en Afrique ?

Après les événements de Somalie, qui ont conduit à une position de retrait durable des Etats-Unis sur le plan militaire, et la tragédie rwandaise qui a entraîné une révision des positions françaises, les années récentes ont vu la multiplication des opérations de maintien de la paix et l'intervention française en Côte d'Ivoire succéder à l'intervention britannique en Sierra Leone.

A la différence du Royaume-Uni, la France a maintenu une présence très importante en Afrique, mais elle avait renoncé à intervenir seule militairement sur le continent africain, dans le même temps où elle redéfinissait le cadre général de ses relations autour de nouveaux axes politiques : banalisation des relations avec les anciennes colonies, multilatéralisme et partenariat franco-africain.

La France, y compris dans le champ de ses partenariats historiques, n'entend plus être le « gendarme de l'Afrique ».

Sur le plan militaire, cette nouvelle approche a connu sa première application à Abidjan, en 1999, lorsque la France a décidé de ne pas intervenir après le coup d'Etat contre le président Konan Bédié.

Depuis septembre 2002, c'est encore à Abidjan qu'est mis en oeuvre un mode nouveau de règlement des crises avec, certes, un engagement direct des troupes françaises, mais sous le mandat de l'organisation des Nations unies, et en appui à une force régionale africaine.

C'est cette évolution dans les modes de gestion des crises et la place que peut y prendre notre pays que votre Commission a souhaité approfondir.

En complétant ses travaux à Paris et à Bruxelles par un déplacement en Afrique du sud et au Sénégal, elle a souhaité apprécier dans quelle mesure l'aspiration des Africains à prendre en charge la sécurité du continent pouvait rencontrer celle de la France à y tenir un rôle nouveau et mesurer la réalité et les implications du mouvement de construction régionale à l'oeuvre en Afrique et l'émergence de puissances régionales sur le continent.

Ces déplacements visaient aussi à apprécier la façon dont la politique française était perçue par deux pays qui sont aussi deux acteurs importants de la gestion de crises, l'un étant un partenaire historique de la France et l'autre un partenaire nouveau doté d'une légitimité singulière.

L'intervention militaire française dans la gestion de crises africaines ne peut être que plus compliquée dans un contexte profondément nouveau, et ses objectifs, après la disparition du « pré carré » sont à la fois plus difficiles à définir et à mettre en oeuvre. L'enjeu est désormais de construire un partenariat sécuritaire qui soit à la fois légitime et efficace.

I. QUELLE IMPLICATION POUR LA FRANCE DANS LA GESTION DES CRISES AFRICAINES?

La France a cette particularité, héritage de l'histoire, de maintenir une présence militaire très importante en Afrique sub-saharienne. Les liens de la France avec les Etats africains sont un atout pour notre pays qu'il faut garantir et valoriser, mais ils doivent aujourd'hui s'exercer selon des modalités renouvelées pour définir les termes d'un partenariat de sécurité équilibré.

A. LA FRANCE MAINTIEN UNE PRÉSENCE MILITAIRE TRÈS IMPORTANTE EN AFRIQUE

Avec 11 000 militaires présents sur le continent, ce qui représente un tiers des effectifs français déployés hors du territoire métropolitain, la France est très présente en Afrique sub-saharienne. Elle l'est à titre permanent avec des forces prépositionnées et dans le cadre d'opérations extérieures. Elle entretient également sur cette partie du continent un réseau de 26 attachés de défense.

1. Le dispositif militaire pré positionné

Les effectifs militaires permanents de la France en Afrique sont passés de 8 000 à 5 000 à la fin des années 1990, à la suite de la fermeture des bases françaises en République centrafricaine.

Le dispositif actuel reste important, avec plus de 6 000 hommes répartis sur cinq pays (Djibouti, Sénégal, Côte d'Ivoire, Gabon, Tchad). La base la plus importante est Djibouti avec 2 900 hommes suivie du Sénégal, où les forces françaises du Cap-vert comptent 1 200 hommes, et du Gabon avec 1 000 personnels.

La Côte d'Ivoire et le Tchad sont des cas particuliers. Dans le premier pays, qui accueille des forces françaises pré positionnées de 950 hommes en temps ordinaire, l'opération Licorne, actuellement en cours, réunit 4 000 hommes, tandis que dans le second, les éléments français au Tchad (1.000 hommes), stationnés à N'djamena et Abéché, sont présents au titre du dispositif Epervier, mis en place en février 1986 afin de veiller au maintien de l'intégrité territoriale du pays, et maintenu depuis lors.

Les bases françaises sont installées sur le fondement d'accords bilatéraux de défense ou de coopération militaire technique¹, permettant la présence de troupes, l'utilisation d'emprises et de moyens de communication.

¹ *Accord de défense entre la France et le Sénégal du 29/03/1974, Gabon : accord de défense de 1960, Tchad : accord de coopération militaire de 1976, Djibouti : accord de défense de 1977, Côte d'Ivoire : accord de défense du 24/04/1961.*

Particulièrement précieuses pour les intérêts nationaux français, notamment pour la protection des ressortissants français et de ceux des États tiers, les forces prépositionnées ont connu une première réorientation de leurs missions, d'une mission de présence à celle de relais et de points d'appui à des opérations de projection. Elles se sont également ouvertes davantage vers le pays d'accueil.

Les autorités françaises recherchent la meilleure insertion possible dans l'environnement du pays d'accueil, par le développement des « actions civilo-militaires », de missions de « service public » (lutte contre les incendies, sauvetage en mer...) et, plus récemment, par le recours aux bases pour le soutien opérationnel au programme RECAMP.

Dans un avenir proche, les forces prépositionnées devraient être amenées à soutenir le développement des organisations sous-régionales.

2. Les opérations

Outre les opérations de maintien de la paix des Nations unies, dans lesquelles la France n'est représentée que par des effectifs très limités, notre pays est présent au Tchad (opération Épervier dans les conditions précédemment évoquées), mais surtout en Côte d'Ivoire, depuis près de quatre ans avec la force Licorne, qui mobilise en moyenne environ 5 000 hommes.

Depuis les indépendances, la France est intervenue à près de trente occasions sur le continent.

Depuis le sommet franco-africain de Ouagadougou de 1996, la ligne directrice d'une éventuelle intervention consiste à rechercher une solution à dominante africaine, le Président de la République a rappelé à plusieurs reprises que la France n'avait nulle vocation à jouer les « gendarmes de l'Afrique ».

3. La problématique des accords de défense

Après les indépendances, la France a signé des accords de coopération militaire et de défense avec une quinzaine d'États africains. Elle est, aujourd'hui, liée à ce titre par vingt-six engagements dans le domaine de la défense.

La terminologie de ces accords est variable, les « accords de défense », impliquent une garantie française en cas d'agression. Trois types de mise en œuvre peuvent être envisagés : le rétablissement de la situation interne, la résistance aux mouvements de rébellion soutenus de l'extérieur ou la défense contre un agresseur étatique.

Lors de son audition devant la Commission, le chef d'état-major des armées, le général Henri Bentégeat a souligné que la mise en œuvre de ces accords n'avait pas un caractère automatique et restait, dans tous les cas, soumise à l'appréciation de la France.

Parallèlement, la France est engagée par des **accords d'assistance militaire technique et de soutien logistique**. Plus nombreux, ces accords de coopération militaire organisent le contenu de la coopération, l'instruction des troupes, l'encadrement des écoles de formation, la formation en France, la fourniture de matériels et équipements, l'assistance conseil, la maintenance et le soutien logistique en cas de crise ainsi que le statut et les privilèges et immunités des coopérants.

Certains accords, conclus par notre pays au début des années 1960, avec la Côte d'Ivoire, le Gabon ou encore le Tchad sont relatifs au maintien de l'ordre. A l'évidence, une intervention française dans ce domaine peut difficilement être envisagée aujourd'hui.

La mise en œuvre concrète des clauses de garantie est aujourd'hui problématique, ainsi que l'a illustré **l'invocation de l'accord de défense par la Côte d'Ivoire**.

Le Président ivoirien Laurent Gbagbo¹ déclarait ainsi ; « *les liens (entre la France et la Côte d'Ivoire), doivent nécessairement changer (...). D'après les accords qui nous lient, les Français devraient être engagés du côté de la Côte d'Ivoire contre les agresseurs, qui viennent du Burkina-Faso et du Liberia.* »

L'analyse des autorités françaises² soulignait, quant à elle, la nécessité d'un processus politique : « *il n'y a pas d'autre solution que le dialogue et la réconciliation nationale si l'on veut, véritablement, que la Côte d'Ivoire redevienne ce qu'elle était* », alors que les autorités ivoiriennes évoquent une agression extérieure.

Les conflits en cours en Afrique subsaharienne ont des origines complexes qui se réduisent rarement à des agressions extérieures. Dès juin 1990, lors du XVI^e sommet franco-africain de La Baule, le Président François Mitterrand avait clairement précisé la façon dont la France entendait cette garantie : « *Il existe des conventions de caractère militaire. Je répète le principe qui s'impose à la politique française : chaque fois qu'une menace extérieure poindra, qui pourrait attenter à votre indépendance, la France sera présente à vos côtés mais notre rôle à nous, pays étranger, fût-il ami, n'est pas d'intervenir dans des conflits intérieurs. Dans ce cas-là, la France, en accord avec les dirigeants, veillera à protéger ses concitoyens, ses ressortissants, mais elle n'entend pas arbitrer les conflits* ».

¹ Gbagbo : « *La relation France-Afrique doit changer* », interview au Figaro, 9 mars 2006.

² Entretien du ministre des affaires étrangères, Dominique de Villepin, avec France 2, 2 janvier 2003.

Hors du contexte de guerre froide qui structurait les Etats africains en deux camps, le cas même de l'agression extérieure est difficile puisqu'elle pourrait aussi bien émaner d'un autre Etat ami de la France.

Quel est l'avenir de ces accords ?

A l'évidence, les conditions de leur application ont changé, ce qui doit être clairement exposé à nos partenaires.

Dès lors, le maintien de bases militaires, liées à ces accords, est en débat. Pour justifier sa pérennisation, il doit contribuer au renouvellement du partenariat de sécurité de la France avec les Etats africains. Les autorités militaires françaises entendues par vos rapporteurs ont toutes fait valoir que le rapport coût/avantage d'une dénonciation ou d'une renégociation de ces accords ne serait pas à l'avantage de la France, ce qui n'empêche pas une évolution. L'accord qui lie la France au Sénégal, signé en 1961, a été renégocié à la demande de ce pays en 1974.

Une révision à terme est certainement souhaitable ; elle supposerait cependant que des relais efficaces aient pu être mis en place pour assurer des garanties de sécurité régionale, ce qui n'est à l'évidence pas encore le cas.

B. UN CONSTAT : LA NÉCESSITÉ DU CHANGEMENT

1. La présence française en Afrique en débat

Vos rapporteurs observent que la présence française et l'action de la France en Afrique fait débat en Afrique même, mais aussi dans notre pays.

Le constat d'une nécessaire rénovation des relations de la France avec le continent africain se traduit parfois par la tentation de la rupture et du désengagement. La multiplication des crises n'est pas étrangère à la « fatigue de l'aide » et à cette volonté de porter les regards de la France vers d'autres horizons.

Pour vos rapporteurs, le désengagement n'est non seulement pas possible, tant l'Afrique est notre « étranger proche » mais il n'est pas non plus souhaitable : les liens de notre pays avec l'Afrique ne sont pas l'héritage d'un passé devenu trop lourd à porter, ils sont une chance pour une vision multipolaire des relations internationales et sont aussi au cœur de la vocation mondiale de la France.

Ces liens privilégiés ne sont donc pas à solder mais au contraire à consolider sur des bases nouvelles. Un désengagement français serait pour le moins paradoxal à l'heure où tant d'autres acteurs cherchent à y renforcer leurs positions.

2. Des limites politiques

Les conditions politiques dans lesquelles s'effectuent d'éventuelles opérations militaires ont par ailleurs profondément changé.

Elles sont marquées par le renouvellement des générations au sein de populations africaines très jeunes, la circulation rapide de l'information et de nouveaux modes de mobilisation nationale sur le thème de la « deuxième indépendance », dont le phénomène des « jeunes patriotes » en Côte d'Ivoire est une illustration.

Cela se traduit souvent, en cas de crise, par le rejet massif des interventions extérieures et singulièrement occidentales, perçues comme les instruments d'une « nouvelle colonisation », l'ONU n'étant pas exempte de ce reproche, comme le révèle le discours des autorités soudanaises sur le déploiement de casques bleus au Darfour.

Ce type de discours anti-colonial ou identitaire comporte certes, de la part de ses auteurs, une part de rhétorique et d'instrumentalisation de la notion de colonisation afin d'éviter toute ingérence extérieure. Il ne faut pour autant en négliger ni la portée, ni les effets. Il est ainsi politiquement très difficile pour une ancienne puissance coloniale comme la France d'intervenir sur le terrain, fût-ce en application d'une « nouvelle doctrine », laquelle ne sera pas forcément reconnue comme telle. Les mutations de la politique française sont d'autant plus difficiles à faire valoir qu'elles s'inscrivent dans la continuité de la présence effective de la France. Cette continuité traduit l'attention et l'intérêt de notre pays pour l'Afrique, à des heures où une telle attitude n'était pas forcément partagée, mais elle a pu parfois nourrir un vrai ressentiment.

L'enjeu de l'image et de la communication est donc décisif. Sur ce terrain, il n'est pas dit que la France dispose des meilleurs atouts.

La mutualisation du risque politique et le partage des responsabilités sont donc, logiquement, l'un des axes du changement.

3. Des limites financières

Le coût d'une intervention sur tout théâtre extérieur, en Afrique comme ailleurs, est toujours élevé, du fait des moyens matériels et humains qu'elle requiert.

Qu'il s'agisse d'une intervention directe, supportée par le budget du ministère de la défense ou d'une opération de maintien de la paix des Nations unies, dont la contribution française est imputée sur le budget du ministère des Affaires étrangères, toute intervention affecte le budget de l'Etat, avec des variations qui peuvent être considérables. L'investissement dans le renforcement des instruments de sécurité locaux a donc toute sa pertinence.

La recherche d'une mutualisation des coûts est un autre axe du changement.

C. LES AXES DU CHANGEMENT : MULTILATÉRALISATION ET APPROPRIATION AFRICAINE

Les bases de la coopération militaire et les nouvelles conditions d'intervention française ont été redéfinies selon les axes suivants : développement des capacités africaines, multilatéralisme et orientation régionale plus large.

1. La rénovation de la coopération militaire : priorité à la formation

La réforme du dispositif de coopération militaire a été le corollaire de la réforme de la coopération de 1998 qui a vu l'incorporation des moyens spécifiques du ministère de la coopération au sein des services du ministère des Affaires étrangères.

Les moyens de la mission militaire de coopération, qui dépendait du ministre de la coopération ont été regroupés avec ceux de la coopération générale de défense au sein de la direction de la coopération militaire et de défense qui relève de la direction générale des affaires politiques et de sécurité du Quai d'Orsay.

L'organisation actuelle réserve une place particulière au profit de l'Afrique sub-saharienne, domaine de compétence de la sous-direction de la coopération militaire.

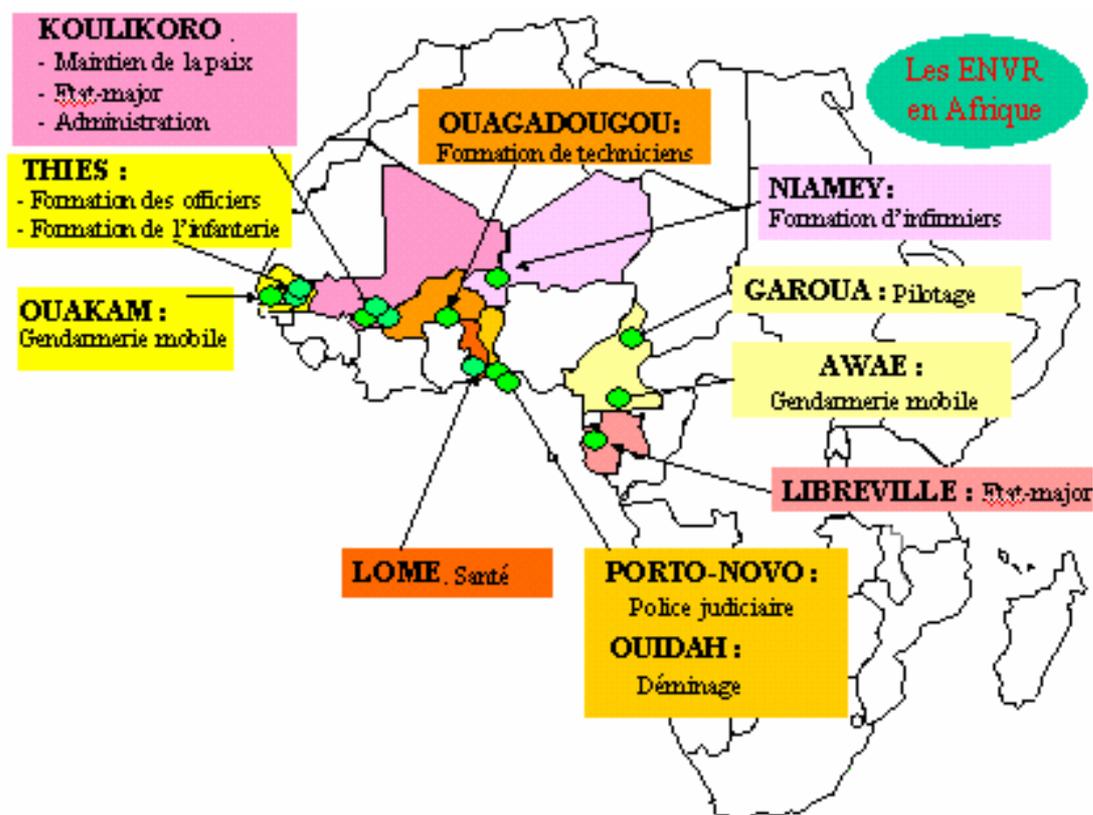
Comme en matière de coopération technique, la mutation opérée a correspondu à une évolution qualitative : la coopération de substitution a laissé place au développement de la formation des armées locales.

En 1998, la coopération avec l'Afrique (pays du Maghreb compris) représentait plus de 96 % de l'effort en personnel (614 postes sur 637, dont 570 en Afrique subsaharienne). En 2006, l'Afrique accueille 282 coopérants sur 355, soit 79,5 % des effectifs.

Si l'on examine le nombre de stagiaires accueillis en France, la réorientation est encore plus sensible : les stagiaires originaires d'Afrique représentent, en 2005, 40 % du total, soit 751 sur 1 489. A partir de 1997 et de la création des écoles nationales à vocation régionale, la formation en France des personnels africains a diminué au profit de l'accueil en écoles nationales à vocation régionale (ENVR).

Le réseau des ENVR a été mis en place en 1997 pour dispenser une formation sur place, accessible à moindre coût à un plus grand nombre de stagiaires et mieux adaptée aux besoins que les formations dispensées en France. Ces écoles accueillent des stagiaires au delà de leur pays d'implantation : sur 1198 places en 2005, 811 concernaient des stagiaires étrangers au pays de formation.

Le réseau comprend 14 écoles réparties sur 8 pays d'Afrique centrale et d'Afrique de l'Ouest:



Pays	Écoles nationales à vocation régionale
Bénin	Centre de Perfectionnement aux Techniques de Démunage et de Dépollution (Ouidah) Centre de Perfectionnement de la Police Judiciaire (Porto-Novo)
Burkina Faso	Ecole Militaire Technique de Ouagadougou
Cameroun	Centre de Perfectionnement aux Techniques de Maintien de l'Ordre (Awaé) Pôle Aéronautique National à Vocation Régionale (Garoua)
Gabon	Ecole d'Etat-Major (Libreville)
Mali	Ecole de Maintien de Paix (Koulikoro) Ecole Militaire d'Administration (Koulikoro) Ecole d'Etat-Major (Koulikoro)
Niger	Ecole des Personnels Paramédicaux de Niamey
Togo	Ecole du Service de Santé de Lomé
Sénégal	Ecole d'Application de l'Infanterie (Thiès) Ecole Nationale des Officiers d'Active (Thiès) Centre de Perfectionnement de la Gendarmerie Mobile (Ouakam)

La France consacrait à ce réseau 11,4 millions d'euros, en 2005, en prenant en charge la solde des personnels d'encadrement, un soutien en

ingénierie (logistique et infrastructures) ainsi que les coûts de formation et de transport des stagiaires.

2. L'appropriation africaine : Le programme de Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (RECAMP)

Le concept de RECAMP, lancé en 1997, a été proposé à l'ensemble des partenaires africains de la France lors du sommet franco-africain de 1998. Il s'agit d'un appui à la formation et à l'entraînement et, le cas échéant, à des engagements opérationnels.

Tous les deux ans, un exercice majeur simulant des opérations de maintien de la paix, permet d'entraîner la totalité des chaînes de décision et de commandement. Il clôture un cycle au profit d'une des organisations sous-régionales (CEDEAO, IGAD, CEAAC, SADC¹). Un deuxième cycle intermédiaire en direction de chacune des trois autres organisations ainsi que des exercices ponctuels sont organisés.

RECAMP V², qui a débuté en juin 2005, se déroule sur 2 ans en Afrique centrale au sein de la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale

Le concept RECAMP a connu deux applications concrètes. L'envoi d'une force Ecomog de la CEDEAO, composée de contingents originaires du Togo, du Bénin, et du Niger, en Guinée Bissau, en 1999, n'a pas apporté de démonstration convaincante. En Côte d'Ivoire, l'appui au déploiement des forces africaines de l'ONUCI, en 2002, pour constituer la force, compléter ses équipements et assurer sa mise en condition a mis en évidence des progrès mais aussi des adaptations nécessaires.

Actuellement, la France s'efforce de faire évoluer ce concept dans deux directions. Au niveau africain, RECAMP devrait s'articuler avec les Forces africaines en attente (FAA) de l'Union africaine. A l'échelon européen, notre pays s'efforce d'associer d'autres partenaires et d'impliquer davantage l'Union européenne.

¹ Communauté économiques des Etats d'Afrique de l'Ouest, Autorité intergouvernementale pour le développement, Communauté économique des Etats d'Afrique centrale, Communauté de développement de l'Afrique australe.

² 1998, Guidimaka au Sénégal et en Mauritanie, 2000 Gabon, 2002 Tanzanie, 2004 Bénin

ETATS-UNIS ET ROYAUME-UNI, DES INITIATIVES COMPARABLES

La mise en place de RECAMP a coïncidé avec des initiatives comparables, émanant des Etats-Unis et du Royaume-uni

Dans les années 1990, la Royaume-Uni a redéfini les missions de ses équipes militaires de conseil et de formation, déployées en 1970 dans certains pays anglophones, en fonction du programme de soutien à la formation en matière de maintien de la paix. Ce mouvement s'est accompagné d'une réorientation géographique et d'une extension aux pays de la région. En 2001, le gouvernement britannique a instauré un Fonds pour la prévention des conflits en Afrique, réunissant des crédits des trois départements ministériels concernés (FCO, MOD et DFID). A la différence du dispositif RECAMP, le Royaume-Uni ne fournit pas de matériel militaire à l'appui d'opérations de maintien de la paix. Il soutient la CEDAO et l'Union africaine.

En mai 2000, l'intervention britannique en Sierra Leone, a rompu avec une ligne de non-intervention qui n'avait pas varié depuis 40 ans.

Les Etats-Unis sont très présents dans le domaine de la défense et de la sécurité en Afrique.

En 1997, à l'initiative du Président Clinton, le lancement de l'ACRI (*African Crisis response initiative*) faisait suite au génocide rwandais. L'ACRI prévoyait un enseignement théorique au maintien de la paix, une formation sur le terrain, des exercices de poste de commandement et des exercices assistés par ordinateur ainsi que la fourniture de matériel non léthal. L'ACRI avait pour objectif de former 12 000 soldats africains au maintien de la paix en 5 ans. Au terme du programme, en 2002, 9000 soldats avaient été formés dans 8 pays (Bénin, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Malawi, Mali, Sénégal et Ouganda) et trois exercices multilatéraux avaient été effectués. Ces personnels formés ont pu participer à des opérations de maintien de la paix dans le cadre de l'ONU.

L'ACOTA (*African Contingency Operations training and assistance*) a pris le relais du programme ACRI en 2002. Doté de 10 millions de dollars en 2002, le nouveau programme ACOTA vise à renforcer la capacité de soutien de la paix en Afrique aux niveaux international, régional et sous-régional. Il a pour objectif d'équiper et de former les militaires africains afin qu'ils puissent répondre aux obligations de soutien de la paix et à des besoins humanitaires complexes, de créer et de renforcer une capacité africaine durable de formation au soutien de la paix, de mettre en place un commandement et un contrôle efficace et de favoriser une communauté d'approche et une interopérabilité entre les Etats. ACOTA se distingue du programme précédent par une approche plus sous-régionale.

L'approche américaine de renforcement des capacités régionales enregistre une nette inflexion avec le 11 septembre 2001. Priorité est donnée à la lutte contre le terrorisme. L'*East Africa Counterterrorism initiative*, lancée en juin 2003 et dotée de 100 millions de dollars sur 15 mois est destinée à Djibouti, à l'Erythrée, à l'Éthiopie, au Kenya, à la Tanzanie et à l'Ouganda.

Le *West africa stabilization program* met l'accent sur le renforcement des capacités des pays d'Afrique de l'Ouest et l'initiative pan sahélienne se concentre sur le renforcement de la capacité des Etats du Sahel à lutter contre le terrorisme en contrôlant mieux leur territoire.

3. La réorganisation du dispositif prépositionné

Lors de son audition devant la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, le chef d'état-major des armées a évoqué les pistes envisagées pour la réorganisation des forces prépositionnées, qui devraient évoluer dans leur dimensionnement et dans leurs missions.

La réduction du nombre de points d'appui est envisagée dans un dispositif qui s'appuierait sur les bases de Djibouti, Dakar et Libreville. Une concentration sur Djibouti permettrait de clôturer l'opération Épervier au Tchad tandis que le sort des implantations de Côte d'Ivoire n'est pas définitivement arrêté. Le président de la République a clairement indiqué que la France ne maintiendrait pas sa présence là où elle n'est pas souhaitée.

Les missions des forces prépositionnées devraient également évoluer vers un accompagnement de la montée en puissance des composantes régionales de la force africaine en attente de l'Union africaine. Les Forces françaises de Dakar, Libreville, la Réunion et Djibouti devraient ainsi appuyer respectivement la CEDEAO, la CEMAC, la SADC et l'IGAD pour la mise sur pied des brigades régionales placées sous leur responsabilité.

En 2007, un officier général devrait être affecté auprès de chacune des organisations sous-régionales.

Les forces françaises du Cap Vert travaillent ainsi avec les organisations régionales à la certification du poste de commandement de la CEDEAO afin de contribuer à la montée en puissance de la brigade régionale qui devrait atteindre 1 500 hommes en 2008 et être totalement opérationnelle en 2010.

L'Union africaine recherche un effort de standardisation au niveau continental, la France travaille ainsi à l'harmonisation des procédures opérationnelles entre les Etats membres.

Vos rapporteurs estiment que le niveau sous-régional est effectivement le bon niveau pour une coopération efficace. Il doit permettre aux forces françaises d'élargir et de diversifier leurs points d'appui et leurs partenariats au delà de leur seul pays d'implantation. La zone de responsabilité du commandant des forces prépositionnées est régionale, les forces françaises peuvent contribuer à renforcer les partenariats de sécurité à cet échelon.

Les bases françaises peuvent également constituer un point d'appui précieux pour les opérations menées dans un cadre européen.

II. L'ONU, UNE SOURCE DE LÉGITIMITÉ INDISPENSABLE, LE PREMIER ACTEUR DU MAINTIEN DE LA PAIX EN AFRIQUE

A. UNE SOURCE DE LÉGITIMITÉ INDISPENSABLE

Ardent défenseur d'un passage obligé par la légitimation des Nations unies pour tout recours à la force en général et singulièrement lors de la guerre d'Iraq, la France entend intégrer les forces militaires qu'elle déploie dans le cadre d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies.

Malgré ses faiblesses et ses limites, l'Organisation des Nations unies reste le lieu de la « production de légitimité » indispensable à toute intervention militaire.

L'appréciation du Conseil de sécurité de l'ONU sur la nature d'une crise est décisive. Sa qualification de « menace à la paix et à la sécurité de la région » peut entraîner le vote d'une résolution se référant au chapitre VII de la Charte et justifier une intervention militaire.

S'agissant de l'Afrique sub-saharienne, l'ONU n'échappe pas au phénomène de rejet des interventions extérieures au continent, comme en témoignent les difficultés à imposer la prise de relais de l'opération de l'Union africaine au Darfour, par une opération de maintien de la paix. Si les contingents africains devraient être de plus en plus sollicités par ces opérations, leur formation et leur équipement restent un facteur d'incertitude.

B. UN INSTRUMENT D'INTERVENTION : LES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

La multiplication des opérations de maintien de la paix illustre la reprise de la dynamique onusienne après la fin de la guerre froide, puis un nouvel interventionnisme à la fin des années 1999 mais aussi une augmentation du degré de conflictualité dans certaines régions, singulièrement en Afrique.

Après l'échec de l'intervention en Somalie, une tendance à la diminution des effectifs de casques bleus a pu être observée, suivie, à nouveau, d'une forte augmentation : 40 000 casques bleus étaient présents sur le continent africain en 1993, 1 600 en juin 1999, 73 000 en 2006.

10 opérations sur 15 ont ainsi été lancées depuis 1999, dont 7¹ en Afrique subsaharienne.

¹ Sierra Leone et RDC en 1999, Érythrée et Éthiopie en 2000, MINUL au Liberia en 2003, ONUCI en Côte d'Ivoire et ONUB au Burundi en 2004, MINUS au Soudan en 2005

LA CONTRIBUTION FRANÇAISE AUX OMP

Les Etats membres des Nations unies sont répartis en neuf catégories de contributeurs en fonction du niveau de leur PNB par habitant ; ceux dont le revenu national est inférieur à la moyenne mondiale bénéficient d'un dégrèvement allant jusqu'à 90 % pour les pays les moins avancés. Ces dégrèvements sont pris en charge par les Etats membres permanents du Conseil de sécurité, regroupés au sein d'une dixième catégorie.

Au 1^{er} janvier 2006, la France est le cinquième contributeur de l'ONU aux opérations de maintien de la paix avec une quote- part de 7,3164 %¹.

Cette contribution est acquittée sur les crédits du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » de la mission Action extérieure de l'Etat qui regroupe l'essentiel des moyens de fonctionnement du ministère ainsi qu'une partie des crédits d'intervention, notamment ceux de la coopération militaire et de défense.

Pour 2006, les crédits du ministère des Affaires étrangères ont été reconduits à hauteur de 136 millions d'euros, soit la dotation de l'année 2005.

Le bilan tiré des opérations de maintien de la paix est mitigé. Forces tampons, elles ne permettent pas d'imposer une solution politique. Forces composites, elles n'ont qu'un degré d'implication limité dans les phases les plus aigües des crises. Forces d'interposition, elles deviennent parfois un des éléments de la crise.

En 2000, un panel de haut niveau² avait examiné, à la demande du Secrétaire général, les réformes nécessaires à une meilleure efficacité des opérations de maintien de la paix. La nécessité d'un déploiement plus rapide, de moyens de renseignement accrus, des capacités de dissuasion face aux éléments les plus violents et de mandats mieux définis ont été évoqués

Ce bilan est à rapporter aux moyens financiers et organisationnels mis à la disposition des OMP, qui sont limités.

Le général Henri Bentegeat, chef d'état major des armées, a ainsi rappelé lors de son audition que la chaîne de commandement des OMP n'était pas satisfaisante, ce qui dissuadait les nations dotées de capacités militaires importantes d'intervenir sous casques bleus. Les interlocuteurs sud-africains de vos rapporteurs ont d'ailleurs déploré ce fait et regretté cette approche également partagée par la France.

Les moyens financiers mis à la disposition du département des opérations de maintien de la paix ne sont pas massifs, même si, après une décrue entre 1996 et 1999, le coût des opérations de maintien de la paix s'est maintenu à un niveau élevé. Entre 1999 et 2005, le volume de la contribution française a triplé. Pour la période du 1^{er} juillet 2005 au 30 juin 2006, le budget

¹ Le taux de contribution de la France au budget ordinaire des Nations unies est de 6,030 %

² Rapport Brahimi sur les opérations de maintien de la paix des Nations unies, Août 2000.

total des OMP s'établissait à 5,4 milliards de dollars. Ce volume de crédits, certes important, n'est pas considérable rapporté aux besoins.

Le *General Accounting Office*¹ américain a ainsi mis en évidence qu'une intervention que conduiraient les Etats-Unis, comparable à celle que mènent les Nations unies en Haïti coûterait le double du montant engagé pour la MINUSTAH et, pour les Etats-Unis, une somme 7,5 fois supérieure à celle acquittée au titre de leur contribution spécifique à cette OMP, reflétant le niveau nettement plus élevé des standards américains non seulement en matière de rémunération des troupes mais aussi de leur niveau de protection. Le GAO indique avoir choisi le cas d'Haïti en raison notamment « de la tradition d'intervention militaire » des Etats-Unis dans le pays. Il met en avant l'expérience développée par les Nations unies dans le domaine du maintien de la paix et la qualité de ses fonctionnaires.

Depuis 1999, les Nations unies ont consacré 4 milliards de dollars à l'opération en RDC dont 1 milliard de dollars en 2005, soit le quart du budget des 18 OMP.

Nul doute qu'une étude comparable menée sur le Congo pour la France, bien que les coûts d'intervention de l'armée française soient inférieurs à ceux de l'armée américaine, resterait, sur le plan budgétaire, à l'avantage de la MONUC et serait, de toute façon, hors de portée des moyens de notre pays.

C. LA RECHERCHE D'UN PARTAGE DES TÂCHES

Consciente de ses limites et de ses difficultés, l'Onu recherche des partenariats pour poursuivre son action de maintien de la paix.

Les organisations régionales de sécurité, prévues par la Charte, sont une déclinaison logique de l'action de l'ONU.

Dans le rapport d'avril 1998 du secrétaire général de l'ONU sur la sécurité en Afrique, la nécessité de soutenir les actions menées à l'échelon régional pour le maintien de la paix est soulignée : « *ce soutien est nécessaire parce que l'ONU n'a ni les moyens, ni surtout les compétences requises pour régler tous les problèmes pouvant survenir en Afrique* ».

Un partage des tâches avec les organisations régionales et sous-régionales africaines, alors même que celles-ci sont confrontées aux mêmes difficultés matérielles et politiques, voire à des difficultés plus importantes encore, ne constitue pas encore une solution totalement satisfaisante aujourd'hui mais certainement une piste utile pour l'avenir.

¹ GAO-06-331, février 2006.

III. LA RÉGIONALISATION ET L'APPROPRIATION, UNE DÉMARCHE « PAR LE HAUT »

L'« appropriation » africaine est devenue un concept-clé pour la gestion des crises sur le continent, les puissances extérieures y voient un gage de légitimité et un moyen de « partager le fardeau », tandis que pour leur part, les Etats africains y expriment la prise en mains de leur destin.

Le processus d'intégration régionale, relancé dans les années 1990, a conduit à réactiver des projets d'intégration économique forgés après les indépendances et désormais considérés comme indispensables à l'insertion dans le processus de mondialisation: le traité de Windhoek du 17 août 1992 porte création de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) en Afrique australe (succédant à la CCDAA), en Afrique centrale le traité de N'Djamena du 16 mars 1994 porte création de la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale (CEEAC) (succédant à l'UDEAC), le traité d'Abuja de 1993, porte révision de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) pour l'Afrique de l'Ouest. L'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) a été créée le 21 mars 1996. Elle a succédé à l'Autorité intergouvernementale sur la sécheresse et le développement (IGADD), créée en 1986 par six pays d'Afrique orientale.

Ces organisations se sont progressivement orientées vers les questions de sécurité tandis que parallèlement, l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) se transformait en Union Africaine (UA) pour renforcer l'intégration à l'échelle continentale.

A. L'UNION AFRICAINE, UNE ORGANISATION EN GESTATION

1. Des objectifs ambitieux et une rupture conceptuelle

En juillet 2001, l'Organisation de l'Unité africaine, créée en 1963, est devenue l'Union africaine.

La nouvelle organisation, dont les structures s'inspirent de celles de l'Union européenne, a pour but d'œuvrer à la promotion de la démocratie, des droits de l'homme et du développement à travers l'Afrique, notamment par la mise en œuvre du programme du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).

LES OBJECTIFS DE L'UNION AFRICAINE :

- Réaliser une plus grande unité et solidarité entre les pays africains et entre les peuples d'Afrique;
- Défendre la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance de ses Etats membres;
- Accélérer l'intégration politique et socio-économique du continent;
- Promouvoir et défendre les positions africaines communes sur les questions d'intérêt pour le continent et ses peuples;
- Favoriser la coopération internationale, en tenant dûment compte de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme;
- Promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent;
- Promouvoir les principes et les institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance;
- Promouvoir et protéger les droits de l'homme et des peuples conformément à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et aux autres instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme;
- Créer les conditions appropriées permettant au continent de jouer le rôle qui est le sien dans l'économie mondiale et dans les négociations internationales;
- Promouvoir le développement durable aux plans économique, social et culturel, ainsi que l'intégration des économies africaines;
- Promouvoir la coopération et le développement dans tous les domaines de l'activité humaine en vue de relever le niveau de vie des peuples africains;
- Coordonner et harmoniser les politiques entre les Communautés économiques régionales existantes et futures en vue de la réalisation graduelle des objectifs de l'Union;
- Accélérer le développement du continent par la promotion de la recherche dans tous les domaines, en particulier en science et en technologie;
- Œuvrer de concert avec les partenaires internationaux compétents en vue de l'éradication des maladies évitables et de la promotion de la santé sur le continent.

L'Union africaine a mis en place une nébuleuse institutionnelle (Conférence, Conseil exécutif, Commission, Conseil de paix et de sécurité (CPS), Parlement panafricain, ECOSOCC, Cour de justice, Comités Techniques Spécialisés et institutions financières), dont le **Conseil de paix et de sécurité**, doté d'un **centre pour la gestion des conflits** et d'une **direction pour les opérations de paix**.

Avec cette instance, **l'Union africaine opère une rupture avec le dogme de la non-intervention qui prévalait dans le cadre de l'OUA**. L'Acte constitutif de l'Union africaine prévoit ainsi le droit « *d'intervenir dans un Etat membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, telles que les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité* », ou de répondre au « *droit des Etats membres de solliciter l'intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité* ».

L'UA envisage de pouvoir, d'ici 2010, déployer 15 000 hommes, une force permanente appelée « force africaine en attente » qui comprendrait 5 brigades régionales.

2. Des fragilités persistantes

Les mutations de l'Union africaine n'ont cependant pas aboli les difficultés d'un processus d'intégration long et malaisé.

Les progrès de l'UA en matière de gestion des crises restent entravés par des réticences politiques, héritage d'une tradition de non-ingérence, dans un contexte de compétition entre Etats.

Le manque de capacités financières n'est pas sans conséquences également : le budget de la Commission de l'UA, doté de 70 millions de dollars, souffre de retards dans le paiement des cotisations, comme c'était le cas pour l'OUA.

3. Une faible efficacité opérationnelle

En avril 2003, l'UA a déployé sa première force de maintien de la paix au Burundi (AMIB)¹. Ce déploiement s'est opéré avec retard et partiellement, (2500 hommes sur les 3500 prévus). En juin 2004, l'ONU a repris l'opération, devenue **ONUB**.

Depuis avril 2004, l'Union africaine a pris l'initiative de **mener, de front, un processus politique et une opération militaire au Darfour**, s'impliquant dans une crise où la mobilisation concrète de la communauté internationale faisait défaut.

Avec 7 000 hommes déployés, la mission AMIS (*African mission in Sudan*), pour la surveillance du cessez le feu et dont les principaux contributeurs sont le Nigeria, le Rwanda et le Sénégal, est la plus importante à ce jour.

La tâche de l'Union africaine au Darfour est particulièrement difficile, en l'absence d'une véritable feuille de route politique à faire appliquer et de mécanisme de sanctions en cas de violation du cessez le feu. D'emblée, le mandat de la force africaine, la surveillance de l'application des accords de N'Djamena, s'est révélé inadapté à l'état de la situation sécuritaire.

La mission au Soudan a souffert d'un **déficit de capacités de planification, de commandement, de communication, et de transport**. L'effectif, l'entraînement et la protection des troupes déployées se sont révélés insuffisants et la force a subi des pertes, notamment dans les rangs nigériens.

Son financement est resté tributaire des bailleurs de fonds (Etats Unis et Union européenne) qui, réticents à une nouvelle montée en puissance d'AMIS au vu de ses résultats mitigés, ont mesuré leur soutien.

¹ *African mission in Burundi.*

La force n'a pas réussi à faire respecter le cessez le feu, ni à assurer la protection des populations civiles, ni à empêcher l'extension de la crise à l'Est du Tchad.

Le bilan d'AMIS est donc clairement insuffisant. Les interlocuteurs sud-africains de vos rapporteurs se sont refusé à parler d'échec, soulignant l'inadéquation du mandat de la force africaine. Au Sénégal, autre Etat impliqué dans AMIS, le déficit capacitaire a été souligné, l'Union africaine n'ayant tout simplement pas « les moyens de sa politique ».

L'Union africaine a tenté d'apporter une réponse à une crise laissée « orpheline », en raison d'un terrain singulièrement difficile. En dépit de l'appui fourni par l'Union européenne et, pour la première fois en Afrique, par l'OTAN, AMIS a surtout permis de différer un engagement plus résolu de la communauté internationale elle-même.

Le 10 mars 2006, l'UA a accepté que sa force AMIS soit remplacée par une Force sous contrôle des Nations unies et a prolongé son mandat de six mois pour en permettre la mise en place. La force des Nations unies devrait être mieux équipée et mieux soutenue sur le plan logistique mais elle se heurtera à des difficultés comparables pour imposer l'application d'accords politiques a minima.

AMIS illustre le paradoxe de l'appropriation africaine qui risque à l'avenir de se définir « par défaut » : tandis que les opinions publiques occidentales ne soutiennent le déploiement de leurs troupes que dans des conditions de risque maîtrisées et pour une durée limitée, des missions particulièrement périlleuses échoient à des troupes mal préparées et mal équipées, dans des conditions de sécurité fortement dégradées.

4. Des atouts pour l'avenir

En intervenant au Darfour, l'Union africaine s'est donné pour objectif de contribuer à gérer la crise la plus aigüe et la plus complexe de celles qui affectent aujourd'hui le continent africain.

Son action opérationnelle ne peut être évaluée à l'aune de cette seule crise, dans laquelle elle s'est par ailleurs impliquée très rapidement.

Sur le plan politique, l'Union africaine s'est affirmée, en dépit des difficultés, comme une organisation légitime et crédible et comme un partenaire, pour les autres organisations internationales. Elle s'impose comme un lieu de « production de légitimité » indispensable à l'appropriation par les Africains de la gestion des affaires du continent.

L'articulation de son action avec celle des organisations sous-régionales, dont l'intégration est parfois plus avancée, reste à préciser : elle devra adopter une démarche pragmatique soit en contribuant à leur structuration soit en respectant leur marge de manœuvre, tant ces organisations sous-régionales sont diverses.

B. LES ORGANISATIONS SOUS-RÉGIONALES

1. Une faible intégration régionale

En matière d'intégration régionale, les structures préexistent à la réalité de la circulation des échanges économiques ou politiques. Du fait de la faible complémentarité des économies et de l'importance des droits de douane, les échanges sont souvent plus importants entre les Etats africains d'une part et d'autre part des partenaires extérieurs au continent, comme l'Union européenne ou la Chine, qu'entre Etats africains eux-mêmes.

Certains Etats appartiennent à plusieurs organisations sous-régionales (la RDC par exemple), ou ont modifié leur appartenance (la Mauritanie a souhaité appartenir à l'UMA plutôt qu'à la CEDEAO) ou envisagent de le faire (l'Angola semble hésiter entre SADC et CEMAC), parfois pour des raisons plus politiques que sur le critère de la capacité à réaliser une véritable intégration économique et commerciale, voire politique, régionale. Le sommet de l'Union africaine de Banjul de juillet 2006 devait examiner une rationalisation des différentes organisations.

Les cadres régionaux retenus par l'Union africaine pour la promotion de la paix et de la sécurité en Afrique, la CEDEAO, la CEEAC, la SADC et l'IGAD, ne sont pour certains toujours pas stabilisés et le sentiment d'appartenance à une sous-région reste plutôt faible au sein des Etats.

L'intégration régionale recouvre cependant des réalités très différentes.

2. Des réalités diverses

En Afrique centrale et de l'Est, le processus d'intégration régionale s'amorce. En Afrique de l'Ouest, la CEDEAO dispose d'une expérience de gestion de crise, tandis qu'en Afrique australe, la SADC bénéficie du dynamisme de l'Afrique du Sud mais reste affectée par l'héritage historique de la région. Vos rapporteurs retiendront ces derniers exemples.

La CEDEAO a été créée en 1975 à Lagos (Nigeria) avec des objectifs d'intégration économique, la création d'une union douanière et d'un marché commun. Elle regroupe quinze Etats, francophones et anglophones, et représente un ensemble de 215 millions d'habitants.

Le CEDEAO a mis au point des accords dans les domaines de la sécurité et de la défense : protocole de non agression en 1978 et protocole d'assistance en matière de défense en 1981.

Ce dernier protocole s'applique également aux conflits internes lorsqu'ils sont organisés et soutenus depuis l'extérieur et susceptibles de mettre en péril la paix et la sécurité dans d'autres Etats membres. Invoqué pour la première fois en 1990, il a débouché sur la création de l'ECOMOG et

sur son intervention au Liberia. Cette force militaire non permanente est composée de soldats des armées nationales. Elle a été engagée à de nombreuses reprises : en Sierra Leone en 1997, en Guinée Bissau en 1998-1999, en Côte d'Ivoire en 2002, au Liberia en 2003.

Plus récemment, le CEDEAO a mis en place, dans le cadre des institutions prévues par le Protocole, un Conseil des sages, composé de quinze membres, avec l'objectif « d'appliquer des techniques traditionnelles de règlement des conflits ».

Les membres de la CEDEAO ont défini leur participation à la « force africaine en attente » dont l'état-major est implanté à Abuja, au Nigeria, pays dont la prééminence dans la région et le caractère incontournable semblent reconnus et acceptés. Les modalités de l'exercice du commandement restaient à définir lors de la visite de votre délégation à Dakar.

En Afrique australe, la SADC (Communauté de développement de l'Afrique australe) trouve ses origines dans un contexte très différent, plus politique qu'économique. Elle est issue de la Conférence de coordination du développement de l'Afrique, constituée en 1980 en réaction à l'Afrique du Sud et qui a depuis redéfini sa mission et ses objectifs en vue de la création d'un marché régional.

Le traité instituant la SADC comprend un volet relatif à la coopération dans les domaines de la paix et de la sécurité. En 1996, un Organe chargé de la politique, de la défense et de la sécurité a été créé qui comprend un Comité de politique et de diplomatie et un Comité de défense et de sécurité. Ces mécanismes institutionnels restent à consolider alors que l'attitude des autres membres à l'égard de l'Afrique du Sud est prudente, en dépit de son adhésion à la SADC en 1994.

Le rôle majeur de l'Afrique du sud dans les activités de maintien de la paix est un atout pour la SADC qui a développé des procédures opérationnelles permanentes. Des difficultés financières et opérationnelles subsistent pour la mise en place de la brigade régionale de la force africaine en attente, dont l'état-major est implanté au Zimbabwe.

ORGANISATIONS SOUS-RÉGIONALES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

<p>CEDEAO Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest</p> <p>Bénin Burkina-Faso Cap-Vert Côte d'Ivoire Gambie Ghana Guinée Guinée-Bissau Liberia Mali Niger Nigeria Sénégal Sierra Leone Togo</p>

<p>CEEAC Communauté économique des Etats d'Afrique centrale</p> <p>Angola Burundi Cameroun Congo (Brazzaville) Gabon Guinée équatoriale République centrafricaine RDC Rwanda Sao Tomé et Príncipe Tchad</p>

<p>IGAD Autorité intergouvernementale pour le développement</p> <p>Djibouti Erythrée Ethiopie Kenya Ouganda Somalie Soudan</p>
--

<p>SADC Communauté de développement de l'Afrique australe</p> <p>Afrique du Sud Angola Botswana Lesotho Malawi Maurice Mozambique Namibie RDC Swaziland Tanzanie Zambie Zimbabwe</p>
--

3. Des capacités d'intervention sous dimensionnées

Les forces africaines souffrent globalement d'un déficit capacitaire et d'un manque de dispositifs de coordination. Elles auront encore besoin de temps et de soutien avant de pouvoir mener des opérations autonomes. Cette condition a été évoquée devant votre délégation tant au Sénégal, partenaire traditionnel, qu'en Afrique du Sud, ardent avocat de l'appropriation africaine dans la gestion des crises.

A l'échelle continentale, seuls le Nigeria et l'Afrique du Sud disposent de capacités de projection. Les moyens de transports stratégiques font défaut à des Etats par ailleurs très impliqués dans les opérations de maintien de la paix, comme le Sénégal. Le soutien logistique et les équipements d'appui, de protection et de mobilité des déploiements sont insuffisants.

Sur le terrain, la coordination entre les forces souffre des différences linguistiques, de l'hétérogénéité du matériel, des armes et des munitions, mais aussi des niveaux très inégaux de formation, des différences de doctrines et de procédures.

Depuis la première intervention de l'ECOMOG au Libéria, qui vit certaines troupes coupables de mauvais traitements à l'égard des populations civiles, la force de la CEDEAO a acquis une certaine expérience.

Elle est ainsi intervenue dans des crises avant que la communauté internationale ne se mobilise et ne prenne le relais : la MINUSIL a ainsi pris la suite en Sierra Leone en 1999, avant l'intervention britannique de 2000.

Dans le conflit ivoirien, la mobilisation politique de la CEDEAO a été rapide et efficace, le Bénin, le Ghana, le Niger, le Sénégal et le Togo ont contribué en effectifs militaires. Elle s'est cependant heurtée à un manque de moyens financiers, d'outils de planification et de capacités logistiques pour le déploiement des troupes disponibles. L'ONUCI a pris le relais en intégrant la force africaine.

4. Un bilan contrasté

Le risque régional, avéré dans la plupart des crises actuelles, justifie pleinement l'appropriation de la gestion des crises à l'échelon de la sous-région.

Non seulement les interventions n'ont pas toujours été couronnées de succès mais elles n'ont pas toujours contribué au règlement des conflits, les forces d'interposition se trouvant parties prenantes

Des avancées sont indéniables : la CEDEAO a démontré sa volonté et sa capacité politiques à faire face aux conflits dans la région et a renforcé son intégration.

Le processus d'intégration régionale doit être fortement soutenu et ne doit pas servir de prétexte au désengagement de la communauté internationale. Celle-ci, tout en s'appuyant sur les Etats les plus volontaristes, doit veiller à la préservation des équilibres régionaux.

En l'absence de réelle structuration des organisations sous-régionales, la recherche de l'implication africaine dans la gestion des crises conduit à favoriser l'émergence et à renforcer l'action de puissances régionales dans leur environnement proche et en d'autres points du continent, alors que leur passé récent, voire leur actualité, peut attester de tentations interventionnistes. Ce phénomène peut susciter en retour des réactions des Etats voisins et faire apparaître les puissances régionales comme la nouvelle forme d'un interventionnisme extérieur.

C. LA QUESTION DES PUISSANCES RÉGIONALES : LE CAS DE L'AFRIQUE DU SUD

Par la vitalité et l'ampleur de son économie, l'Afrique du Sud représente 40 % du PIB de toute l'Afrique sub-saharienne ; par son engagement en faveur de l'intégration régionale et continentale, ce pays joue également un rôle central dans le développement économique et la stabilité politique du continent.

1. Un engagement réel

L'apartheid s'étant également traduit par un isolement de l'Afrique du Sud d'avec le reste du continent, ce pays n'a pas de tradition de politique africaine.

Depuis 1994, la politique sud-africaine a connu des évolutions notables. Sollicitées dès cette date pour l'envoi d'un contingent au Rwanda, les autorités sud-africaines avaient souhaité marquer une rupture avec l'époque de l'apartheid, en refusant de mener une politique interventionniste et en se concentrant sur les questions de politique intérieure.

Après l'isolement de la période d'apartheid, l'Afrique du sud s'est tournée vers l'Afrique, convaincue de sa communauté de destin avec le reste du continent. La notion de « renaissance africaine », exposée par Nelson Mandela en juin 1994 à Tunis, lors de l'adhésion de l'Afrique du Sud à l'OUA, prend corps progressivement. Développée par le projet du NEPAD, elle s'appuie sur l'idée d'une appropriation, par les Africains, de leur développement.

L'implication de l'Afrique du sud dans les questions africaines repose sur la double conviction que, d'une part, le pays ne peut constituer un îlot de prospérité dans un océan de pauvreté et de conflits et, d'autre part, la transition pacifique sud-africaine peut avoir valeur d'exemplarité.

La pression migratoire croissante qui s'exerce sur le pays et les échos qu'y trouve la crise zimbabwéenne illustrent le premier aspect, tandis qu'à l'évidence, le modèle de la transition post-apartheid et la personnalité de Nelson Mandela confèrent à la politique sud-africaine une aura indiscutable. Il s'agit de faire émerger des solutions endogènes de réconciliation nationale, fondées sur le réalisme politique : des compromis sont nécessaires pour maintenir l'unité nationale quand des événements violents l'ont gravement affectée. La réconciliation nationale ne signifie pas l'oubli et, selon les termes du directeur de l'institut pour la justice et la réconciliation « il ne s'agit pas de s'aimer » mais de trouver les moyens de vivre pacifiquement côte à côte.

Le pays assure ainsi un rôle de médiation dans les conflits du Burundi, du Congo-Kinshasa et de Côte d'Ivoire. Aux Comores, elle parraine, avec la France, le processus de sortie de crise.

L'Afrique du sud est aussi le dixième pays contributeur aux opérations de maintien de la paix de l'ONU, et le premier contributeur africain avec 3 300 hommes sous casques bleus au Darfour, au Burundi, au Congo-Kinshasa, au Liberia et en Erythrée.

Elle poursuit une démarche pragmatique, sans définition préalable de critères d'intervention, ni de priorités géographiques particulières. Les missions confiées aux militaires sont très diverses : stabilisation post-conflit et même protection des personnalités pour la mission au Burundi.

La transition a aussi entraîné une réorientation de l'action des forces armées sud-africaines vers les missions de maintien de la paix et notamment leur désengagement des missions de sécurité intérieure. Parallèlement, l'effectif des forces de police devrait croître de 145 000 à 168 000 à l'horizon 2008.

L'Afrique du sud réoriente progressivement ses achats d'équipements militaires. Les programmes « de souveraineté » visant au renouvellement des capacités existantes de frégates, de sous-marins, et d'avions de combat, engagés après la fin de l'apartheid sont en voie d'achèvement. Le pays se tourne désormais vers l'acquisition de capacités de projection. L'Afrique du Sud a ainsi signé une déclaration d'intention pour la commande de huit avions de transport A 400 M, qui devraient renforcer notablement l'autonomie de ses déploiements et contribuer à relancer son industrie aéronautique nationale.

Au delà du seul continent africain, l'Afrique du sud souhaite être présente sur d'autres théâtres internationaux comme Haïti, le conflit israélo-palestinien ou encore la question nucléaire iranienne.

2. Une politique étrangère « héroïque » ?

Ce qualificatif d' « héroïque » a été appliqué à la politique étrangère sud-africaine par le directeur de *l'Institute for security studies* pour souligner la divergence entre les objectifs de cette politique et les capacités qui lui sont

associées. Les interlocuteurs de vos rapporteurs ont évoqué les atouts de l'Afrique du Sud mais aussi les limites à son action, qui tiennent à ses capacités militaires et politiques et à sa situation intérieure.

Après la restructuration récente de son armée, l'Afrique du sud ne dispose plus d'une expérience militaire significative. Le budget de la Défense représente 1,7 % du PIB et 6,5 % du budget de l'Etat. Les parlementaires rencontrés par votre délégation ont indiqué que ce budget était souvent ajusté à la baisse.

Pays à revenu intermédiaire, l'Afrique du sud doit pouvoir compter sur une croissance soutenue pour consolider sa transition politique. Le gouvernement combine une politique économique libérale avec une politique de promotion de la population noire qui, maintenue à l'écart des dispositifs de formation pendant la période de l'apartheid, reste sous qualifiée. Pour préserver la cohésion nationale, cette politique aurait besoin d'une phase d'expansion prolongée.

Sur le plan politique, passé l'élan de la première transition, une tâche immense attend les autorités sud-africaines pour soutenir la cohésion du pays et préserver les équilibres de la politique de discrimination positive.

Le taux de chômage reste très élevé (environ 40 % de la population active en moyenne) et affecte majoritairement la population noire (dans un rapport de un à sept).

La société sud-africaine reste marquée par un degré de violence très élevé qui reste un défi pour les autorités.

Le SIDA, qui touche un adulte sud-africain sur cinq, dépasse largement la dimension sanitaire pour constituer un phénomène économique et social. L'augmentation de la mortalité a conduit, entre 1995 et 2004, à un recul de l'espérance de vie de 56 à 46,5 ans.

Lors des entretiens au Parlement sud-africain, la priorité économique et sociale a été clairement rappelée à votre délégation. Les efforts en matière de défense et l'implication dans la gestion des crises africaines ne sont pas perçus comme antinomiques avec cette priorité et font l'objet d'un consensus, l'Afrique du sud estimant avoir besoin du développement du reste de l'Afrique pour son propre développement. Il s'agit là d'une vision de long terme qui pourrait cependant être contredite si la croissance n'offrait plus les marges de manœuvre nécessaires.

Enfin les limites à l'action d'une puissance émergente comme l'Afrique du sud sont également politiques. Les difficultés d'une intervention extérieure - fût elle africaine- sont connues des responsables qui privilégient le « soft power ». Le pays se refuse à être perçu comme le relais de puissances extérieures au continent, et réalise que son statut de « puissance » suscite une certaine méfiance, voire de l'agacement, de la part d'autres Etats africains et qu'il pourrait se voir soupçonné de tentations hégémoniques, voire d'impérialisme.

3. Un partenaire pour la France

La France et l'Afrique du Sud ont un intérêt partagé pour l'Afrique et les défis de son développement. Chacun des deux pays a conscience à la fois du caractère décisif de la stabilité du continent et de l'inadéquation de ses seuls moyens à l'enjeu.

Un partenariat renforcé avec l'Afrique du sud conjugue pour la France l'impératif de poursuivre son engagement historique en Afrique et la nécessité de travailler dans les pays dits « émergents », dont la place dans l'économie mondiale et sur la scène internationale est et sera décisive.

A propos du conflit ivoirien, quelles qu'aient pu être les différences d'appréciation, l'action de la France pour mettre fin aux combats a été appréciée. Certains des interlocuteurs de vos rapporteurs ont même plaidé, évoquant le cas du Tchad, pour un réengagement plus important de notre pays pour préserver l'unité des Etats.

Ce partenariat nécessite un travail d'explication réciproque : l'Afrique du sud est un partenaire exigeant pour la France, ancienne puissance coloniale, mais ses intérêts ne coïncident pas toujours non plus avec ceux du reste de l'Afrique et notamment ceux des pays les moins avancés. Vos rapporteurs ont ainsi été frappés par l'évocation, à plusieurs reprises au cours des entretiens, du démantèlement des subventions agricoles, selon un argumentaire plus proche de celui du groupe de Cairns que de celui des acteurs du développement rural dans les PMA d'Afrique sub-saharienne. Et ce alors même que la Chine, pourtant perçue comme un pays allié, inquiète par l'impact de ses exportations de textile sur l'industrie locale.

L'Afrique du Sud poursuit une ambition dont les objectifs peuvent coïncider avec ceux de la France. Quelques années après la transition, elle est devenue une démocratie aux fondements solides.

4. Quelles conséquences sur la géopolitique du continent ?

Le renforcement des puissances régionales est un « effet collatéral » et ambigu de la promotion du multilatéralisme et des organisations sous-régionales. En effet, faute de disposer des capacités suffisantes, les organisations sous-régionales devront s'appuyer sur celles de ces Etats. A cet égard, Afrique du Sud et Nigeria constituent deux pôles essentiels de l'Afrique sub-saharienne.

Cette forme de prééminence doit être encadrée et acceptée, faute de quoi l'intervention de ce type d'Etat ne pourra être perçue que comme une intrusion d'autant plus contestable qu'elle est le fait d'un « grand voisin ». Le soutien au processus de construction régionale et au développement de capacités nationales pour les opérations de maintien de la paix comme au

Sénégal ou au Ghana en Afrique de l'Ouest est nécessaire à l'amélioration des équilibres régionaux.

Le développement des capacités militaires d'Etats comme l'Ouganda, le Rwanda ou encore l'Angola en font des partenaires appréciés pour les opérations de maintien de la paix. Pour la France, les relations avec le Rwanda restent marquées par les difficultés d'un dialogue qui doit se poursuivre et les différences d'appréciation sur les événements de 1994. En tout état de cause, le rôle de ces armées dans leur environnement régional et la poursuite par les Etats qui les engagent d'objectifs nationaux particuliers doivent cependant faire l'objet de la plus grande vigilance.

IV. L'UNION EUROPÉENNE, UN ACTEUR NOUVEAU POUR LA SÉCURITÉ EN AFRIQUE

Les relations entre l'Union européenne et l'Afrique sont anciennes et étroites. Les membres fondateurs de la Communauté ont soutenu l'établissement de relations spécifiques avec l'Afrique, formalisées dès 1963 par les accords de Yaoundé.

La relation particulière de l'Europe avec l'Afrique préexiste à la construction de la politique étrangère et de sécurité commune. Elle se concentre surtout sur les questions d'économie et de développement avec la création du Fonds européen de développement (FED), issu de la Convention de Lomé signée en 1975.

La politique étrangère et de sécurité commune est née de la guerre d'ex-Yougoslavie, lorsque le déroulement de ce conflit aux portes de l'Europe eut convaincu les Etats membres les plus réticents de la nécessité de développer des politiques et des instruments d'intervention dans les conflits. L'Afrique apparaît donc comme un sujet nouveau pour « le deuxième pilier ».

Entre les tenants d'une responsabilité mondiale de l'Union européenne et ceux qui considèrent que l'action de l'Union doit se limiter à son environnement immédiat, le consensus est difficilement acquis, au prix d'une certaine ambiguïté et d'approches « au coup par coup ».

L'adoption, en juin 2003, de la Stratégie européenne de sécurité « **une Europe sûre dans un monde meilleur** », qui établit un lien entre les crises qui affectent le monde et la sécurité européenne, a permis de rapprocher les points de vue.

En intervenant durablement dans la gestion des crises africaines, l'Union européenne élargirait son horizon stratégique, démontrant qu'elle prend acte des conséquences directes, pour ses propres intérêts, des crises qui traversent l'Afrique. Elle affirme désormais sa volonté de contribuer à « *faire de l'Afrique un continent stable et prospère* ».

Le chemin est toutefois encore long et les difficultés nombreuses, avant que l'Union européenne, acteur de premier plan en Afrique, soit effectivement perçu comme tel.

A. UNE LÉGITIMITÉ PARTICULIÈRE

1. L'Union européenne, un acteur de premier plan en Afrique sub-saharienne

L'Union européenne a un intérêt évident à s'impliquer dans le règlement des crises africaines. Au voisinage direct de l'Afrique, elle subit les effets de toute évolution de la situation du continent africain.

Sur le plan économique, l'Union représente le plus grand marché d'exportation des produits africains, absorbant 85 % des exportations africaines de coton, de fruits et de légumes.

Dans une économie mondialisée qui place l'Union européenne dans une logique de concurrence, notamment face aux nouvelles puissances économiques que sont la Chine et l'Inde, le continent africain est un enjeu.

L'Union européenne est la première source d'aide publique au développement avec 60 % des flux d'aide destinés à l'Afrique. Quelque 4 milliards d'euros seront disponibles annuellement pour l'Afrique subsaharienne au titre du prochain FED et de ses diverses lignes budgétaires.

Mais cet effort est vain en l'absence de stabilité, et de plus en plus, les problématiques de sécurité et de développement sont liées. Agir pour la stabilité, c'est donc poursuivre l'investissement réalisé en faveur du développement.

En outre, l'ampleur des efforts consentis par l'Union pour le développement justifie qu'elle cherche aussi à obtenir en Afrique des résultats politiques, notamment en faisant valoir un modèle d'intégration, une culture de consensus et une logique de coopération multilatérale.

2. Une expérience réussie d'intégration régionale

L'Union européenne a tout d'abord valeur d'exemple par les solidarités et coopérations concrètes qu'elle a permis de mettre en œuvre entre des nations que l'histoire avait longtemps confrontées. Aujourd'hui encore, dans les Balkans, c'est cette même dynamique qui est à l'œuvre même si la perspective d'adhésion offerte aux Etats concernés n'est évidemment pas transposable à d'autres parties du monde et donc à l'Afrique.

L'Union européenne s'affirme ensuite comme un soutien résolu et un relais solide pour l'Organisation des Nations unies. Deux de ses membres ont le statut de membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies et ont à ce titre une responsabilité particulière pour les opérations de maintien de la paix mais surtout, l'Union peut apporter un soutien opérationnel à la mise en œuvre des décisions du Conseil de sécurité.

C'est ainsi que l'opération Artémis, première opération de l'Union européenne en Afrique, visait à apporter un soutien à la MONUC, de même que, plus récemment, l'opération EUFOR-RD Congo.

Au Darfour, l'Union européenne intervient en soutien des troupes de l'Union africaine, en vue de l'application des accords de cessez le feu.

C'est donc un modèle multilatéral que représente l'Union européenne dans ses interventions dans les crises africaines, modèle qui peut être mieux reçu et mieux perçu que d'autres types d'intervention, notamment de celles de l'OTAN.

3. Une approche intégrée

La complexité des situations de crises appelle une réponse qui ne soit pas seulement militaire ou sécuritaire.

Les compétences communautaires, fondées sur une logique de développement, se sont enrichies de dispositifs de gestion dite « civile » des crises, à l'exemple du mécanisme de réaction rapide. Les actions spécifiquement militaires relèvent, quant à elles, du deuxième pilier.

L'Union européenne dispose théoriquement d'une pluralité d'instruments permettant une approche intégrée des situations. Elle est ainsi susceptible d'intervenir sous des formes diverses et complémentaires : politiques, financières, sécuritaires ou encore militaires, à la différence de l'OTAN qui reste une organisation militaire de défense collective.

De la stabilisation à la reconstruction, l'Union européenne peut donc, en principe, mettre en œuvre une approche intégrée. Elle se doit désormais de renforcer la cohérence de son action pour une véritable stratégie de gestion des crises et pour affirmer son autonomie stratégique.

B. DES PREMIÈRES RÉPONSES

1. Une stratégie commune

Avec la Stratégie européenne de sécurité, l'Union européenne s'est dotée, en 2003, d'un premier document commun d'orientation stratégique pour la politique étrangère et de sécurité commune, document qui mentionne spécifiquement l'Afrique à plusieurs reprises.

Par ailleurs, la stratégie de l'Union européenne pour l'Afrique, adoptée lors du Conseil européen de décembre 2005, fait du continent africain une priorité stratégique.

Ce document est intéressant à plus d'un titre.

Tout d'abord, il considère l'Union européenne comme une « puissance » qui doit tenir son rang à l'égard d'un continent qui lui est proche et où son intérêt est direct.

En second lieu, l'Union européenne ne se présente plus seulement comme un bailleur de fonds agissant en ordre dispersé mais inscrit son action dans une stratégie globale. A ce titre, la Stratégie témoigne d'une prise de conscience des enjeux de la stabilité en Afrique. La paix, la sécurité et la bonne gouvernance y sont considérées comme des préalables au développement ; elle fixe un objectif général : *« L'UE devrait intensifier ses efforts pour favoriser la paix et la sécurité à tous les stades du cycle d'un conflit, depuis la prévention des conflits par l'intermédiaire de leur gestion jusqu'à leur résolution et la reconstruction »*.

La stratégie européenne pour l'Afrique définit les axes suivants pour une politique européenne :

- *Développer une démarche globale en matière de prévention des conflits ;*
- *Coopérer dans la lutte contre les menaces communes pour la sécurité ;*
- *Soutenir les opérations africaines de maintien de la paix ;*
- *Désarmer pour briser le cycle du conflit ;*
- *Soutenir la paix dans les opérations d'après-conflit ;*
- *Couper les ressources aux conflits.*

Enfin, elle s'appuie sur la **dimension régionale** et notamment sur **l'Union africaine** pour construire un **partenariat euro-africain**. L'Union africaine était déjà au cœur de la position commune du Conseil du 26 janvier 2004 sur la prévention, la gestion et le règlement des conflits en Afrique.

En insistant sur l'échelon régional, l'Union prolonge la dynamique lancée par les accords de partenariats économiques négociés sur la base de l'Accord de Cotonou. 907 millions d'euros sont ainsi consacrés, dans le cadre du IXe FED à des projets de renforcement des capacités institutionnelles des organisations sous-régionales, de facilitation du commerce et de renforcement des infrastructures régionales.

Cette volonté de renforcer les organisations régionales répond à une double exigence : celle des Africains souhaitant limiter les interventions extérieures occidentales sur leur sol et celle des Européens désireux de restreindre l'ampleur et la durée des déploiements de leurs troupes.

2. Un lien entre sécurité et développement : la facilité de paix

Une fois la stratégie arrêtée, se pose inévitablement la question des ressources nécessaires à sa mise en oeuvre. Les compétences communautaires étant limitées à la gestion « civile » des crises, les opérations à caractère militaire doivent être financées sur le budget de la PESC (60 millions d'euros par an), et par des contributions *ad hoc* des Etats membres.

La « facilité de paix », adoptée le 17 novembre 2003, prend mieux en compte, dans la stratégie de développement, les questions de stabilité et de sécurité. Elle permet d'utiliser les crédits du Fonds européen de développement pour appuyer des opérations menées sous direction africaine et doter les institutions africaines d'une capacité à long terme pour mener elles-mêmes de telles opérations.

La « facilité de paix » s'appuie sur un budget de 250 millions d'euros prélevé sur le FED pour 3 ans, dont 200 millions d'euros pour les opérations de maintien de la paix et 35 millions pour le renforcement des capacités.

Ces fonds ont été mobilisés pour la première fois en juin 2004 pour appuyer l'opération de l'UA au Darfour.

Il s'agit cependant d'une solution palliative, qui a consisté à mobiliser le seul instrument financier opérationnel disponible, à défaut de pouvoir mettre en place un instrument spécifique ou de solliciter le budget PESC. Les crédits de « facilité de paix », qui sont pour l'essentiel destinés au paiement des *per diem* des troupes de l'Union africaine, ne sont pas éligibles à l'aide au développement, au sens de l'OCDE.

Pour la période 2008-2010, la facilité de paix devrait être dotée de 100 millions d'euros par an.

3. Les opérations : l'élaboration d'une doctrine

Si un consensus relatif existe sur les interventions dans les Balkans, l'Union n'a pas défini explicitement les zones de crises où elle entend agir.

Dans un premier temps, les opérations extérieures de l'Union européenne ne sont pas le fruit d'une stratégie préétablie mais de l'impulsion donnée par tel ou tel Etat membre.

Sur les 16 opérations extérieures lancées depuis 2003, 7 ont concerné, ou concernent, les Balkans et la Georgie, 5 l'Afrique, 3 le Proche et Moyen-orient et une l'Asie, à Aceh, en Indonésie.

Les quatre opérations militaires de l'Union se répartissent, quant à elles, à parité entre les Balkans (Macédoine et Bosnie) et l'Afrique (Artémis et EUFOR en République démocratique du Congo).

Les interventions européennes en Afrique sont clairement dues à la volonté de la France qui en a, pour le moment, supporté l'essentiel des coûts et de la responsabilité opérationnelle. Avec la **stratégie européenne pour l'Afrique** et la seconde opération au Congo, dans laquelle plusieurs Etats membres, et notamment l'Allemagne, sont impliqués, une évolution se dessine : les conditions du déroulement de la mission au Congo conditionneront largement les perspectives de l'intervention européenne en Afrique.

Progressivement, une doctrine s'élabore dont il convient de mesurer les effets. Le concept des interventions militaires extérieures de l'Union n'a jamais été précisément défini. Empiriquement, il s'inspire des caractéristiques de l'intervention britannique en Sierra Leone en 2000 : précise dans ses objectifs, limitée dans le temps et dans sa portée et précisément définie dans son périmètre géographique. L'objectif est d'éviter à tout prix l'enlisement en programmant a priori la fin du déploiement et de maîtriser le risque, autant que faire se peut.

L'opération militaire de l'Union européenne, EUFOR Artémis, menée de juillet à septembre 2003 au Nord-Est de la République démocratique du Congo représentait une première à un double titre : il s'agissait de la première intervention militaire de l'Union européenne en Afrique et, dans le même temps, de la première opération de l'Union menée sans le concours des moyens de l'OTAN. L'objectif était de sécuriser une zone afin d'y permettre le déploiement de la MONUC. Menée conformément à la résolution 1484 du CSNU du 30 mai 2003 et à l'action commune du Conseil, adoptée le 5 juin 2003. La France a mené cette opération comme nation-cadre avec la contribution de seize autres pays, onze Etats membres de l'UE (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Grèce, Irlande, Italie, Pays-bas, Portugal, Suède et Royaume-Uni), deux Etats à l'époque candidats (Chypre et Hongrie) ainsi que l'Afrique du sud, le Brésil et le Canada.

L'opération Artémis est généralement considérée comme un succès : la situation sécuritaire s'est améliorée à Bunia, permettant le retour de réfugiés et la reprise des activités économiques.

Cette opération a mis en évidence le besoin d'une capacité commune de commandement et de contrôle qui a débouché sur la constitution, en décembre 2004 d'une cellule civilo-militaire, capable de générer un noyau d'état-major ainsi que sur la constitution de 13 groupements tactiques interarmées projetables et mobilisables par rotation. Ces groupements tactiques conjoints, permettant de déployer 1500 soldats dans un délai de 10 jours pour des missions de prévention des conflits, de maintien ou de rétablissement de la paix dans le cadre de l'ONU, sur proposition franco-britannique devraient être opérationnels en 2007.

D'autres limites, propres au mandat de la mission, sont également apparues : les violences à l'égard des civils se sont poursuivies en dehors de la ville de Bunia, et l'opération n'a pas mis fin aux exactions des milices. Enfin, la durée limitée de l'opération n'a pas permis une véritable démilitarisation.

Les effets de telles missions sous forme « d'opérations coup de poing » doivent faire l'objet d'un examen particulièrement attentif, l'Union européenne devant veiller à éviter d'éventuels effets déstabilisateurs.

L'opération militaire ne peut, à elle seule, assurer la mise en œuvre d'une solution politique, elle ne peut qu'en instaurer les conditions minimales de stabilité.

C'est pourquoi l'UE est restée présente en RDC sous la forme d'une mission dite « d'Etat de droit » et de soutien à la police locale, pour laquelle elle engage chaque année 800 millions d'euros, via la Commission.

La deuxième opération de l'Union au Congo vise à renforcer cette approche intégrée en apportant un soutien à la MONUC pour la période des élections le 30 juillet 2006. L'action commune du Conseil du 27 avril 2006 a été adoptée en application du mandat figurant dans la résolution 1671 du 25 avril du Conseil de sécurité qui confie à la mission les tâches suivantes :

apporter un soutien à la MONUC pour stabiliser une situation, contribuer à la protection des civils, à la protection de l'aéroport à Kinshasa, assurer la sécurité et la liberté de mouvement du personnel, effectuer des opérations de caractère limité afin d'extraire des individus en danger.

L'objectif principal de cette mission est de dissuader les éléments, intérieurs ou extérieurs au pays, qui souhaiteraient, à la faveur de la période électorale, susciter un regain de tensions qui mettrait à mal le processus de transition.

La mission est déployée pour quatre mois sous la forme d'un élément avancé à Kinshasa et d'une force en attente à l'extérieur du territoire congolais. L'opération est placée sous commandement allemand et le déploiement sous commandement français. Elle implique douze pays de l'Union européenne dont la Pologne et la Hongrie.

C. LES DIFFICULTÉS

La politique européenne de soutien à la paix en Afrique n'est encore qu'en construction. Pour vos rapporteurs, elle constitue l'essence même de la politique étrangère et de sécurité commune qui n'est pas tant la défense du territoire de l'Union, assurée par les Etats membres ou par l'OTAN, que la protection de ses intérêts bien compris par la contribution à la stabilité de son environnement.

Si les progrès ont été rapides, des difficultés importantes persistent cependant.

1. Un édifice institutionnel complexe

En s'impliquant dans la gestion des crises en Afrique, l'Union européenne apporte une double « valeur ajoutée » : elle permet de dégager un consensus et fonde une légitimité ; elle peut agir en recourant à une palette d'instruments d'intervention très divers. Mais ces atouts potentiels sont aussi, pour l'heure, autant de difficultés.

En l'état actuel des institutions communautaires, l'utilisation cohérente des instruments dont l'Union dispose au service d'une stratégie reste un véritable défi.

De facto, la structure en piliers conduit en effet à cantonner les structures du deuxième pilier en marge des activités de la Commission, y compris sur les questions de sécurité. Dans ce domaine, la répartition des compétences nécessite un dialogue constant entre la Commission, le Conseil et les Etats membres.

Devant ces difficultés, on constate une tendance croissante, de la part de la commission, à l'élargissement *de facto* de ses compétences¹ au détriment du Conseil, soit pour combler un vide, comme c'est le cas pour la **facilité de paix**, soit pour inclure dans ses responsabilités des sujets complémentaires.

Cette démarche, bien que non conforme aux traités, pourrait à tout le moins permettre une meilleure efficacité de l'action européenne, si elle n'était pas porteuse, à terme, d'un véritable risque: celui de vider la PESC de son contenu et ne plus lui laisser que des responsabilités strictement militaires pour des seules opérations de basse intensité que l'OTAN accepterait de lui laisser.

Cela finirait par empêcher l'Union européenne de mettre en œuvre tant sa politique que ses outils de gestion intégrée des crises dont elle a pourtant vocation à assumer les risques et les bénéfices politiques.

2. Des incidences sur le financement

Les difficultés institutionnelles se traduisent aussi par une forte disparité des modes de financement.

Pour réagir dans les délais requis par certaines situations d'urgence, le **mécanisme de réaction rapide** a été créé en 2001, autorisant la Commission à utiliser des fonds disponibles, sans devoir suivre la longue procédure d'un programme de développement.

D'autres instruments se sont « sédimentés » sur des fondements géographiques et thématiques, à mesure des besoins.

Face à l'émiettement des instruments financiers de l'action extérieure de l'Union, la Commission a proposé une rationalisation bienvenue pour les prochaines perspectives financières (2007-2013).

Sur le modèle du mécanisme de réaction rapide, un **instrument de stabilité**, conçu pour répondre aux situations de crise, ainsi qu'aux questions intéressant la sécurité et la stabilité à long terme regroupera différents instruments épars pour permettre une réponse continue, de la phase aiguë de la crise à la reconstruction.

Le périmètre initialement envisagé pour cet instrument comprenait le soutien à des opérations de maintien de la paix, ce qui posait la question de son articulation avec la PESC.

Les **actions communes** décidées par le Conseil en matière de PESC, qui portent sur la composante civile de la gestion des crises (mission de police en Bosnie, mission « Etat de droit » en Iraq ...) sont financées à partir d'un chapitre spécifique de la rubrique 4 « Actions extérieures ».

¹ *et même de jure, comme en témoigne le recours pendant devant la CJCE de la Commission contre le Conseil à propos de la compétence dans le domaine de la lutte contre la prolifération des armes de petit calibre.*

Pour ce qui concerne la PESD en revanche, les traités prévoient que les dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense ne peuvent être à la charge du budget communautaire et relèvent donc des Etats membres. Le secrétariat général du Conseil bénéficie toutefois d'une dotation de « dépenses administratives », lui permettant, par exemple, de financer l'envoi d'experts.

En février 2004, un mécanisme de financement **des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense**, appelé Athéna, a été mis en place afin de faciliter la phase de lancement d'une opération. La définition des coûts communs est assez restrictive, mais ce mécanisme représente un premier pas vers le partage de la charge financière des opérations de l'Union, qui repose presque entièrement sur les Etats membres participant au déploiement de la force.

La frontière entre civil et militaire étant parfois tenue pour ce type d'opérations, les modes de financement sont d'une singulière complexité : pour l'opération AMIS II de soutien à la mission de surveillance de l'Union africaine au Darfour, le volet civil est financé sur budget PESD, les coûts communs du volet militaire par le mécanisme Athéna, l'envoi d'experts par le secrétariat général du Conseil et les dépenses opérationnelles par les différents Etats membres contributeurs...

Cette complexité à mobiliser des ressources nuit à l'évidence à la réactivité de l'Union européenne ; elle conduit aussi à faire reposer l'essentiel des coûts sur les Etats membres dont les armées disposent des capacités nécessaires, notamment de transport et de réaction rapide, comme la France et le Royaume-Uni.

Pour avoir une chance de voir le jour, les interventions européennes doivent en outre coïncider avec les priorités politiques et les capacités des pays contributeurs, ce qui nuit à leur caractère « européen ». De fait, il a semblé à vos rapporteurs que l'Union européenne n'était pas toujours perçue, par ses interlocuteurs sud-africains ou sénégalais, comme agissant de son propre chef et en tant que telle mais mue le plus souvent, pour ce qui concerne l'Afrique, par les initiatives du Royaume-Uni ou de la France.

Le développement des opérations européennes, que vos rapporteurs considèrent comme un objectif essentiel, nécessiter non seulement une augmentation substantielle du budget PESD dans un premier temps mais aussi, à l'instar de l'OTAN, une réflexion sur une plus grande mutualisation du coût des opérations militaires.

3. L'absence d'analyse consensuelle

Une analyse commune des situations doit, en tout état de cause, précéder la question du partage des coûts. Or, l'Union européenne ne dispose pas des moyens d'une analyse commune des crises, qui permette de s'accorder sur les objectifs et les moyens d'une éventuelle intervention.

Ainsi que l'a souligné M. Manservigi devant vos rapporteurs, l'expertise se trouve dans les services des Etats membres. Le recours accru à des experts nationaux détachés permettrait de confronter les compétences, les analyses et les points de vue entre les Etats membres, mais aussi avec les différentes institutions européennes.

4. Les efforts à consentir pour la France

La relation historique de la France avec certains pays d'Afrique est à la fois, pour nos partenaires européens, un atout et un handicap. Tout en faisant droit à notre pays de sa réelle connaissance du terrain et en lui sachant gré d'assurer, en cas de besoin, l'évacuation de leurs ressortissants des théâtres de crise, ils le soupçonnent d'utiliser l'Union européenne pour maintenir son influence et ses intérêts, tout en partageant les coûts politiques et financiers.

Par ailleurs, ainsi que cela a été souligné à plusieurs reprises par les interlocuteurs de votre délégation, la France communique peu, ou mal, sur sa politique africaine, que ce soit avec ses partenaires africains ou européens. Certains reproches peuvent être pour partie justifiés : la France est en pleine mutation de sa politique africaine. D'autres ne sont pas exempts d'hypocrisie : la France est présente en grande partie par défaut de l'implication d'autres Etats.

La présence sur le terrain des partenaires européens doit donc être systématiquement recherchée, dans les opérations, mais aussi dans les bases françaises ou dans les écoles de formation à vocation régionale. Vos rapporteurs ont pu constater, lors de leur visite au Sénégal, que ce mouvement s'amorçait. Il doit être soutenu.

Il concourt en effet à une appréhension plus concrète et plus pragmatique mais aussi plus politique des situations, qui se démarque du tableau parfois simpliste dépeint par certaines ONG ou organisations en exil dans les capitales occidentales.

La **formation des armées locales** est un sujet consensuel, dont la nécessité est largement reconnue et qui pourrait faire l'objet d'une meilleure coopération. À l'heure où le Portugal envisage de mettre sur pied une école de maintien de la paix, comparable à celle d'Accra au Ghana ou de Koulikoro au Mali, **une réflexion et une action européennes dans ce domaine sont envisageables.**

Ces échanges supposent également le **développement du bilinguisme dans les écoles militaires africaines à vocation régionale** : ce n'est pas tant la langue française qu'elles doivent s'attacher à promouvoir qu'un modèle de savoir-faire et de « savoir-être » militaires. Que ces structures soient accessibles tant à des stagiaires qu'à des formateurs anglophones est une nécessité.

Dans un premier temps, la recherche d'une plus grande implication de l'échelon européen dans la recherche de la stabilité et de la sécurité en Afrique peut paraître représenter plus de coûts que de bénéfices : A terme toutefois, ce changement d'échelle est indispensable à un partenariat équilibré entre l'Europe et l'Afrique, pour apporter une réponse crédible à des sujets difficiles.

V. POUR UN PARTENARIAT DE SÉCURITÉ RÉNOVÉ

La réorientation de la politique française sur les questions de sécurité en Afrique a été amorcée il y a une dizaine d'années. Lors de leurs différents entretiens, vos rapporteurs ont constaté que cette réorientation était souvent perçue comme hésitante et difficilement lisible.

A. UN PREMIER BILAN CONTRASTÉ

1. Quelle alternative à l'action de la France ?

Il est difficilement imaginable que la France, du jour au lendemain, puisse passer le relais de l'ensemble de ses engagements, en particulier militaires, en Afrique, à l'Union européenne ou à des organisations africaines.

La France est désormais soucieuse de partager le « risque » politique en Afrique, mais ce partage suppose aussi une nouvelle répartition, plus équitable de l'engagement militaire dans les crises. Or sur ce dernier point, la France devra encore longtemps, sans doute, assumer l'essentiel de la responsabilité.

2. Une difficulté à sortir la France du « face à face » : le cas de la Côte d'Ivoire

L'intervention française en Côte d'Ivoire constitue une forme de laboratoire du changement.

La réimplication militaire directe de la France s'est opérée dans le cadre défini sous mandat des Nations unies et avec la volonté d'appuyer les forces africaines de la CEDEAO et les médiations politiques africaines successives. L'intervention militaire avait pour objet de mettre en place les conditions nécessaires à la recherche d'une solution politique, prenant en compte les racines du conflit.

Le choix de la France de s'interposer militairement entre la rébellion et les forces gouvernementales ivoiriennes l'a placée dans une position particulièrement difficile, nourrissant le mécontentement des deux camps.

Son statut d'ancienne puissance coloniale l'expose singulièrement aux critiques, dans un contexte où certains protagonistes mettent en avant une guerre « d'indépendance ». Dans le même temps, ce même statut en a fait, par défaut, la seule « candidate » à l'intervention.

Le traitement de la crise ivoirienne illustre le paradoxe de toute intervention militaire extérieure : l'un des principaux enjeux de la crise y est la définition de la citoyenneté, qui ne peut relever que d'un débat intérieur,

placé sous le « parrainage » de la communauté internationale chargée de garantir les conditions d'un déroulement tout à la fois pacifique et dynamique de ce processus.

L'intervention militaire extérieure touche ainsi au cœur des questions de gouvernance : il s'agit de dissuader les oppositions de tenter d'accéder au pouvoir par les armes et d'inciter les gouvernements à garantir le caractère effectif de la compétition électorale, ce qui se décrète difficilement de l'extérieur et s'inscrit nécessairement dans la durée.

Dans ce contexte, notre pays n'a pu éviter, à l'automne 2004, une implication directe dans la crise : le samedi 6 novembre 2004, deux Sukhoi ivoiriens attaquaient, dans des conditions encore non élucidées, le cantonnement français de la force Licorne à Bouaké. Le bilan fut de neuf morts et vingt huit blessés dans les rangs français. La riposte à cette agression fut française et non internationale. Le 9 novembre 2004, à l'hôtel Ivoire d'Abidjan, où les forces françaises furent de nouveau seules pour gérer une situation très dégradée, les incidents ont fragilisé la position française aux yeux de ses partenaires africains, notamment en Afrique du Sud.

Le thème de la « seconde décolonisation », même lourdement instrumentalisée, rencontre un écho profond et mobilisateur avec lequel la France doit compter.

La résolution 1633 du Conseil de sécurité du 21 octobre 2005 créant le groupe de travail international (GTI) a défini une méthode d'accompagnement multilatéral du processus de sortie de crise qui commence à porter ses fruits.

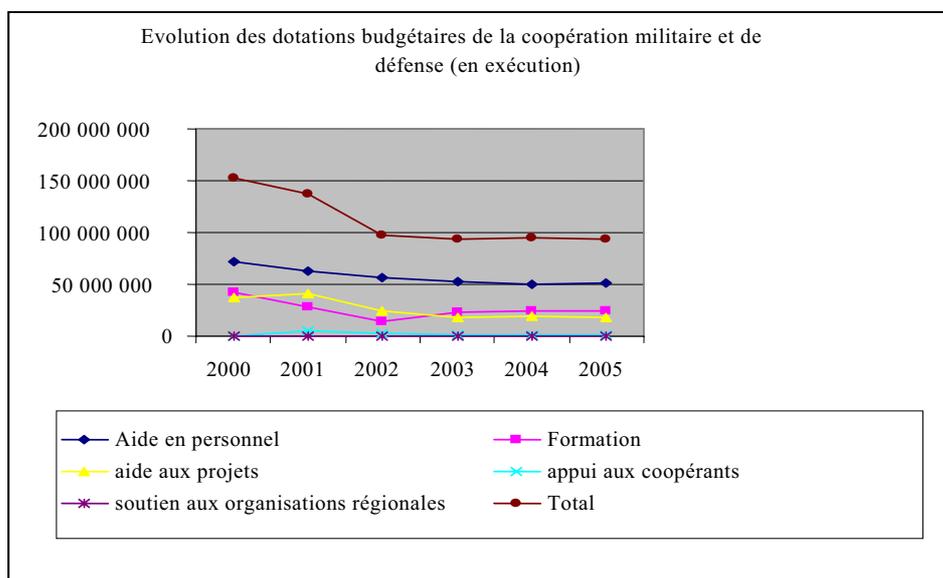
Vos rapporteurs considèrent essentiel que la France garde ce cap d'une approche multilatérale et qu'elle s'attache à préserver la cohésion de la communauté internationale.

B. UNE LECTURE BUDGÉTAIRE : RÉNOVATION OU DÉSENGAGEMENT ?

La réforme de la **coopération militaire**, initialement conçue comme une réorientation, s'est en fait traduite par une **diminution globale des moyens** qui lui sont consacrés, la baisse des crédits dédiés à l'assistance en personnels, induite par la fin de la coopération de substitution, n'étant pas compensée par la hausse des autres postes.

Entre 2000 et 2005, le budget de la coopération militaire est ainsi passé de 152 à 94 millions d'euros en exécution. Pour l'année 2006, il s'élève à 92 millions d'euros.

Le développement des actions en direction de l'Afrique australe, où la France n'était jusqu'alors que peu présente, assorti du maintien d'une concentration de la ressource sur l'Afrique francophone, le tout dans un contexte de réduction des crédits pourrait mériter, lui aussi, le qualificatif de « politique héroïque ».



1. Une coopération qui reste bilatérale

Après concertation entre le ministère de la défense et celui des Affaires étrangères, 25 pays ont été reconnus comme bénéficiaires prioritaires de la coopération militaire, dont 17 en Afrique sub-saharienne. Les premiers destinataires sont le Mali, le Cameroun, le Sénégal, Madagascar et le Tchad, la crise ivoirienne ayant conduit à un retrait quasi complet des coopérants militaires et à une réduction drastique du budget.

En période de diminution des crédits, alors que la zone d'intervention de la coopération militaire française s'élargissait, les moyens consacrés à nos partenaires traditionnels ont été relativement préservés.

La coopération militaire reste cependant une coopération essentiellement bilatérale, qui continue à bénéficier pour l'essentiel aux pays d'Afrique francophone entretenant des liens privilégiés avec la France.

2. Un soutien encore timide aux organisations régionales

Bien que défini comme prioritaire, le soutien aux organisations régionales ne bénéficie, en tant que tel, que d'une dotation très faible (250 000 euros en 2005).

Les organisations régionales peuvent cependant recourir à des financements par d'autres canaux, notamment celui des « **opérations exceptionnelles** ». Sur les crédits de la Direction de la coopération militaire et de défense (DCMD), le financement se limite à un soutien à la CEDEAO, organisation régionale qui regroupe l'essentiel des pays habituellement

bénéficiaires de la coopération militaire française et qui est aussi la plus avancée dans son intégration et ses capacités.

La mutation de l'aide française vers les organisations régionales s'est surtout faite en élargissant à d'autres Etats les actions menées avec des partenaires bilatéraux et non par une mutualisation de leurs propres efforts, au demeurant difficile.

Il reste à accomplir cette mutation, indispensable pour éviter la multiplication des situations de « face à face » entre la France et tel ou tel acteur d'une crise et, au delà, pour rechercher une meilleure implication des acteurs locaux, y compris des partenaires traditionnels de la France.

C. UN DÉFICIT D'EXPLICATION : AFFICHER UNE STRATÉGIE POUR L'AFRIQUE

Il est apparu à votre délégation, au cours de ses entretiens, que la politique française était mal comprise et parfois même qualifiée d'« illisible ». Alors que la France est respectée sur les questions de développement, il lui appartient de convaincre tout autant sur les questions de sécurité et sur la stratégie qu'elle entend désormais poursuivre en Afrique.

CONCLUSION

Pour contribuer à la stabilité du continent, en l'absence de toute alternative crédible dans l'immédiat, la France devra être encore présente sur des théâtres africains pour quelques temps encore. Un désengagement complet serait désastreux. Le vide laissé ne manquerait pas d'être comblé par d'autres, peut être moins disposés à une approche multilatérale et, surtout, le relais par les acteurs locaux est loin d'être prêt.

Mais la France ne doit plus s'engager seule : l'implication de partenaires européens, pour qui les enjeux sont identiques, est désormais indispensable. Le partage des responsabilités, la confrontation des analyses, la mise à disposition des infrastructures et facilités militaires dont dispose la France, autant d'éléments propres à « faire venir les Européens » dans une Afrique qui n'est plus, de fait, depuis longtemps le « pré carré français ». Certes, cet engagement des Européens sur le terrain n'est pas acquis, notamment après les épisodes rwandais ou somaliens, et au moment où l'OTAN fait, par ailleurs, figure d'organisation « concurrente » avec sa première implication au Darfour.

De même, le renforcement des capacités africaines doit se traduire dans les faits. Il suppose des investissements importants, à travers la formation des armées nationales, mais aussi l'accompagnement, par des forces en appui, lors des opérations.

Pour travailler en l'Afrique, l'Afrique du Sud constitue un point d'entrée indispensable. Un partenariat solide doit être engagé avec ce pays pour accompagner ses efforts et améliorer une compréhension réciproque qui fait parfois défaut.

Parallèlement, la France doit réfléchir à une adaptation de son réseau qui lui permette d'être plus et mieux présente dans les capitales des puissances régionales.

Notre pays doit développer un vrai travail d'explication sur sa politique en Afrique, son objectif, ses méthodes, ses ressources. Tous les interlocuteurs de votre délégation ont relevé un déficit de communication qui nourrit, injustement, suspicions et incompréhensions. Cette démarche s'adresse tant aux partenaires historiques de la France qui ne doivent pas comprendre la nouvelle orientation française en Afrique comme un désengagement, qu'à ses nouveaux interlocuteurs sur le continent et aux organisations régionales.

Enfin, si la gestion d'une crise peut passer par l'action militaire, son règlement durable suppose une action politique. Les crises africaines proviennent trop souvent de l'incapacité de l'Etat à maintenir la paix, d'une gouvernance qui ne permet pas l'exercice d'une opposition pacifique et où le partage du pouvoir, comme des ressources, est limité, inéquitable, voire inexistant. L'enjeu est de faire en sorte que chacun ait intérêt à la compétition

électorale, que la violence et la force ne soient pas les seuls modes de conquête du pouvoir et que les alternances politiques soient des mécanismes acceptables par tous.

Pour le secrétaire général des Nations unies, M. Koffi Annan, « *les meilleurs instruments pour la prévention des conflits sont des Etats capables, exerçant leur souveraineté de manière responsable, faisant face à leurs dangers intérieurs avant que ces dangers n'affectent les autres, et agissant collectivement avec les autres Etats pour apporter des solutions aux menaces globales* ».

A cet égard, un des effets positifs de la mondialisation est que la circulation plus rapide de l'information nourrit une vraie attente des populations, marquées par la part croissante des jeunes et le renouvellement des générations. Il faut pouvoir répondre à l'aspiration de la jeunesse à un avenir moins sombre.

L'Afrique et les crises qui l'affectent doivent demeurer l'une des priorités de l'action extérieure de la France. Par nécessité pour l'Afrique et pour l'Europe.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent rapport d'information lors de sa réunion du 17 mai 2006.

Un débat a suivi l'exposé de M. André Dulait, rapporteur.

M. Robert Hue a estimé que dans la période charnière que traversait l'Afrique, la France pouvait jouer un rôle nouveau, à condition de bien prendre la mesure des transformations en cours. Il convient ainsi de porter sur l'Afrique du Sud un regard spécifique, compte tenu de la place que tient désormais ce pays, bien au-delà de la seule Afrique australe.

Par delà certaines réserves, les interlocuteurs de la délégation ont mis en évidence le rôle de la France comme partenaire privilégié, notamment par la mobilisation de l'Union européenne à laquelle elle travaille. L'Afrique peut ainsi constituer un élément structurant dans la construction européenne. L'Afrique du Sud est consciente de ses faiblesses, notamment, opérationnelles et la France est attendue comme un partenaire stratégique.

Il a estimé que la place de la Chine était aujourd'hui considérable en Afrique et qu'elle était souvent bien perçue par les pays africains. La perception de la France est cependant encore celle du « gendarme de l'Afrique », même si son rôle est en train de changer. Il a appelé à un nouveau regard sur l'Afrique du Sud, à un renforcement de l'action de l'Union européenne et à un règlement positif de la crise en Côte d'Ivoire, où la position française doit être maintenue.

Il a enfin évoqué la situation intérieure du Sénégal, considérant que les évolutions actuelles pouvaient donner lieu à une déstabilisation potentielle à l'horizon de l'élection présidentielle de 2007.

M. Yves Pozzo di Borgo a rappelé que le rapport du Secrétaire général des Nations unies avait identifié, en 1998, quatorze pays africains en guerre et onze en proie à l'agitation politique. En 2006, huit pays africains peuvent être rangés dans la première catégorie et douze, dans la seconde, ces deux catégories étant cependant perméables. D'un entretien récent avec le procureur de la cour pénale internationale, il avait retiré la corrélation entre les crises en Afrique et les intérêts pétroliers, considérant qu'il s'agissait là d'un élément essentiel. Il a considéré que l'Afrique se trouvait dans une situation de transition avec l'émergence de deux puissances africaines, l'Afrique du Sud, mais aussi le Nigeria. Cette situation nouvelle devait conduire à la réévaluation des implantations diplomatiques et militaires de la France. Cependant, la suppression envisagée du poste d'attaché de défense à Dakar et sa fusion avec le commandement des forces françaises n'étaient pas une mesure opportune d'économie.

M. Robert Bret a considéré que le rôle et la place de la France dans la gestion des crises pourraient constituer un sujet de débat de politique étrangère en séance publique et a souhaité que la commission engage une réflexion sur les droits des militaires engagés en opération extérieure.

M. Didier Boulaud s'est interrogé sur la capacité d'intervention globale de la France, compte tenu de sa situation économique. Il s'est dit convaincu de la nécessité de renforcer la présence de l'Europe en Afrique, tout en craignant que le non français au référendum sur le traité institutionnel affaiblisse une légitime revendication de partager des coûts. Il a mis en garde contre la tentation de poursuivre d'un côté une politique autonome, tout en affirmant de l'autre vouloir en partager le fardeau, tentation dont il a estimé que la situation au Tchad constituait une bonne illustration.

M. Serge Vinçon, président, a souhaité savoir si au cours des entretiens, l'attribution à l'Afrique du Sud d'un siège de membre permanent au Conseil de sécurité des Nations unies avait été évoquée et si des coopérations en matière d'armement pouvaient être envisagées avec ce pays.

M. André Dulait, rapporteur, a précisé que l'Afrique du Sud pouvait légitimement prétendre à un siège de membre permanent au Conseil de sécurité, mais qu'elle restait en retrait sur ce sujet. Les coopérations en matière d'armement sont rendues politiquement plus difficiles par le rôle joué par la France dans ce domaine du temps de l'apartheid. La France pourrait s'impliquer davantage dans ce secteur.

M. Robert Hue a ajouté que l'Afrique du Sud ne souhaitait effectivement pas apparaître comme trop volontariste pour un siège au Conseil de sécurité, mais que l'hypothèse de deux représentants africains, membres permanents et même dépourvus de droit de veto, avait été évoquée. Il a par ailleurs considéré qu'au-delà des questions d'armement, des opportunités économiques importantes existaient dans ce pays, notamment dans le domaine de l'énergie nucléaire.

ANNEXE 1 - LISTE DES AUDITIONS

1. Mercredi 22 mars

Audition, par la commission des affaires étrangères, du **Général Henri BENTEGEAT**, Chef d'état-major des armées, sur la gestion des crises en Afrique subsaharienne.

M. Richard BANEGAS, chercheur à l'université Paris I, Directeur de publication de la revue politique africaine sur la crise ivoirienne.

2. Mercredi 29 mars

Lieutenant-colonel CLÉMENT, état-major des armées, sur le programme de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (RECAMP).

M. Roland MARCHAL, Chargé de recherche au CNRS/CERI, sur les modes d'intervention de la France en Afrique dans la gestion des crises.

M. Bruno JOUBERT, Directeur Afrique et Océan indien au ministère des Affaires étrangères, sur la stratégie de la France dans la gestion des crises africaines et sur un point de situation en Côte d'Ivoire, en RDC et au Tchad.

3. Mercredi 5 avril

M. Stanislas LEFEVRE DE LABOULAYE, Directeur général des Affaires politiques et de la sécurité, accompagné de **Mme Sylvie BERMANN**, Directrice des Nations unies et des organisations internationales, de **M. Jean-Louis FALCONI**, Chef du service de la politique étrangère et de sécurité commune et de **Mme Elisabeth BARBIER**, Directrice-adjointe Afrique et océan indien au ministère des Affaires étrangères sur les axes de la politique française en matière de gestion des crises africaines.

4. Mardi 11 avril

Colonel Arnaud RIVES, Délégation aux affaires stratégiques du ministère de la défense, sur l'évaluation et la gestion des crises africaines.

5. Jeudi 13 avril

M. Dominique DARBON, Professeur au CEAN (Centre d'étude d'Afrique noire) de l'Institut d'études politiques de Bordeaux, sur la politique étrangère de l'Afrique du Sud.

**ANNEXE 2 -
COMPTE-RENDU DE L'AUDITION EN COMMISSION DU
GÉNÉRAL HENRI BENTEGEAT, CHEF D'ETAT MAJOR DES
ARMEES, SUR LA GESTION DES CRISES EN AFRIQUE SUB-
SAHARIENNE**

Mercredi 22 mars 2006 – 10 h 30

La commission a procédé à l'**audition** du **général Henri Bentegeat, chef d'état-major des armées**, sur la **gestion des crises en Afrique sub-saharienne**.

M. Serge Vinçon, président, a évoqué l'impact des crises diverses et récurrentes qui affectent l'Afrique subsaharienne et qui s'ajoutent aux autres maux dont souffre le continent, compromettant ainsi toute réelle perspective de développement. Il a rappelé que la commission venait de décider d'effectuer une mission d'information sur la gestion des crises africaines, sur les plans militaire et politique. Il a estimé que l'audition du chef d'état-major des armées était à ce titre particulièrement opportune, afin notamment d'évaluer les conditions dans lesquelles la France, les autres acteurs internationaux et les Africains eux-mêmes sont amenés à s'impliquer dans la résolution de ces crises.

Le **général Henri Bentegeat, chef d'état-major des armées**, a tout d'abord souligné que l'armée française était concernée au quotidien par les crises africaines, puisque environ 11.000 de ses hommes stationnaient actuellement sur le continent, ce qui représentait un tiers des effectifs militaires déployés hors de la métropole. Il a ensuite énuméré les principaux facteurs faisant de l'Afrique un terrain propice aux crises : une situation en marge de la mondialisation, sauf en ce qui concerne ses aspects les plus dommageables, comme les pandémies ou la criminalité ; des difficultés économiques considérables, souvent conjuguées à des luttes pour le contrôle de matières premières convoitées ; des sociétés déstructurées.

Il a estimé qu'il en résultait une montée des risques, dont l'impact était de plus en plus sensible hors du continent, sous l'effet des migrations, des trafics de drogue ou d'armements ou encore des extrémismes religieux. Soulignant que l'analyse des menaces faisait l'objet d'un assez grand consensus entre partenaires américains et européens, il a distingué, à grands traits, deux grandes catégories de crises : les premières liées à la mauvaise gouvernance et à la difficile gestion des successions, en particulier en Afrique de l'Ouest ; les secondes relevant de fractures ethniques ou religieuses et touchant notamment à la problématique des relations entre monde islamique, monde arabe et monde noir. Il a considéré le cas du Soudan comme particulièrement emblématique, avec l'existence d'un double conflit, au sud et à l'ouest du pays, une forte déformation médiatique, un réel potentiel de déstabilisation régionale, vers le Tchad et la Corne de l'Afrique, et enfin une perspective de partition.

Le chef d'état-major des armées a ensuite constaté que ces crises demeuraient la plupart du temps à un bas niveau d'intensité militaire, mais qu'elles avaient tendance à s'inscrire sur une longue durée et à concerner des territoires étendus, avec parfois des caractéristiques dramatiques, comme des déplacements de population ou la présence d'enfants-soldats. Il a ajouté que les opérations de stabilisation exigeaient généralement d'importants moyens humains.

Ces crises, a-t-il poursuivi, font l'objet d'une implication de plus en plus forte de la communauté internationale. L'Union européenne a conduit en République démocratique du Congo l'opération Artemis, ainsi que deux opérations de police, avant de constituer une force pour le soutien aux futures élections. La Commission européenne a dégagé d'importants soutiens financiers, notamment dans le cadre de la facilité de paix. Les Nations unies, pour leur part, ont

plus assuré des fonctions d'interposition que contribué à la résolution militaire des crises. Quant à l'OTAN, elle souhaite s'engager davantage en Afrique sous l'impulsion notamment des Etats-Unis et de son secrétaire général. Le bilan de l'action internationale est toutefois mitigé. Les processus de sortie de crise s'avèrent particulièrement lents, en raison des difficultés récurrentes à imposer des règlements politiques. L'efficacité militaire de l'ONU reste insuffisante. La visibilité européenne demeure faible, malgré les moyens engagés.

S'agissant de l'appropriation par les Africains eux-mêmes de la gestion des crises, le **général Henri Bentegeat** a considéré qu'elle était souhaitée par ces derniers, tout comme par la communauté internationale. Cette démarche volontariste, engagée par l'Union africaine, les organisations sous-régionales et leurs différentes instances, fait apparaître un décalage entre des ambitions très fortes, comme la création de brigades en attente dans chacune des cinq sous-régions, et des résultats limités, du fait de la faiblesse des capacités de commandement et de conduite d'opération, du manque de matériel et de moyens logistiques, de la qualité insuffisante des troupes, mais aussi des rivalités entre les différents Etats et leurs dirigeants. La multiplicité des médiateurs, tout comme la fragilité des compromis obtenus ont souvent conduit à des solutions difficilement viables que la communauté internationale a dû néanmoins endosser, puis gérer.

Le chef d'état-major des armées a plus particulièrement évoqué le rôle de l'Afrique du sud, qui jouit d'une aura politique incontestable et bénéficie de son poids économique et militaire. Il a observé que son implication s'était souvent révélée pertinente, sans pour autant que soient évitées des difficultés liées au poids du passé et à la complexité des relations avec les anciennes puissances coloniales. Il a par ailleurs jugé que le Sénégal se tenait actuellement plus en retrait, même si ses capacités militaires en font le premier contributeur de troupes pour les opérations de gestion de crises en Afrique.

Le **général Henri Bentegeat** a ensuite présenté le rôle militaire de la France en Afrique et les perspectives d'évolution de son dispositif. Il a rappelé l'action stabilisatrice de la présence militaire française, tout en soulignant qu'aujourd'hui, la notion de « pré-carré » s'estompait, de même qu'il n'était plus souhaitable que la France se trouve seule en position de devoir y régler les crises. Il a souligné que toute éventuelle intervention militaire française supposait une décision et un mandat de l'ONU, ainsi qu'une demande des organisations régionales ou sous-régionales, et que la responsabilité des opérations devait être aussi rapidement que possible confiée à d'autres acteurs, européens ou africains.

S'agissant du dispositif militaire permanent, il a précisé qu'il comptait environ 6 000 hommes répartis essentiellement entre le Sénégal, la Côte d'Ivoire, le Gabon, le Tchad et Djibouti, et qu'il pouvait être complété par les forces françaises à la Réunion. Il a indiqué que le Président de la République avait décidé une réorientation axée sur une aide à la montée en puissance des brigades en attente dont devaient se doter les organisations sous-régionales. Ainsi, les états-majors français de Dakar, Libreville, la Réunion et Djibouti seront à terme respectivement chargés du soutien à la mise sur pied des brigades relevant de la CEDEAO (Communauté économique et monétaire des Etats d'Afrique de l'ouest), de la CEMAC (Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale), de la SADC (Southern african development community) et de l'IGAD (Autorité intergouvernementale pour le développement).

Le **général Henri Bentegeat** a rappelé les actions conduites par la France dans le cadre du programme RECAMP (renforcement des capacités africaines de maintien de la paix) : soutien à la formation de cadres militaires africains ; aide à l'entraînement et à la réalisation d'exercices ; soutien direct aux pays engagés dans les opérations par la fourniture de matériels et l'aide logistique. Il a indiqué que la France a souhaité que ce programme soit désormais pris en charge par l'Union européenne et que la proposition en avait été faite au Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, M. Javier Solana, ainsi qu'au comité politique et de sécurité (COPS).

Enfin, le **général Henri Bentegeat** a abordé la problématique des accords de défense liant la France et sept Etats africains. Il a rappelé que, pour la plupart, ces accords remontaient aux années ayant immédiatement suivi les indépendances. Il a précisé que dans tous les cas, la France conservait la possibilité d'apprécier, en fonction de la situation, si la demande éventuelle d'un Etat répond bien aux critères de mise en œuvre de l'accord. Il a estimé que la

révision de ces accords de défense donnerait lieu à des débats complexes et comporterait sans doute plus d'inconvénients que d'avantages. Par ailleurs, il a évoqué le bilan en demi-teinte de la coopération militaire et de défense, en dépit de l'aide réelle à la mise en place de capacités opérationnelles.

En conclusion, le chef d'état-major des armées a souligné la nécessité urgente de continuer d'intéresser nos partenaires européens aux problèmes de sécurité en Afrique. Il a estimé que le dispositif français sur le continent méritait sans doute d'être progressivement rationalisé.

M. André Dulait s'est interrogé sur la façon dont était perçue, par les gouvernements et les populations, l'action des puissances régionales comme l'Afrique du sud ou le Nigeria sur les théâtres africains. Il a par ailleurs souhaité savoir quel était le potentiel de troupes susceptibles d'être intégrées dans une force des Nations unies et si la composition des contingents de ces forces, issus pour la plupart de pays en développement, pourrait évoluer.

M. Serge Vinçon, président, a souhaité savoir quelle était la nature de l'influence chinoise sur le continent africain et son éventuelle portée politique.

Le **général Henri Bentégeat** a indiqué que personne ne contestait le poids économique, politique et militaire de l'Afrique du Sud et du Nigeria sur le continent. Cependant, l'action du Nigeria dans tel ou tel Etat de la CEDEAO est toujours perçue avec une certaine inquiétude, en raison de sa proximité géographique. L'intervention de l'Afrique du sud est bien reçue par les populations, mais pas toujours bien acceptée dans les Etats francophones. Il a souligné à cet égard que le clivage, issu de la période coloniale entre Etats d'Afrique lusophone, francophone ou encore anglophone était toujours présent, même s'il a tendance à s'estomper sous l'effet notamment de l'action d'intégration conduite par l'Union africaine.

Evoquant la question du Darfour, il a précisé que les Nations unies avaient posé, comme condition à un déploiement sur le terrain pour y relayer l'Union africaine, la conclusion préalable d'un accord politique afin que les casques bleus ne se trouvent pas en situation de devoir imposer une paix dont les termes n'auraient pas été définis. Cet accord sera difficile, notamment en raison de la division de la rébellion, qui ne permet pas d'imposer un interlocuteur aux autorités de Khartoum. Les difficultés posées à l'action des Nations unies sont également d'ordre matériel : la taille du territoire, la mobilité et le morcellement des groupes rebelles nécessitent l'action de forces elles-mêmes très mobiles et de capacités d'intervention dont ne dispose pas l'Organisation des Nations unies. Les conditions d'acceptation d'une opération de maintien de la paix par les parties au conflit supposeraient l'intervention de forces africaines, mais, celles-ci étant peu formées et mal équipées, les Nations unies devront certainement s'en remettre à leurs contributeurs habituels que sont principalement l'Inde, le Pakistan et le Bangladesh. Les puissances occidentales préfèrent opérer sous mandat des Nations unies plutôt que de placer leurs troupes dans une chaîne militaire de commandement qui nécessite une profonde réforme, qui est au demeurant l'un des objectifs du Secrétaire général des Nations unies.

La présence de la Chine sur le continent africain est essentiellement économique. Elle y est peu présente sur le plan militaire, même si elle fait don de matériels et d'équipements. La Chine n'a jusqu'à présent pas manifesté de volonté d'influer sur les choix politiques et militaires des Etats du continent.

M. Didier Boulaud a souhaité des précisions complémentaires sur la rivalité entre l'Union européenne et l'OTAN. S'agit-il d'une appréciation strictement française ou cette opinion est-elle partagée par les principaux partenaires de notre pays ? Evoquant l'opération européenne programmée en République démocratique du Congo, il a souhaité savoir quelle était la position allemande dans ce dossier. Il s'est interrogé sur la nature de la rébellion touareg dans le nord du Mali et sur un éventuel accord de défense entre la France et ce pays. Il a enfin souhaité connaître l'état de la situation en Somalie.

Mme Catherine Tasca a souhaité de plus amples explications sur la perception, par les Africains, de l'intervention de forces françaises, ainsi que sur le bilan des actions de formation entreprises par la France en direction des forces africaines, alors même que celles-ci semblent encore peu opérationnelles. Considérant par ailleurs un pays comme le Gabon, qui ne

pouvait être qualifié de point de crise, elle s'est interrogée sur les raisons d'une présence française ancienne et importante dans ce pays. Elle s'est enfin interrogée sur les contreparties stratégiques que la France pourrait retirer de sa présence en Afrique.

M. Robert Hue s'est interrogé sur les relations de la France avec l'Afrique du sud dans le domaine de la gestion des crises et, notamment, dans celle de la crise ivoirienne. Evoquant la présence militaire française en Afrique, il a souhaité savoir comment elle était perçue par les opinions publiques locales.

Le **général Henri Bentégeat** a apporté les éléments de réponse suivants :

- la rivalité entre l'Union européenne et l'OTAN est désormais bien connue et s'exerce aujourd'hui principalement au Soudan, où l'OTAN s'est engagée, alors que l'Union européenne était présente depuis plus d'un an pour remplir des missions identiques, à savoir la formation des troupes, le transport et la planification des opérations. Les deux organisations se sont finalement partagé la tâche dans ces trois domaines ;

- l'Allemagne a accepté de prendre la direction de l'opération européenne en République démocratique du Congo et en sera la « nation cadre ». La mission de cette opération sera la dissuasion et l'intervention, le cas échéant. Les moyens déployés seront cependant très limités, et basés, à titre principal, hors du territoire congolais. Outre l'Allemagne et la France, huit autres pays ont annoncé, à ce stade, leur participation à cette opération ;

- la France n'a pas conclu d'accord de défense avec le Mali, où la tension entre Touaregs et sédentaires est très ancienne. La dissidence temporaire récente d'un lieutenant-colonel touareg exerçant des responsabilités au sein de la garde nationale doit cependant être interprétée comme un problème d'ordre personnel, lié aux perspectives de carrière de l'intéressé. La garde nationale malienne fonctionne dans de bonnes conditions ; elle a intégré la plus grande partie des anciens dissidents et favorise la cohésion entre le sud et le nord du pays ;

- la Somalie est un pays perdu, livré aux seigneurs de la guerre et aux pirates. Ce pays ne fait pas l'objet d'une action concertée de la communauté internationale. La France pour sa part veille en premier lieu, depuis Djibouti, à ce que les problèmes de la Somalie ne s'étendent pas au reste de la région ;

- l'intervention militaire de la France en Afrique fait souvent l'objet d'une perception ambiguë, notamment du fait des liens anciens liant l'armée française à certaines armées africaines. On perçoit encore, au sein des populations africaines et, en particulier, dans la génération des plus de trente ans, le souhait manifeste que la France soit toujours disponible. Ce sentiment est moins perceptible chez les jeunes ;

- un premier bilan des 44 ans de coopération militaire française serait inévitablement contrasté. L'état des armées africaines n'est pas satisfaisant, notamment parce que la plupart des gouvernements ne veulent pas consentir aux efforts financiers nécessaires. Cependant, dans la zone francophone, on peut citer le Sénégal, dont l'armée est de très bonne tenue et, à ce titre, très sollicitée dans les opérations de stabilisation menées sur le continent. Les perspectives de la coopération militaire doivent se concentrer sur la formation de cadres, mais les crédits de la coopération militaire ont été réduits de moitié au cours des dix dernières années, l'accent étant mis, en contrepartie, sur le renforcement de l'appropriation locale, notamment via le programme RECAMP (renforcement des capacités africaines du maintien de la paix) ;

- la dimension stratégique de la présence française en Afrique permet d'abord de protéger les quelque 200 000 ressortissants français, puis d'aider les Africains à gérer des crises, tant qu'elles n'atteignent pas un degré d'intensité trop important. Le « retour sur investissement » de cette présence est difficile à mesurer, mais faible. Notre présence contribue certainement à éviter des drames considérables et donc, à terme, à protéger nos propres intérêts ;

- les relations entre la France et l'Afrique du sud sont excellentes sur le plan diplomatique et très soutenues sur le plan militaire. Les relations militaires sont confiantes et étroites et se traduisent par de nombreux exercices communs. Les quelques malentendus qui ont pu intervenir ont surtout été instillés par ceux-là mêmes qui tirent parti des crises que les deux pays s'attachent à résoudre.

M. André Rouvière s'est interrogé sur le point de savoir si la faible efficacité des troupes de l'Union africaine au Darfour ne devait pas être imputée à la nature même de la mission qui leur est confiée. S'agissant des relations entre l'Union européenne et l'OTAN, il a indiqué que le refus de dialogue de la part de l'Union européenne constituait un leitmotiv au sein de l'OTAN, dont les responsables voulaient développer les interventions sur tous les points du globe.

Evoquant les opérations de maintien de la paix, **M. Robert Bret** a souligné le niveau très inégal des troupes de casques bleus.

Mme Hélène Luc a souligné l'importance des questions de développement pour la stabilité en Afrique. Elle a considéré que la France avait un rôle particulier à jouer, mais ne devait pas l'assumer seule. Elle s'est interrogée sur l'extension de l'influence américaine sur le continent africain et, évoquant la situation de Djibouti, elle s'est enquis des conséquences de l'affaire Borell.

M. Robert Del Picchia a souligné que l'organisation Al Qaïda était présente en Somalie et s'est interrogé sur les renseignements dont nous disposons. Il a souhaité savoir quels pouvaient être les moyens d'action en République démocratique du Congo à l'encontre des milices, semblables à de véritables armées qui s'installent et exploitent les ressources naturelles de ce pays.

Le **général Henri Bentégeat** a apporté les éléments de réponse suivants :

- au Darfour, la nature même de la mission confiée à l'Union africaine, une mission d'observation en vertu du chapitre VI de la Charte des Nations unies, représente effectivement une difficulté ; il s'y ajoute aussi le degré d'implication des unités présentes. Le transfert de la mission à l'ONU permettra au moins d'améliorer l'équipement de ces forces ;

- la non-résolution du problème de Chypre, qui conduit à des tensions récurrentes entre la Grèce et la Turquie, explique, en grande partie, le blocage actuel des relations entre l'Union européenne et l'OTAN. Sur le plan militaire, l'Union européenne n'est qu'à ses débuts, en termes de capacités, et il importe que son dialogue avec l'OTAN ne soit pas déséquilibré. L'OTAN doit s'en tenir à sa mission centrale d'organisation militaire et ne pas empêcher l'Union européenne de développer le caractère plus global de son action ;

- la gestion des crises est de plus en plus difficile. Celles-ci sont plus longues et leur résolution plus compliquée. La communauté internationale, c'est-à-dire les Etats qui disposent de la volonté et des moyens d'intervenir, a atteint des limites financières et capacitaires. La fin de la guerre froide a libéré des irrédentismes dans les Etats faibles où la violence est intolérable, mais où la communauté internationale n'a pas les moyens de s'engager suffisamment. Il y aura des crises orphelines ;

- la présence américaine se développe en Afrique, notamment à Djibouti et est essentiellement motivée par la lutte contre le terrorisme. Mais ce continent est confronté à de telles difficultés de sécurité qu'une plus grande implication américaine serait plutôt souhaitable ;

- la situation est stable à Djibouti, qui constitue un îlot relatif de stabilité dans un océan de tourmente. L'affaire Borell complique les relations de Djibouti avec la France. Il s'agit d'une affaire judiciaire dans laquelle le ministre de la défense a déjà accepté une déclassification de documents demandés par le magistrat responsable ;

- la situation de dérive que vit la Somalie est un terreau favorable au développement de la criminalité et du terrorisme ; elle fait donc l'objet d'un examen attentif de la part de la France, en coopération avec ses principaux partenaires ;

- la République démocratique du Congo rencontre des problèmes immenses, dont la résolution n'est pas à la portée de la France seule, ni même de l'Union européenne. Les milices y sont innombrables et se disputent, en effet, les richesses naturelles. Avec 16.000 hommes, l'opération des Nations unies, l'une des plus importantes conduites par l'Organisation, est pourtant insuffisante pour faire face aux besoins. L'objet de la mission européenne se borne, pour sa part, à un soutien à la MONUC pour la période des élections. Ses forces seront limitées et stationnées en grande partie hors du territoire congolais. Le règlement global de la situation de la

République démocratique du Congo relève du Conseil de sécurité des Nations unies, au sein duquel l'évaluation de la situation sur le terrain ne fait pas toujours consensus. Un processus de sortie de crise est cependant en cours avec l'aide, notamment, de l'Afrique du sud.

Répondant à **M. Serge Vinçon, président**, qui l'interrogeait sur le développement d'un certain extrémisme religieux en Afrique, le **général Henri Bentegeat** a souligné que la structure des sociétés africaines, empreintes de croyances traditionnelles peu marquées par l'idéologie, ne se prêtait guère à l'extrémisme religieux. L'islam a ainsi toujours été encadré par des confréries exerçant un rôle modérateur dans l'expression du sentiment religieux. Depuis quelques années, cependant, sous l'influence d'écoles coraniques financées par des mouvements radicaux, on assiste à l'émergence de groupes se réclamant de mouvements extrémistes. Parallèlement, le recul de l'influence des églises chrétiennes traditionnelles fait place au développement d'églises s'apparentant davantage à des mouvements sectaires. La structure très familiale et tribale des sociétés africaines ne permet pas leur développement en profondeur mais ces mouvements constituent un risque réel.

**ANNEXE 3 -
PROGRAMME DES DÉPLACEMENTS**

MERCREDI 12 AVRIL 2006

BRUXELLES

M. André Dulait (Deux-Sèvres – UMP)
M. Robert Hue (Val d’Oise – CRC)
M. Didier Boulaud (Nièvre – Soc)
M. Yves Pozzo di Borgo (Paris – UC-UDF)

Entretiens à la Représentation permanente avec le vice-amiral Richard Wilmot-Roussel, M. Jérôme Montant, conseiller politico-militaire.

Entretien avec M. Stefano Manservigi, directeur général du développement à la Commission européenne.

Déjeuner avec des membres de la représentation permanente.

Entretien avec M. Robert Cooper, directeur général chargé des relations extérieures – Secrétariat général du Conseil de l’Union européenne.

3-10 MAI 2006 – DÉPLACEMENT EN AFRIQUE DU SUD ET AU SÉNÉGAL¹

Mercredi 3 mai Prétoria

Réunion à l'Ambassade : présentation générale sur la politique étrangère de l'Afrique du Sud et sur ses capacités militaires en termes d'intervention en Afrique.

Réunion avec *l'Institute for Security Studies (ISS)*.

Déjeuner avec le Secrétaire général adjoint du ministère des Affaires étrangères en charge des questions africaines multilatérales, M. Kingsley MAMABOLO, en présence du Directeur général adjoint pour l'Amérique et l'Europe, M. GROBLER, du Directeur Europe, M. CASOO, des directeurs Afrique de l'Ouest et Afrique de l'Est et les deux personnes du bureau France

Réunion à la chancellerie avec M. MOTUMI, *chief of policy and planning* au ministère de la Défense.

Dîner à la Résidence avec des membres des affaires étrangères et les Ambassadeurs : de l'Union européenne, d'Autriche, d'Allemagne, de Belgique, du Congo.

Jeudi 4 mai Midrand – Le Cap

Réunion avec *l'Institute For Global Dialogue*.

Réunion conjointe avec la Commission de la Défense et la Commission des Affaires étrangères du Parlement.

Dîner à la résidence de France avec les membres des deux commissions du Parlement.

Vendredi 5 mai Le Cap

Réunion avec le *Institute for Justice and Reconciliation*.

Réunion au *Center for Conflict Resolution*.

Dîner avec le Consul de France au Cap et des membres de la communauté française.

¹ M. Didier Boulaud, empêché, n'a pu participer à ce déplacement

Samedi 6 mai
Johannesbourg

Visite de Soweto et du Musée de l'Apartheid.

Départ du vol SA 203 à destination de Dakar.

Dimanche 7 mai
Dakar

Arrivée à l'aéroport de Dakar.

Visite de Gorée.

Dîner à la Résidence de France.

Lundi 8 mai
Dakar

Cérémonie du 8 mai 1945 (base aérienne 160).

Réunion avec des membres du CREAM (Centre de Réflexion Europe Afrique pour la prévention des conflits et des crises internationales) et du CEDS (Centre d'Etudes Diplomatiques et Stratégiques).

Déjeuner offert par l'Ambassadeur en présence de M. Falilou DIALLO, conseiller à la présidence de la République et du Général Bakary SECK, chef d'état-major particulier de la Présidence.

Entretien avec M. Ahmedou OULD-ABDALLAH, Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies pour l'Afrique de l'Ouest.

Réunion au Ministère des affaires étrangères avec les directeurs « Afrique » et « organisations internationales ».

Dîner offert par la Consule Générale en présence des conseillers de l'Assemblée des Français de l'étranger.

Mardi 9 mai
Dakar

Entretien avec le Général Abdel Kader GUEYE, sous-Chef d'Etat Major général des Armées.

Entretien avec le Général Abdoulaye FALL, Haut Commandant de la Gendarmerie.

Déjeuner de travail offert par le Contre-Amiral Olivier VILLEDIEU de TORCY
Commandant des Forces Françaises du Cap-Vert.

Présentation des Forces françaises du Cap-Vert et de la coopération militaire française.

Visite et démonstration à l'ENVR de Ouakam (Centre de perfectionnement de la
Gendarmerie mobile).

Réception offerte par Mme GIRARDIN, Ministre déléguée à la Coopération, au
Développement et à la Francophonie (Résidence).

Vos rapporteurs remercient vivement MM. Jean Felix-Paganon et André Parant,
ambassadeurs de France à Pretoria et à Dakar, pour la qualité des programmes préparés à
leur intention.