

ÉTUDES DE L'IRSEM

2014 - 31

L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'EUROPE À L'ÉPREUVE DE L'ÉGYPTE ET DE LA CORNE DE L'AFRIQUE

Dr. Chantal Lavallée





L'ACTION EXTERIEURE DE L'EUROPE A L'EPREUVE DE L'EGYPTE ET DE LA CORNE DE L'AFRIQUE

Dr Chantal Lavallée

ÉTUDES DE L'IRSEM DÉJÀ PARUES :

- 1- LES CRISES EN AFGHANISTAN DEPUIS LE XIXe SIÈCLE
- 2- DES GARDES SUISSES À BLACKWATER / VOLUME 1 ; ARMÉES PRIVÉES, ARMÉES D'ÉTAT / VOLUME 2
- 3- ISRAËL ET SON ARMÉE : SOCIÉTÉ ET STRATÉGIE À L'HEURE DES RUPTURES
- 4- OTAN : CONTINUITÉ OU RUPTURE ?
- 5- LA PERCEPTION DE LA DÉFENSE FRANÇAISE CHEZ NOS ALLIÉS
- 6- DU *NETWORK-CENTRIC* À LA STABILISATION : ÉMERGENCE DES « NOUVEAUX » CONCEPTS ET INNOVATION MILITAIRE
- 7- CHAOS, RÉVEIL ET SURSAUT SUCCÈS ET LIMITES DE LA STRATÉGIE DU « SURGE » EN IRAK (2007-2009)
- 8- DU PÉTROLE À L'ARMÉE : LES STRATÉGIES DE CONSTRUCTION DE L'ÉTAT AUX ÉMIRATS ARABES UNIS
- 9- ÉTUDIER LE RENSEIGNEMENT : ÉTAT DE L'ART ET PERSPECTIVES DE RECHERCHE
- 10- ENQUÊTE SUR LES JEUNES ET LES ARMÉES : IMAGES, INTÉRÊT ET ATTENTES
- 11- L'EUROPE DE LA DÉFENSE POST-LISBONNE : ILLUSION OU DÉFI ?
- 12- L'UNION EUROPÉENNE EN TANT QUE TIERS STRATÉGIQUE
- 13- UTILISATION ET INVESTISSEMENT DE LA SPHÈRE INTERNET PAR LES MILITAIRES
- 14- L'ÉVOLUTION DU DÉBAT STRATÉGIQUE EN ASIE DU SUD-EST DEPUIS 1945
- 15- ANALYSE COMPARÉE DE LA STRATÉGIE SPATIALE DES PAYS ÉMERGENTS : BRÉSIL, INDE, CHINE
- 16- RELATION HOMME-ROBOT : PRISE EN COMPTE DES NOUVEAUX FACTEURS SOCIOLOGIQUES
- 17- PROBLÉMATIQUE DU RECRUTEMENT POUR LES ARMÉES PROFESSIONNELLES
- 18- ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN
- 19- LE PAQUET DÉFENSE : QUELS IMPACTS JURIDIQUES ET INDUSTRIELS ?
- 20- INSURRECTIONS ET CONTRE-INSURRECTIONS : ÉLÉMENTS D'ANALYSE SOCIOLOGIQUE À PARTIR DES TERRAINS IRAKIEN ET AFGHAN
- 21- L'IMAGE DES MILITAIRES FRANÇAIS À LA TÉLÉVISION 2001-2011
- 22- ÉVOLUTION DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES FORCES ARMÉES EN EUROPE
- 23- DÉFENSE EUROPEENNE ET INFORMATION DES CITOYENS
- 24- LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE DE L'EST
- 25- LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : LA GESTION DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE
- 26- FRANCOPHONIE ET PROFONDEUR STRATEGIQUE
- 27- REFLEXIONS SUR LA CRISE LIBYENNE
- 28- LA TURQUIE AU MOYEN-ORIENT : L'APPRENTISSAGE DE LA PUISSANCE
- 29- ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATEGIQUE ? LA POLITIQUE DE DEFENSE STRATEGIQUE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET EVOLUTIONS INTERNATIONALES
- 30- ACCÈS AUX ESPACES COMMUNS ET GRANDES STRATÉGIES : VERS UN NOUVEAU JEU MONDIAL

L'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM) a pour mission de promouvoir la recherche sur les questions de défense et d'encourager une nouvelle génération de chercheurs. L'ensemble de ses productions et de ses activités peut être suivi sur son site :

www.defense.gouv.fr/irsem

Les opinions émises, les analyses proposées par les auteurs publiés, n'engagent pas le ministère de la Défense.

SOMMAIRE

- LISTE DES ACRONYMES 5
- AVANT-PROPOS 7
- PROBLEMATIQUE ET EXPRESSION DU BESOIN..... 8
- INTRODUCTION 9
- LE SYSTÈME D'ACTION EXTERIEURE DE L'UE POST-LISBONNE ET L'APPROCHE GLOBALE 11
- LE SOUTIEN DE L'UE A LA TRANSITION POLITIQUE EN EGYPTE D'UNE REVOLUTION A L'AUTRE 19
- L'ENGAGEMENT MULTIDIMENSIONNEL DE L'UE DANS LA CORNE DE L'AFRIQUE 32
- Conclusion : apprentissage et perspective d'avenir 43
- ANNEXES 46
- Bibliographie..... 60
- Table des matières 70

■ LISTE DES ACRONYMES

ACP	Pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique
CE	Communauté européenne
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CJUE	Cour de Justice de l'UE
COPS	Comité politique et de sécurité
CMUE	Comité militaire de l'UE
ECHO	Office humanitaire de la Communauté européenne pour l'acronyme anglais <i>European Community Humanitarian Office</i>
EMUE	État-Major de l'UE
EuroMed	Partenariat euro-méditerranéen
FED	Fonds européen de développement
FMI	Fonds Monétaire International
FPI	Service pour les Instruments de Politiques étrangères, mieux connu sous l'acronyme anglais, FPI pour <i>Foreign Policy Instruments</i>
HR/VP	Haute Représentante de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité et Vice-présidente de la Commission
IdS	Instrument de Stabilité
IEVP	Instrument européen de voisinage et de partenariat
IEDDH	Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
LEA	Ligue des États arabes
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PAM	Programme alimentaire mondial
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PEV	Politique européenne de voisinage
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
RSUE	Représentant spécial de l'UE
SEAE	Service européen pour l'action extérieure

L'ACTION EXTERIEURE DE L'EUROPE A L'EPREUVE DE L'EGYPTE ET DE LA CORNE DE L'AFRIQUE

SHADE	La coordination multinationale anti-piraterie, connue sous l'acronyme anglais pour <i>Shared Awareness and Deconfliction</i>
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UNHCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, selon l'acronyme anglais pour <i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>
UpM	Union pour la Méditerranée

■ AVANT-PROPOS

Général de division (2S) Maurice de LANGLOIS,

Directeur de domaine Sécurité européenne et transatlantique à l'IRSEM

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne fin 2009 a été l'occasion pour l'Union européenne de supprimer la logique inter piliers et de faire évoluer ses structures afin de donner plus de cohérence à son action extérieure. L'UE a ainsi créé les conditions d'une mise en œuvre plus efficace de l'approche globale.

La consultance, menée par Chantal Lavallée, chercheur associé à l'IRSEM, a permis d'analyser les effets du traité de Lisbonne sur l'approche globale, à la lumière de deux cas concrets où l'UE intervient massivement, l'Égypte et la Corne de l'Afrique.

Plus spécifiquement, Chantal Lavallée a développé une analyse croisée des ces deux exemples, en se focalisant sur l'interaction des logiques communautaires et intergouvernementales de l'UE et l'utilisation des instruments financiers.

Les deux cas étudiés sont foncièrement différents. D'une part, l'Égypte possède une structure étatique forte et, malgré les événements récents, dispose d'un soutien multiple, provenant principalement des USA, des Etats du Golfe et de l'UE. Malgré les efforts déployés par la Haute représentante, les résultats sont plus que mitigés. D'autre part, la Corne de l'Afrique est une région qui a été profondément déstabilisée par l'écroulement de la Somalie, à la suite de la chute de Siyaad Barre en 1991. Après 20 années de tentatives infructueuses de la part de la communauté internationale, les différentes actions de l'UE, en liaison avec de multiples acteurs, ont progressivement permis un rétablissement de ce pays, même si celui-ci reste encore précaire aujourd'hui.

Dans le cas de l'Égypte, l'UE a mis surtout l'accent sur les outils de politique étrangère afin d'appuyer le processus de transition politique et les réformes économiques nécessaires. Aucun instrument de la PSDC n'a été mis en œuvre, malgré les propositions faites par l'UE, notamment pour l'amélioration du contrôle des frontières. Pour la Corne de l'Afrique, l'UE a cherché à rétablir la stabilité au niveau régional, en combinant des outils de gestion de crise avec les instruments de la commission européenne liés à l'action humanitaire, à la coopération et au développement.

Les conclusions de cette étude montrent que l'UE est loin d'avoir atteint le niveau nécessaire de coordination et de synergie entre ses différents acteurs et ses instruments. Si l'UE semble jouir d'une image neutre à même de s'imposer et de se faire respecter, elle est trop souvent considérée uniquement comme un bailleur de fonds. Les engagements financiers manquent de transparence, de coordination, de suivi et de contrôle. Les procédures administratives sont très lourdes, la communication sur les actions entreprises manque de visibilité et la coordination entre les acteurs européens est insuffisante. De même, les actions menées par d'autres organisations ou en bilatéral sont insuffisamment prises en compte. Il est nécessaire de privilégier un cadre unique de l'action menée au profit d'un pays ou d'une région. Pour les instruments de la PSDC, il est nécessaire de clarifier le rôle de la Haute représentante et du Service européen pour l'action extérieure vis-à-vis des Etats-membres et de la Commission européenne.

Les nombreuses recommandations énoncées dans la consultance montrent que les avancées du traité de Lisbonne ne sont pas encore suivies d'effets. La partition en « tuyaux d'orgue » de l'action extérieure de l'UE est encore une réalité. Il faudra de nombreuses années pour apprécier les mesures visant à une gouvernance efficace, un meilleur équilibre des instruments utilisés, des mécanismes d'engagements financiers harmonisés et une communication efficace.

■ PROBLEMATIQUE ET EXPRESSION DU BESOIN¹

Dans le contexte de post-guerre froide, nous avons assisté à une redéfinition du rôle de l'Union européenne (UE) sur la scène internationale et de l'engagement des États-Unis dans le monde. Une tendance qui s'est renforcée au cours des dernières années. L'UE a diversifié ses politiques et ses instruments et, avec le traité de Lisbonne, a réorganisé sa structure institutionnelle afin de renforcer la cohérence de son action extérieure et concrétiser une approche globale pour être capable d'agir efficacement dans son environnement proche, notamment au Proche-Orient et en Afrique. Pendant ce temps, les États-Unis, surtout avec l'administration Obama, ont confirmé le rééquilibrage de leurs priorités vers l'Asie-Pacifique, tout en encourageant fortement les Européens à prendre plus de responsabilités dans la sécurité internationale.

À l'heure où la France ambitionne de relancer l'Europe de la défense dans un contexte de restrictions budgétaires, la présente consultance vise à faire état de l'évolution de l'action extérieure de l'UE depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne fin 2009 et à proposer des pistes de réflexion dans les réformes à apporter et les options à envisager.

L'analyse devra réaliser des regards croisés sur la contribution de l'UE dans la sécurité internationale dans les domaines suivants :

Au niveau institutionnel, en mettant l'accent sur les innovations du traité de Lisbonne et les défis liés à la cohérence et à l'efficacité de l'action extérieure de l'UE qui repose sur une approche globale originale;

Au niveau des acteurs sur le terrain, européens et principaux partenaires, en analysant l'évolution des logiques communautaires et intergouvernementales;

Au niveau des instruments financiers, de leur répartition, des procédures et des effets obtenus (dans la perspective du cadre financier pluriannuel 2014-2020).

Ces regards croisés devront s'appuyer sur plusieurs cas concrets, dont au minimum, l'évolution de l'action extérieure européenne :

- 1) En Afrique du Nord après les révolutions arabes, en s'attachant à étudier le cas spécifique de l'Égypte;
- 2) Dans la Corne de l'Afrique, au titre des engagements financiers de l'UE.

Les recommandations devront couvrir les aspects institutionnels, fonctionnels et financiers de l'action extérieure de l'UE.

¹ Tel qu'indiqué dans le Cahier des Charges de la Consultance.

■ INTRODUCTION

Au cours de la dernière décennie, l'Union européenne (UE) s'est distinguée par son approche multidimensionnelle sur la scène internationale. Elle est en mesure de mettre à profit de nombreux instruments communautaires et politiques intergouvernementales pour répondre aux diverses facettes des crises internationales. Le traité de Lisbonne, en vigueur depuis le 1^{er} décembre 2009 vise, entre autres, à faciliter la coordination entre les différents acteurs et instruments pour rendre cette approche encore plus efficace sur le terrain. Il a réorganisé en profondeur et a simplifié la structure institutionnelle de l'UE. Le nouveau système d'action extérieure aussitôt créé a été mis à l'épreuve par une succession de crises et de bouleversements politiques surtout en Afrique. En outre, les États-Unis avec l'administration Obama ont confirmé le rééquilibrage de leurs intérêts stratégiques vers l'Asie-Pacifique. Ils encouragent l'UE à assumer davantage de responsabilités dans son voisinage, voire dans la sécurité internationale.

Le Conseil européen de décembre 2012 prend note des attentes élevées à l'égard de l'UE et de la nécessité d'adapter ses politiques et ses structures au regard des expériences récentes. Il a demandé à la Haute Représentante de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité (HR) et Vice-présidente de la Commission européenne (VP), Catherine Ashton, ainsi qu'à la Commission, avec la collaboration des États membres, de faire des recommandations en ce sens. Pour le Conseil européen (2012 : 9), il faut « *renforcer la [Politique de sécurité et de défense commune] PSDC et [...] améliorer la disponibilité des capacités civiles et militaires requises* » dans la gestion des crises internationales. En effet, il rappelle que « *les missions et opérations relevant de la PSDC constituent un élément essentiel de l'approche globale de l'UE à l'égard de régions de crise* », comme dans la Corne de l'Afrique (ibid.). Dans un contexte plus large, les discussions portent également sur la révision de la structure et du fonctionnement du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) ainsi que la mise à jour de la Stratégie européenne de sécurité. Le cadre financier pluriannuel 2007-2013 arrivant à échéance, l'heure est aussi au bilan des instruments financiers pour l'action extérieure. Cette période de réflexion doit déboucher au Conseil européen de décembre 2013 sur des décisions concrètes visant à renforcer l'efficacité de l'action extérieure de l'UE² L'idée maîtresse qui guide les différents processus d'évolution est le renforcement de l'approche globale.

L'objectif principal de l'étude est donc d'évaluer l'action extérieure de l'UE avec la mise en œuvre du traité de Lisbonne et les enjeux liés à l'application de l'approche globale. Dans un premier temps, l'étude présente les innovations de ce traité afin d'identifier, au niveau institutionnel, les défis liés à la cohérence et à l'efficacité du nouveau système d'action extérieure de l'UE. Par la suite, l'analyse cerne deux cas d'intervention en Afrique de manière à dégager les enjeux auxquels est confrontée l'UE et sa capacité à mobiliser en même temps sur le terrain ses différents instruments. L'étude s'intéresse d'abord à la réponse de l'UE au Printemps arabe en Égypte qui a lancé un processus de transition politique, dont l'issue demeure encore incertaine après l'éviction du président Mohamed Morsi par les militaires, le 3 juillet 2013. L'étude cerne ensuite le rôle multidimensionnel de l'UE au titre des instruments financiers dans une région hautement instable, la Corne de l'Afrique, où des conflits aux causes multiples affectent plusieurs pays. Dans les deux études de cas, il s'agit 1) d'identifier les enjeux

² Le terme « action extérieure » de l'UE est indiqué au Titre V, Chapitre 1 du traité de Lisbonne pour désigner son rôle sur la scène internationale dans différents domaines au travers de tous ses instruments et politiques. Ce terme est ainsi celui utilisé dans cette étude.

régionaux, c'est-à-dire les besoins et les attentes, 2) d'évaluer la réponse de l'UE, en mettant en lumière les instruments déployés sur le terrain et les différents acteurs concernés, et 3) de proposer des recommandations, concernant la consolidation de l'approche globale de l'UE. L'analyse repose sur la littérature académique, les documents et les discours officiels européens et une enquête sur le terrain, comprenant des entrevues semi-dirigées menées au Caire, en juin 2013, avec des officiels européens et égyptiens, engagés dans les relations UE-Égypte³, et des observateurs de la scène politique⁴.

³ Les ministères égyptiens des Affaires étrangères et de la Coopération internationale, la délégation de l'UE au Caire et les ambassades de certains États membres de l'UE.

⁴ Du milieu universitaire, de *think tanks* et d'ONG.

■ LE SYSTÈME D'ACTION EXTERIEURE DE L'UE POST-LISBONNE ET L'APPROCHE GLOBALE

La fin de la guerre froide oblige les États membres à repenser leur rôle aux regards de la nouvelle donne internationale et des responsabilités qui l'accompagnent. Les négociations du traité de Maastricht (1991) sont difficiles, car les États membres ne s'entendent pas sur la forme que doit prendre la contribution des Européens à la sécurité internationale. Un saut qualitatif est néanmoins franchi avec la création de l'Union européenne qui relance à la fois la dynamique de l'intégration économique avec l'Union économique et monétaire (UEM) et de l'intégration politique, avec la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Les États membres se mettent d'accord sur la création d'une architecture institutionnelle qui repose sur trois piliers, regroupant les politiques et les instruments selon le processus décisionnel sur lequel ils reposent. Le premier pilier est celui de la Communauté européenne (CE) qui regroupe les instruments communautaires, soit l'essentiel de la boîte à outils pour l'action extérieure de l'UE. La Commission y joue un rôle central 1) en matière de proposition des initiatives au Conseil et au Parlement européen qui en débattent, les amendent et les adoptent, 2) de gestion du budget communautaire et 3) de suivi et de mise en œuvre des projets. Le deuxième pilier, est celui de la PESC et de son volet opérationnel : la Politique européenne de sécurité et défense (PESD), renommée PSDC⁵ dans le traité de Lisbonne. Le troisième pilier comprend la coopération en matière de Justice et Affaires intérieures. Ces deux derniers piliers fonctionnent selon une logique intergouvernementale. Le Conseil prend les décisions, généralement à l'unanimité, suivant les lignes directrices du Conseil européen.

La logique en piliers atteint vite ses limites, car elle cloisonne les différents instruments et rend leur coordination difficile lorsque l'UE intervient sur la scène internationale. Le Conseil européen (2003) reconnaît dans la Stratégie européenne de sécurité que l'atout de l'UE est de disposer d'une grande variété d'instruments en matière économique, politique et de sécurité, de développement et d'aide humanitaire. L'UE est, en effet, en mesure de répondre aux aspects multiples des crises qui ne sont pas nécessairement d'origine militaire. La stratégie qui identifie les menaces et les défis auxquelles est confrontée l'UE, prône ainsi une approche globale de la sécurité, combinant tous les instruments et les acteurs de l'UE dans la prévention des conflits, la réaction et la gestion des crises ainsi que dans la stabilisation post-conflit afin de s'attaquer à leurs causes profondes. Toutefois, encore faut-il que l'UE puisse être capable d'utiliser adéquatement ses instruments et de faire travailler ensemble tous les acteurs concernés.

L'approche globale

L'approche globale est une partie intégrante de la rhétorique européenne, utilisée pour structurer dans un cadre unique les différentes facettes de l'action extérieure de l'UE. L'UE s'inspire des discussions au sein de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) sur la question (Wendling 2010)⁶. À ce jour, un certain flou demeure dans le discours de l'UE qui parle d'approche globale tout court, d'approche globale de la politique/action extérieure ou d'approche globale de la sécurité/gestion des crises. Quoi qu'il en soit, les enjeux de l'approche globale de l'UE dans un sens large (voir Gebhard et Norheim-

⁵ La PESD est lancée au Conseil européen de Cologne, en juin 1999. Afin de faciliter la lecture, l'étude utilisera par la suite le sigle unique de la PSDC, même si elle fait référence à une période antérieure 2009.

⁶ L'UE n'est pas la seule à recourir à cette approche, mais en raison des contraintes et objectifs de cette étude, nous nous limitons à l'utilisation qu'en fait l'UE. Pour plus d'information sur l'origine et l'usage de l'approche globale dans les organisations internationales et par les États membres voir Wendling (2010).

Martinsen 2011; Biscop 2008; Duke et Ojanen 2006), découlent du i) renforcement des synergies civiles et militaires dans le développement des capacités, des moyens de gestion, du personnel et des missions. À cet égard, dès le Conseil européen de Laeken (2001 : 28) qui déclare la PSDC officiellement opérationnelle, les États membres insistent sur le développement et la coordination étroite entre toutes les ressources et les instruments civils et militaires mis à la disposition de l'UE pour l'action extérieure, notamment dans la gestion de crises. Le Conseil a concrétisé cette approche avec l'adoption de l'Objectif global civil 2008 et 2010 qui complètent l'Objectif global d'Helsinki (militaire) 2003 et 2010 qui ont guidé le plan de développement des capacités. Il s'agit d'accroître les capacités de l'UE à conduire différents types d'actions (humanitaire, développement, stabilité), de missions (réforme du secteur de la sécurité, État de droit, administration, protection civile et police) et d'opérations (spectre des missions de Petersberg, allant des opérations d'évacuation de ressortissants jusqu'aux opérations de rétablissement de la paix). Par ailleurs, l'utilisation de ces outils requiert une coordination interinstitutionnelle étroite entre le Conseil et la Commission. En effet, certains instruments communautaires contribuent à la réponse aux crises, par exemple l'Instrument de Stabilité (IdS; voir Carte 2 en annexe qui met aussi en lumière la complémentarité avec les missions PSDC, en 2012). Toutefois, comme le mentionne la stratégie de 2003, « *une cohérence plus poussée ne doit pas seulement être instaurée entre les instruments de l'UE, elle doit aussi englober les activités extérieures des différents États membres* » (Conseil européen 2003 : 13). L'approche globale met l'accent sur ii) le lien entre sécurité et développement au cœur de la Stratégie européenne de sécurité ; celui-ci sert d'ailleurs d'appui à plusieurs acteurs institutionnels européens, dont la Commission, pour légitimer leur rôle et l'extension de leurs activités dans la prévention des conflits surtout en Afrique (Bagoyoko et Gibert 2009). Elle implique également, comme le soulignent la stratégie de 2003 et la Stratégie de sécurité intérieure de l'UE (Conseil européen 2010), iii) la coordination des enjeux de politique intérieure et extérieure ainsi que la convergence entre les aspects internes et externes de la sécurité. À cet égard, comme nous le verrons, l'UE a déployé des instruments qui visent à la fois la dimension interne et externe de la sécurité, par exemple, dans le sud de la Méditerranée avec le développement de la capacité de gestion de la frontière, la migration et de l'asile, et dans la Corne de l'Afrique le renforcement du système judiciaire. L'approche globale requiert iv) la coordination de la réponse à court et à long terme afin d'agir efficacement tout au long du cycle du conflit. La Commission (2001) qui propose une définition de la prévention des conflits selon une approche dite intégrée dans sa communication sur le sujet met l'accent sur l'importance d'utiliser la bonne combinaison d'instruments pour agir sur le court et le long terme. L'approche globale repose finalement sur v) un multilatéralisme qualifié d'efficace dans la Stratégie européenne de sécurité (Conseil européen 2003 : 9). Il passe par la coopération avec des États tiers (voir la Carte 1 en annexe) « *en fonction des besoins propres à chaque situation* » (Conseil européen 2012 : 10), comme avec les États-Unis⁷, avec des organisations internationales, telles que l'ONU⁸, et régionales, par exemple l'Union africaine (UA). Par ailleurs, dans sa communication *Après 2015: vers une approche globale et intégrée du financement de l'éradication de la pauvreté et du développement*

⁷ L'UE insiste sur le renforcement des relations avec les États-Unis, « un partenaire de premier plan », basé sur des rencontres régulières entre la HR/VP et les autorités américaines en matière de politique étrangère et de sécurité (Conseil 2012a : 61-63). Le 17 mai 2011, un Accord-Cadre, permettant la participation des Américains aux opérations de gestion de crise menées dans le cadre de la PSDC, en matière civile, a été signé. Des accords ad hoc ont déjà été conclus, par exemple pour la mission d'État de droit EULEX Kosovo et la mission de réforme du secteur de la sécurité EUSEC Congo, toutefois, le nouvel accord sert de cadre légal pour toute coopération ultérieure (UE 2011).

⁸ Les missions de la PSDC s'inscrivent dans le cadre des résolutions du Conseil de Sécurité de l'ONU et la majorité des programmes et des projets d'assistance de l'UE passe par l'ONU et ses agences. Par exemple, 46 % du budget de l'Instrument de Stabilité pour la réaction aux crises (art. 3) de 2007 à 2012 a été alloué à des projets mis en œuvre par des agences de l'ONU (Commission 2013c : 10).

durable, la Commission (2013m) propose une approche commune pour la coordination de l'aide à l'échelle internationale, guidée par des principes communs.

La stratégie de 2003 qui valorise l'approche globale s'impose rapidement dans la rhétorique de l'UE et devient le cadre de référence dans le processus politique européen (Biscop 2008). Néanmoins, au regard des implications de cette approche, les obstacles dans son application sont rapidement apparus. Le *Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité* (Conseil 2008b), réitère son importance, mais « *n'admet pas les difficultés importantes auxquelles est confrontée la politique de sécurité de l'UE, notamment en matière de coordination institutionnelle. Il offre peu de recommandations concrètes sur les changements à envisager, et malgré les critiques à l'endroit de la [stratégie de] 2003, il n'inclut aucun mécanisme de suivi et de révision*⁹ » (Andersson et al. 2011 : 24). Les représentants des États membres admettent qu'il faut restructurer, voire simplifier, le système institutionnel de l'UE. À cet égard, la disparition du système de piliers s'impose, car il s'est avéré contre-productif dans l'efficacité du rôle international de l'UE. L'objectif est alors de renforcer la cohérence et de faciliter la coordination verticale, mais aussi horizontale entre les différents acteurs et leurs instruments impliqués dans l'action extérieure. Autant d'éléments qui se retrouvent au cœur des réformes du traité de Lisbonne.

Les innovations du traité de Lisbonne

Le traité de Lisbonne jette les bases d'un nouveau système d'action extérieure (Missiroli 2010) qui doit faciliter la mise en œuvre de l'approche globale. Il procède d'une simplification de l'architecture institutionnelle européenne qui prévalait depuis le traité de Maastricht. Il attribue la personnalité juridique à l'UE ce qui la substitue à la Communauté européenne (CE). L'UE a désormais le pouvoir de négocier et de conclure des accords internationaux, d'être membre d'organisations internationales et de prendre la tête des délégations (anciennement délégations de la Commission) qui sont placées sous l'autorité de la HR/VP. Cette décision met un terme, en théorie du moins, au système de piliers. En effet, la logique sur laquelle il reposait perdure en partie, notamment en matière de processus décisionnel entre les politiques intergouvernementales et les instruments communautaires. Le traité de Lisbonne introduit en revanche de nouvelles ambiguïtés avec l'article 21 qui regroupe au sein du Titre V, consacré surtout à la PESC, tous les principes et les objectifs guidant l'action extérieure de l'UE. Si la logique des piliers visait entre autres à éviter l'interférence de la PESC/PSDC avec les instruments communautaires, le traité de Lisbonne ne propose pas de système de priorité. Il laisse à la Cour de Justice de l'UE (CJUE) le soin de déterminer qui du Conseil (PESC/PSDC) ou de la Commission (instruments communautaires) est habilité à intervenir dans une situation donnée, en cas de conflit (Eeckhout 2012 : 269)¹⁰.

Le traité de Lisbonne a toutefois créé des ponts entre les domaines, intergouvernemental et supranational, afin de limiter les conflits, d'accroître la cohérence et de simplifier la coordination entre les deux. À cet égard, le nouveau poste institutionnel hybride de HR/VP est l'exemple par excellence. Catherine Ashton qui l'occupe

⁹ La stratégie qui a dix ans en 2013 anime les discussions en Europe. Le projet *Towards a European Global Security Strategy 2013*, née de l'initiative des ministres des Affaires étrangères suédois, espagnol, polonais et italien, sert de cadre de débats parmi plusieurs *think tanks* au sein de l'UE, voir à l'adresse : <http://www.europeanglobalstrategy.eu/about>. Toutefois, rien n'indique si les États membres vont procéder à sa révision jusque-là problématique en raison de la réticence de certains face à l'établissement d'une culture stratégique commune.

¹⁰ Comme ce fut le cas avec l'arrêt du 20 mai 2008, C-91/05 de la CJUE sur la délimitation des compétences de la Commission (coopération au développement) et du Conseil (PESC) sur la contribution de l'UE à la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) dans le cadre du moratoire sur des armes légères et de petits calibres.

depuis 2009 coordonne les activités de la PESC/PSDC¹¹ à titre de HR et, à ce titre, est responsable devant le Conseil européen. Par ailleurs, à titre de VP, elle « assure la coordination politique d'ensemble de l'action extérieure de l'Union, en veillant à assurer l'unité, la cohérence et l'efficacité [...], notamment par le biais des instruments d'aide extérieure », dont la gestion demeure sous la responsabilité de la Commission (Conseil 2010 art. 9 (2)). À cet égard, elle est imputable devant le Parlement européen. Elle combine donc les fonctions de l'ancienne présidence tournante au niveau du Conseil en format ministres des Affaires étrangères, des anciens postes de Haut représentant pour la PESC, lié au Conseil, et de Commissaire à la Direction Générale (DG)-Relations extérieures (RELEX), membre de la Commission. Cette position de connexion doit permettre d'atténuer les ambiguïtés introduites avec l'article 21 du traité de Lisbonne. Elle dirige aussi l'Institut d'études de sécurité de l'UE, l'Agence européenne de défense et le Centre satellitaire de l'UE. Elle participe aux discussions du Conseil européen lorsque l'ordre du jour l'impose et aux réunions du collège des Commissaires. Une tâche colossale qui rend difficile pour Ashton de s'investir à parts égales à titre de HR et de VP, ce qui lui a valu de nombreuses critiques, notamment sur son engagement limité dans les activités de la Commission (Blockmans et Laatsit 2012 : 145). En 2012, elle aurait été absente à trois quarts des réunions hebdomadaires du collège, ce qui est problématique aussi au Royaume-Uni, où elle est perçue comme la « Commissaire britannique », même si son rôle est de représenter et de veiller aux intérêts européens (Waterfield 2012). Cette absence importante est justifiée par les nombreux déplacements à l'étranger requis par les obligations du poste, auquel le recours à la vidéoconférence pourrait atténuer le problème (SEAE 2013 : 13). Selon des discussions sur la réforme du SEAE, plus efficace encore serait la nomination d'une personne chargée de représenter la HR/VP auprès de toutes les institutions européennes et des États tiers (Rettman 2013a). À tout le moins, il faudrait formaliser la pratique selon laquelle si la HR/VP n'est pas disponible, un ministre de la présidente tournante, un membre de la Commission, du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) ou un représentant spécial de l'UE (RSUE) peut la représenter à un événement ou une réunion (SEAE 2013 : 13).

La HR/VP a sous son autorité le SEAE afin de l'assister dans son travail. Lancé officiellement le 1^{er} janvier 2011, il s'agit d'un organe fonctionnant de manière autonome (Conseil 2010, art. 1(2)). Il est composé d'une administration centrale, composée du personnel provenant du secrétariat général du Conseil, de la Commission et des services diplomatiques des États membres. « Basé sur le concept central de l'approche globale » (SEAE 2013 : 3), il combine les différentes ressources de l'UE de façon à permettre les synergies nécessaires à l'impulsion de cette approche. Le SEAE a notamment absorbé l'ancienne DG-RELEX de la Commission qui a servi à former les directions géographiques et thématiques. La plate-forme de crises (*Crisis Room*), alors placée dans la Direction A de la DG-RELEX, de même que le Centre de situation conjoint de l'UE (SitCen) du Conseil ont été transférés au sein du SEAE (Conseil 2010). Cela a donné naissance à la salle de crise au sein de la direction Réponse aux crises et coordination opérationnelle (*Crisis Response & Operational Coordination Department*). Elle « joue un rôle clé de coordination qui facilite la traduction de l'approche globale en action globale dans la réponse et la gestion de crise »¹². Elle comprend trois sections, 1) d'abord une section de planification et d'opérations de réponse aux crises (*Crisis Response Planning and Operations*) qui assiste, entre autres, la HR/VP dans la coordination de l'action extérieure et qui peut activer une plate-forme de crise au cas par cas, invitant tous les

¹¹ Le traité de Lisbonne inclut officiellement pour la première fois la PESD qui a évolué depuis sa création en 1999 en marge des traités. La PESD est renommée PSDC et demeure au sein de la PESC.

¹² SEAE, *What we do*. En ligne : http://eeas.europa.eu/crisis-response/what-we-do/index_en.htm

acteurs pertinents (voir Tableau 3 en annexe), 2) la seconde comprend la salle de crise de l'UE (*EU 24/7 Situation Room*)¹³ qui suit en continu l'évolution des événements à travers le monde et 3) une troisième consacrée à la gestion de crise au niveau des politiques consulaires des États membres. La partie du SITCEN, centrée sur le renseignement et l'analyse de situation, est devenue l'INTCENT (selon l'acronyme anglais pour *Intelligence Analysis Centre*). Le SEAE comprend aussi les délégations de l'UE : 139 dans le monde, dirigées par un chef de délégation qui a rang d'ambassadeur et dont 1/3 du personnel vient du SEAE (avec une partie importante venant du personnel des ministères des Affaires étrangères des États membres) et 2/3 de la Commission (Conseil 2010, art. 5; SEAE 2013 : 11). Accréditées auprès d'États tiers et d'organisations internationales et régionales, elles constituent une source d'information précieuse et jouent un rôle clé sur le terrain. Par exemple, dans le cas de l'Instrument de Stabilité (IdS), en 2012, elles « *ont été responsables de 62 % des engagements et de 80% des paiements* » (Commission 2013c : 10).

Dans le cas de l'IdS, placé sous l'autorité de la HR/VP, le SEAE collabore étroitement avec le Service pour les Instruments de Politiques étrangères (mieux connu sous l'acronyme anglais FPI, *Foreign Policy Instruments*) de la Commission (2013c). L'IdS comprend un volet d'action à court terme pour la réaction aux crises (art. 3 de l'IdS). La préparation des mesures se fait en concertation avec une série d'acteurs au sein du SEAE, les États membres¹⁴ et les partenaires alors que la mise en œuvre technique et financière est à la charge du FPI. Le FPI apparaît ainsi dans l'organigramme du SEAE, car il est rattaché à Ashton, à titre de VP, mais sans en faire partie légalement en raison des prérogatives budgétaires de la Commission. Il comprend notamment les directions pour la gestion des opérations des instruments de stabilité, le budget PESG et les missions d'observation d'élections. L'IdS comprend aussi un volet pour des actions à long terme (art. 4 de l'IdS) donc programmables sous la responsabilité de la direction Politique de sécurité et prévention des conflits du SEAE, sous l'autorité de Ashton, à titre HR. Il coopère avec le FPI et la DG - Développement et Coopération (DEVCO) dans la mise en œuvre. Par conséquent, le FPI est situé dans le même bâtiment que le SEAE, le Capitole, à Bruxelles, afin de faciliter les contacts entre les acteurs concernés. Le SEAE peut également, selon les besoins, apporter assistance et fournir des renseignements au président et aux différentes DG de la Commission qui ne sont, par contre, pas logés à la même adresse. Il coopère étroitement avec le Commissaire à l'Élargissement et la Politique de voisinage et avec celui de la DG - DEVCO. Toutefois, comme le rappelle Ashton dans son rapport, la division des tâches fonctionne relativement bien due aux bonnes relations de travail entre les acteurs concernés, mais la « *séparation des responsabilités est potentiellement ambiguë et devrait être clarifiée* » (SEAE 2013 : 8). Par ailleurs, dans le cadre du débat sur sa réforme, l'Allemagne est en faveur d'un rôle accru du SEAE en matière de politique de voisinage et d'aide au développement (Rettman 2013a).

Le dialogue est aussi assuré entre le SEAE et les structures politico-militaires permanentes de la PSDC, le Comité politique et de sécurité (COPS), le Comité militaire (CMUE) et l'État-major de l'UE (EMUE) qui jouent un rôle clé dans la gestion des crises. Elles apparaissent dans l'organigramme du SEAE afin d'assurer la communication avec

¹³ Dans son rapport, Ashton propose d'ailleurs de combiner le nouveau Centre de réaction d'urgence en matière de protection civile de la Commission et la salle de crise du SEAE dans une structure unique (SEAE 2013 : 5). On peut s'interroger les intentions de la Commission, mais cet exemple témoigne de la résistance des acteurs institutionnels à l'égard de la simplification du système d'action extérieure.

¹⁴ Le Conseil peut aussi exercer un contrôle avec la procédure de comitologie, sauf pour les mesures d'assistance exceptionnelles adoptées et mises en œuvre par le FPI selon une procédure accélérée, si le coût ne dépasse pas 20 millions d'euros ce qui est le cas de la quasi-totalité des mesures.

la HR et la cohérence d'ensemble, mais elles ne font pas légalement partie du service. À cet égard, Ashton suggère que ces structures, pour l'avenir de « l'approche *globale dans la prévention et la gestion des crises* [...], soient mieux intégrées dans la logistique du SEAE. Ceci inclut une coordination plus efficace sur le terrain entre les chefs de mission, les délégations, les représentants spéciaux de l'UE et les partenaires » (SEAE 2013 : 5), sans oublier les commandants d'opérations par l'intermédiaire de l'état-major européen stratégique (*EU Operational Headquarters*, OHQ). Par contre, il faut rappeler que si l'EMUE est placé sous l'autorité de la HR, il en va autrement du COPS et du CMUE qui s'en remettent d'abord au Conseil. Le SEAE est généralement décrit comme un service diplomatique qui combine du personnel venant du Conseil, de la Commission et des États membres pour mettre un terme à la stricte distinction entre logique communautaire et intergouvernementale. Force est d'admettre qu'il a néanmoins une forte connotation communautaire. Dès lors, une « meilleure » incorporation du COPS et du CMUE au sein du SEAE demanderait au préalable une clarification du champ d'action et des responsabilités du service. Dans le débat sur la réforme du SEAE, la France a d'ailleurs proposé le renforcement de son expertise en matière de sécurité et de défense ainsi que l'emploi d'experts militaires, policiers ou gendarmes européens dans les délégations de l'UE situées dans des pays clés (Rettman 2013b). Une proposition reprise dans le rapport d'Ashton qui mentionne toutefois le besoin d'accompagner cette initiative avec le transfert de ressources additionnelles et de l'expertise des États membres (SEAE 2013 : 12). Une décision qui pourrait faciliter l'inclusion des structures politico-militaires, les synergies civiles et militaires au sein du SEAE et favoriser la coopération entre les États membres et l'UE en matière de sécurité sur le terrain.

Par ailleurs, à propos des RSUE, Ashton souligne l'ambiguïté de leur statut dans le système d'action extérieure post-Lisbonne. S'ils apparaissent dans l'organigramme du SEAE, elle recommande leur intégration officielle tout en maintenant les liens avec le Conseil au travers du COPS (ibid.). Les RSUE à la disposition du Conseil sont placés depuis 1999 sous l'autorité de la HR afin de représenter l'UE et de promouvoir ses politiques dans les régions en crise. Les activités des RSUE reposent sur le budget PESC, géré par le FPI, expliquant qu'ils ne sont pas légalement inclus dans le SEAE. Ils sont considérés comme des « électrons libres », bénéficiant d'une certaine indépendance. La coopération informelle avec le personnel du SEAE, travaillant sur les dossiers d'intérêt commun, dépend là aussi de la bonne volonté de part et d'autre (Tolksdorf 2012 : 2).

Au niveau institutionnel, le traité de Lisbonne fait du Conseil européen une institution européenne sans pouvoir législatif, mais désormais pourvu d'un président permanent. Le nouveau poste est, depuis 2009, occupé par Herman Van Rompuy. Celui-ci préside, prépare et coordonne les rencontres des chefs d'État et de gouvernement des États membres et du président de la Commission auxquelles est invitée la HR/VP. Pour l'aider dans son travail, Rompuy peut aussi compter sur l'assistance du SEAE. Le Parlement européen a pour sa part, gagné en importance avec ce traité, surtout avec l'accroissement des domaines inclus dans la procédure de codécision avec le Conseil. De plus, le traité de Lisbonne renforce le contrôle démocratique, ce qui a accru la coopération entre le Parlement européen et la HR/VP, notamment dans l'identification et la planification des missions d'observation d'élections. Des consultations informelles ont aussi lieu avec le SEAE et le FPI, par exemple sur le suivi des activités de l'IdS au sein du groupe de travail « conflit, sécurité et développement » du Comité Affaires étrangères du Parlement européen (SEAE 2013 : 9). Selon Ashton, la position privilégiée du SEAE au sein de la structure institutionnelle de l'UE devrait pouvoir lui permettre de jouer un rôle accru dans la formulation et la direction stratégique de l'action extérieure européenne. Une décision qui permettrait de faciliter le processus politique qui nécessite de « *lier les enjeux thématiques ou géographiques, le travail des différentes institutions, et ce même à différents niveaux de discussion dans les structures du Conseil* » (SEAE 2013 : 7). Une proposition qui pourrait

améliorer la cohérence et la coordination entre les politiques intergouvernementales et les instruments financiers. Ashton propose que les stratégies soient adoptées conjointement par les États membres, la Commission et le SEAE afin de respecter les prérogatives de chacun.

Enfin, le traité de Lisbonne confirme l'engagement de l'UE en faveur de la promotion des droits de l'homme et de la démocratie dans la poursuite de son action extérieure (art. 21). La Charte des droits fondamentaux de l'UE devient un document juridiquement contraignant, devant être prise en compte dans la conduite des politiques intérieures et extérieures. Le SEAE comprend d'ailleurs une direction des Droits de l'homme et de la démocratie qui repose, entre autres, sur l'action d'un réseau de points focaux avec un représentant basé dans chaque délégation de l'UE (Commission/HR 2011c : 20). Sur le terrain, l'UE a accru son soutien aux organisations de la société civile, notamment avec l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH). Dans cette optique, la Commission a proposé d'accroître la flexibilité et le budget de l'IEDDH pour le prochain cadre financier pluriannuel 2014-2020.

Les instruments financiers de 2007 à 2020

Les instruments financiers qui relèvent de la logique communautaire sont une partie intégrante de l'approche globale et leur diversité confirme l'étendue du champ d'action de l'UE. En 2004, la communication, présentée par la Commission au Conseil et au Parlement pour la perspective financière 2007-2013, amorce une période de restructuration et de rationalisation des instruments d'assistance extérieure. L'objectif est de rendre l'action de l'UE plus efficace avec une mise en commun des ressources, de l'expertise et la simplification des procédures. Au final, seuls six instruments sont proposés¹⁵, dont quatre nouveaux (voir Tableau 1 en annexe). Par exemple, à lui seul, le règlement sur l'Instrument de Stabilité amende sept règlements (dont celui sur le Mécanisme de réaction rapide). Il crée un instrument financier unique, simplifié, flexible avec un budget substantiel de 2 milliards d'euros pour la période 2007-2013. L'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) remplace pour sa part le programme de coopération TACIS pour les pays d'Europe orientale et MEDA pour ceux de la Méditerranée. Avec des objectifs élargis, il est doté d'un budget à la hausse de plus de 11 milliards d'euros pour la période 2007-2013. En outre, le processus de restructuration est guidé par la volonté 1) de veiller à la cohérence d'ensemble, c'est-à-dire à l'équilibre entre les besoins de la réponse à court terme et les stratégies à long terme, 2) d'allouer les ressources en fonction des résultats obtenus, en assurant le suivi pour évaluer la performance et l'atteinte des objectifs fixés dans les documents stratégiques nationaux et régionaux, et 3) de permettre un meilleur dialogue et une coordination efficace avec les autres institutions européennes, les États membres, mais aussi les États tiers et les contributeurs. La Commission (2004 : 10) considère aussi que « *la projection des politiques internes à l'extérieur de l'UE constitue une importante valeur ajoutée à l'action de l'UE* ». Cette remarque confirme l'approche globale promue par la stratégie de 2003 et la nécessité de dépasser la logique des piliers.

Le cadre financier pluriannuel 2007-2013 arrivant à échéance, la Commission, à la suite d'une consultation publique et en étroite collaboration avec la HR, a proposé, en juin 2011, au Conseil et au Parlement européen une réorganisation des instruments financiers et de l'allocation du budget de l'action extérieure pour la perspective 2014-2020. Selon la Commission, la grande différence n'est pas tant l'ajout de quelques instruments que les

¹⁵ 1) l'Instrument d'aide humanitaire, 2) l'Instrument d'Assistance macro-financière auxquels se rajoutent 3) l'Instrument d'aide de préadhésion (IAP), 4) l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), 5) Instrument de coopération au développement (ICD) et 6) l'Instrument de Stabilité.

principes directeurs. La Commission (2011d : 2) propose d'appliquer une approche différenciée selon « *les besoins, les capacités, les engagements, la performance du pays et de l'impact potentiel de l'UE. La différenciation va permettre différentes formes de coopération telle que la combinaison des subventions et des prêts des institutions financières internationales, incluant la Banque européenne d'investissement* ». Aussi, les instruments financiers seront appliqués avec plus de flexibilité comme avec l'IdS pour répondre encore plus rapidement aux crises ou avec l'IEDDH afin de faciliter l'accès aux fonds disponibles pour les organisations de la société civile. La Commission entend simplifier les règles de procédures pour accroître l'efficacité de l'assistance offerte par l'UE. Dans la perspective des principes et des objectifs qui guident l'action extérieure (art. 21 du traité de Lisbonne), les instruments financiers vont davantage mettre l'accent sur les « *droits humains, la démocratie et la bonne gouvernance* » (ibid.). À cet égard, comme conséquence du traité de Lisbonne, les nouveaux instruments vont « *mettre en œuvre de nouveaux mécanismes pour assurer des débats plus démocratiques sur l'assistance externe de l'UE à travers un engagement renforcé du Parlement européen* » (Commission 2011d : 3). De plus, ils vont être déployés en étroite collaboration avec les États membres, entre autres avec des programmes conjoints d'aide. Force est d'admettre qu'il n'y a rien de véritablement nouveau dans ces principes. Ils recoupent largement ceux qui ont guidé les instruments pour la période 2007-2013. En revanche, la Commission semble plus déterminée que jamais à les mettre en œuvre afin de concrétiser l'approche globale.

C. Ashton rappelle aussi que : « traduire une approche globale - qui mobilise de plus en plus les différents outils à la disposition de l'UE dans le cadre d'une stratégie cohérente et efficace - en actions globales demeure une priorité essentielle de l'UE » (Conseil 2012a : 7). Par contre, Štefan Füle, le Commissaire à l'Élargissement et la Politique de voisinage, souligne avec raison qu'il s'agit aussi du principal défi de cette approche (Commission 2013e : 5). La Commission et la HR (2013a) travaillent d'ailleurs à l'élaboration d'une communication conjointe, visant à proposer une approche globale capable de permettre une action plus cohérente sur le terrain. En effet, elle met en jeu différents acteurs et structures ainsi que leurs instruments qui fonctionnent selon différentes approches et cultures institutionnelles et organisationnelles. Il ne faut pas non plus négliger le rapport de force et les luttes d'influence entre les acteurs et les institutions européennes.

Bien qu'une série de documents officiels (stratégies et communications), de déclarations et le traité de Lisbonne valorisent l'approche globale, quelles conclusions pouvons-nous en tirer? Au-delà de la théorie, quelles sont la portée, la cohérence et l'efficacité de l'action extérieure de l'UE sur la base de cette rhétorique politique?

Afin d'évaluer comment l'UE passe du discours à la pratique, l'étude analyse la réponse de l'UE au Printemps arabe en Égypte et à l'insécurité qui perdure dans la Corne de l'Afrique. Si dans les deux cas l'engagement de l'UE vise à contribuer à la stabilisation de la région, l'approche globale s'articule différemment et met en jeu différentes configurations d'acteurs. Par conséquent, l'objectif est de faire ressortir des enseignements et de proposer des recommandations sur les aspects institutionnels, fonctionnels et financiers de l'action extérieure de l'UE.

■ LE SOUTIEN DE L'UE A LA TRANSITION POLITIQUE EN EGYPTE D'UNE REVOLUTION A L'AUTRE

Le Conseil des Affaires étrangères s'est réuni en session extraordinaire, le 21 août 2013, à Bruxelles, afin d'évaluer la position de l'UE face à la répression en Égypte qui a fait plus de 900 morts entre les 14 et 18 août (Le Monde 2013b). À la suite de ces événements, Mohamed el-Baradeï, prix Nobel de la paix, vice-président du gouvernement par intérim a démissionné de ses fonctions en signe de désapprobation et a quitté le pays. Il fait depuis l'objet d'accusations de « malhonnêteté ». Hosni Moubarak, le président déchu de 2011, a été libéré de prison dans l'attente de son procès. Des événements qui envoient « *de mauvais signes pour la future démocratie en Égypte* » (Völkel 2013). Les ministres des Affaires étrangères de l'UE ont donc décidé de suspendre les « *licences d'exportation vers l'Égypte de tous les équipements pouvant être utilisés pour la répression interne et [ont réévalué] les licences d'équipements couvertes par la Position commune 2008/944/PESC¹⁶ ainsi que [...] leur assistance en matière de sécurité* » (Conseil 2013a : 2).

La situation en Égypte n'est pas encore qualifiée de crise humanitaire, mais les violations des droits de l'homme se sont multipliées à l'égard des femmes et des minorités, les Coptes, les Égyptiens chrétiens, mais aussi des groupes de réfugiés, notamment Syriens estimés à 250-300 000 dans le pays (Commission 2013a). Des tensions internes risquent de s'intensifier avec l'afflux de nouveaux réfugiés, surtout avec la possibilité d'une intervention militaire américaine en Syrie. L'Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO) a offert son soutien au travail de la Croix rouge avec une aide de 100 000 euros (ibid.). L'UE n'entend pas, pour l'instant, procéder à la révision de ses relations avec l'Égypte, mais le Conseil (2013a : 2) a mandaté la HR/VP, avec l'aide de la Commission, d'évaluer l'aide de l'UE à l'Égypte au regard des engagements du pays face aux principes des accords sur lesquels elle repose.

Le cadre général de l'engagement de l'UE en Égypte

Les relations UE-Égypte consistent en un « *enchevêtrement de cadres politiques* » (Cardwell 2011). D'abord, le Partenariat euro-méditerranéen (EuroMed)¹⁷, mieux connu sous le nom du Processus de Barcelone dans le cadre duquel l'Égypte a signé un accord d'association en vigueur depuis le 1^{er} juin 2004 (il remplace l'accord de coopération de 1977). Il comprend 3 axes prioritaires : 1) un partenariat politique et de sécurité, 2) une coopération économique et financière et 3) un dialogue sur les enjeux sociaux, culturels et humains¹⁸. En 2005, lors du sommet de Barcelone, un quatrième axe « migration et sécurité intérieure » fut ajouté et le *Code de conduite euro-méditerranéen sur la lutte au terrorisme* a été adopté. À cet égard, l'accord d'association UE-Égypte est le seul avec celui UE-Algérie qui mentionne explicitement la coopération dans la lutte au terrorisme même s'il reste largement à développer (MacKenzie et al. 2013). En 2008, l'Union pour la Méditerranée (UpM) prend le

¹⁶ Elle assure le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires avec des règles communes pour renforcer la coopération et la convergence entre les États membres, surtout pour éviter que les armes ne contribuent à la « répression interne ou [l'] agression internationale, ou [...] l'instabilité régionale ». Au cœur des discussions en novembre 2012, « au vu de l'évolution récente de la situation au Proche-Orient et en Afrique du Nord » lorsque le Conseil (2012e : 1) a procédé à son réexamen.

¹⁷ Il comprend l'UE et les pays de la Méditerranée : l'Algérie, l'Autorité palestinienne, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Syrie (suspension depuis mai 2011), la Tunisie et la Turquie.

¹⁸ L'Égypte accueille, à Alexandrie, la Fondation Anna Lindh qui depuis sa fondation en 2005, veille au dialogue entre les cultures des deux côtés de la Méditerranée, en matière d'Éducation et Jeunesse; Culture et Arts; Paix et Coexistence; Valeurs, Religion et Spiritualité; Villes et Migration; Médias. Voir : <http://www.euromedalex.org/fr/about>.

relais pour la région sud de la Méditerranée, l'Afrique et le Moyen-Orient¹⁹. L'Égypte y joue un rôle clé, en assumant la première coprésidence avec la France. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la coprésidence de l'UpM est prise en charge côté européen par l'UE et en rotation du côté des partenaires, assurée en ce moment par la Jordanie²⁰. Toutefois, le développement de l'UpM est freiné dès sa création par le conflit israélo-palestinien avec la crise dans la Bande de Gaza en 2008-2009 qui rend difficile le dialogue politique entre les pays partenaires.

Les relations UE-Égypte s'inscrivent aussi et surtout depuis 2004 dans la dimension sud de la Politique européenne de voisinage (PEV)²¹ qui, comme l'UpM, est une politique multidimensionnelle. La PEV comprend l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) qui est la principale source de financement et la base légale de l'aide, dont la quasi-totalité est accordée aux actions bilatérales. L'IEVP offre trois types de programmes : 1) de coopération transfrontalière, 2) en matière de gouvernance et 3) techniques, le jumelage institutionnel (TWINNING)²², l'instrument TAIEX²³ et le programme SIGMA²⁴. La PEV repose sur un Plan d'action qui en fait une politique bilatérale malgré son cadre régional. Négocié avec l'Égypte, ce plan identifie les besoins et les capacités du pays avec un agenda précis des réformes politiques et économiques, incluant des priorités à court et à moyen terme qui sont soutenues par l'IEVP. Le Plan d'action²⁵ propose une coopération, incluant plusieurs politiques sectorielles où l'UpM joue un rôle croissant, accompagnée d'un support financier et technique au travers de l'IEVP. Dans leur communication conjointe, la Commission et la HR (2013a : 22) affirment que :

« La PEV est un excellent exemple d'approche globale de la politique extérieure. La coopération avec nos voisins passe par l'ensemble des instruments et des politiques dont dispose l'UE. Elle combine une association politique à long terme, la politique commerciale, les politiques sectorielles et la coopération financière avec des politiques à plus court terme et des mesures relevant des instruments de la PESC/PSDC. Elle montre qu'il est possible de suivre une approche globale pour générer une action cohérente associant tous les acteurs concernés de l'UE ».

¹⁹ L'UpM comprend les 28 États membres de l'UE et 16 États partenaires l'Albanie, l'Algérie, la Bosnie-et-Herzégovine, l'Égypte, Israël, la Jordanie, Liban, la Mauritanie, Monaco, Monténégro, Maroc, l'Autorité Palestinienne, la Syrie (suspension depuis mai 2011), la Tunisie et la Turquie.

²⁰ Union pour la Méditerranée, *Accueil*. En ligne : <http://ufmsecretariat.org/fr/>.

²¹ La PEV comprend les États de l'UE et 16 partenaires, dont seuls 12 pays ont signé un Plan d'action : (Algérie), Arménie, Azerbaïdjan, (Belarus), Égypte, Géorgie, Israël, Jordanie, Liban, (Libye), Maroc, République de Moldavie, Autorité palestinienne, (Syrie), Tunisie et Ukraine.

²² Il s'agit d'un programme long terme qui repose sur le détachement d'un expert, appelé conseiller résident de jumelage, d'un État membre de l'UE auprès de l'administration d'un pays partenaire. Pour plus d'information : http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/twinning_fr.htm

²³ Il s'agit d'un instrument axé sur le court terme, visant l'assistance technique, l'échange d'informations, d'expertise et de bonnes pratiques pour renforcer l'administration publique. Il prend la forme de séminaires et ateliers au Caire et de visites d'études en Europe. Pour plus d'information : http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/taix_fr.htm

²⁴ Initiative conjointe UE-OECD afin de renforcer les capacités des administrations publiques. Pour plus d'information : <http://www.oecd.org/site/sigma/about/>

²⁵ « L'Égypte et l'UE conviennent, au travers du présent plan d'action, d'intensifier leurs relations dans les domaines politique, économique, commercial, scientifique, technologique, culturel, de la sécurité et des investissements, et s'engagent à veiller ensemble à la création d'une zone de paix et de stabilité, notamment par la prévention et le règlement des conflits dans la région, ainsi qu'à relancer la coopération régionale et sous-régionale ». EEAS, *Plan d'action UE-Égypte*. En ligne : http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/egypt_enp_ap_final_fr.pdf.

En 2010, en collaboration avec les partenaires au sud, l'UE a procédé à une réévaluation de la PEV au regard des innovations du traité de Lisbonne et de la volonté d'appliquer une approche intégrant davantage les différents outils de l'UE (Commission/HR 2011a : 1; Commission 2010c). Le processus de révision alors en cours explique la réaction rapide de l'UE au « *Printemps arabe* [qui a néanmoins] *posé un défi majeur à la politique étrangère de l'UE. Il a amené les institutions de l'UE à conjuguer les différents instruments à leur disposition, finalité à laquelle répond précisément la création du poste de haut représentant et du SEAE* » (Conseil 2012a : 8). Il constitue le premier test pour le système d'action extérieure de l'UE²⁶. En effet, le SEAE n'est opérationnel qu'au 1^{er} janvier 2011, soit tout juste avant que les mouvements populaires ne prennent de l'ampleur en Tunisie et en Égypte. Dans ce contexte, la plate-forme de crise du SEAE (voir Tableau 3 en annexe) a rapidement joué un rôle important. Par conséquent, le Printemps arabe offre l'occasion de mettre en pratique l'approche globale de l'UE qui mobilise plusieurs instruments et acteurs. La pression a été maintenue depuis sur la capacité de l'UE à réagir à l'évolution de la situation et à soutenir le processus de transition politique.

La réponse de l'UE à la révolution de janvier 2011 : soutien au processus de transition politique

Le 25 janvier 2011 marque le début des manifestations en Égypte qui réclament des réformes démocratiques, la relance du développement économique et social, et surtout le départ du président Hosni Moubarak. Sous la pression, il démissionne le 11 février, après 31 ans au pouvoir. L'armée assure la transition jusqu'aux élections, dissout le Parlement et suspend la Constitution. Le 8 mars 2011, l'UE propose une « stratégie globale », dans le cadre de la PEV, pour répondre au Printemps arabe et accompagner le processus de transition politique. La communication conjointe²⁷ de la HR et la Commission (2011b : 3), *Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée*, part de l'idée que la « *transformation radicale du paysage politique dans le sud de la Méditerranée exige que l'UE change de stratégie à l'égard de la région* ». L'UE entend mobiliser tous ses instruments, mais insister davantage sur le principe de conditionnalité de l'aide, liée à la capacité des autorités égyptiennes à réaliser les réformes économiques, politiques et sociales. Elle poursuit une méthode différenciée selon la performance et les résultats obtenus (« donner plus pour recevoir plus, moins pour moins ») et un partenariat visant un « dialogue politique renforcé », axé sur les droits de l'homme et la transparence. Cette « nouvelle » stratégie est prise en compte dans le processus de révision de la PEV. L'UE prévoit travailler avec ses partenaires régionaux, notamment avec la Turquie, et s'appuyer sur l'UpM qui doit être réformée pour servir de catalyseur surtout pour les projets régionaux.

En mai 2011, la HR et la Commission, dans la poursuite du processus de révision de la PEV, proposent une autre communication conjointe *Une Stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation. Examen de la Politique de voisinage* qui insiste encore davantage sur la conditionnalité de l'assistance de l'UE aux progrès de la réalisation des réformes. À cet égard, la révision de la PEV s'accompagne d'un financement supplémentaire de 540 millions d'euros (2011-2013) dans le cadre de SPRING (selon l'acronyme anglais, *Support for Partnership, Reform and*

²⁶ SEAE, *Crisis Platform*. En ligne : http://eeas.europa.eu/crisis-response/what-we-do/crisis-platform/index_en.htm

²⁷ Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la Commission partage le rôle politique en matière de PEV, mais maintient un rôle technique important. Il y a trois types clés de documents dans la PEV, les documents stratégiques, les rapports d'évaluation et les règlements. Depuis 2003, la Commission a adopté les propositions de document stratégique sous forme de communications qui définissent la PEV. Depuis le traité de Lisbonne, ces communications sont élaborées et présentées conjointement avec la HR. Le SEAE joue également un rôle de plus en plus important dans la PEV avec l'intégration de la DG-RELEX. Le SEAE et la Commission publient notamment chaque année le rapport d'évaluation des progrès à l'égard des objectifs et priorités des Plans d'action pour chaque pays. Au niveau du cadre légal, la Commission demeure la seule à proposer les règlements de l'IEVP.

Inclusive Growth; Commission/HR 2013a : 12). L'aide au partenariat, aux réformes et à la croissance inclusive soutient l'Égypte dans le processus de transition politique, mais à la hauteur de sa capacité à entreprendre des réformes démocratiques²⁸. En outre, dans la perspective de l'approche globale sur la question des migrations et de la mobilité, la nécessité de renforcer la capacité de gestion de la frontière, la migration et de l'asile ainsi que la coopération entre les services répressifs est un autre élément clé présent dans les communications conjointes de mars et de mai. La communication de la Commission (2011b) *Un dialogue pour les migrations, la mobilité et la sécurité avec les pays du sud de la Méditerranée* propose concrètement un plan d'action à court, à moyen et à long terme. Par exemple, elle suggère la signature d'accords opérationnels entre l'Agence européenne pour la gestion des frontières extérieures (FRONTEX) et les autorités des pays partenaires. La communication encourage un rôle accru de FRONTEX et recommande par conséquent d'accroître ses ressources techniques et d'élargir ses compétences. Si un tel accord est en cours de négociation avec l'Égypte²⁹, le gouvernement Morsi, premier à être élu démocratiquement (au pouvoir du 30 juin 2012 au 3 juillet 2013), s'est montré réticent à négocier le Partenariat pour la mobilité. Ce partenariat, outil principal de l'approche globale sur les migrations, repose aussi sur les principes de différenciation et de conditionnalité. Surtout, il inclut un accord de réadmission qui vise la coopération dans la gestion des flux migratoires et la réadmission obligatoire des migrants irréguliers sur lequel les discussions achoppent (Commission/HR 2013b : 12). Il reste à voir comment le futur gouvernement égyptien abordera la question.

En mars 2013, la HR et la Commission adoptent un document stratégique, *Politique européenne de voisinage: vers un renforcement du partenariat* qui complète le processus de révision de la PEV en faveur d'une coopération régionale orientée sur des résultats concrets. Si la réponse de l'UE au Printemps arabe y est décrite comme un « *changement fondamental* », basée sur une nouvelle stratégie (incitative) et que le budget est substantiel et à la hausse malgré les contraintes économiques, la révision de la PEV ne diffère pas fondamentalement de l'accord initial (Dennison 2013; Tömmel 2013; Boserup et Tassinari 2012; Teti 2012; Whitman et Juncos 2012; Bauer 2011). De plus, l'approche axée sur la performance guide déjà l'action des instruments financiers, dont l'IEVP, depuis 2007.

Au-delà de la rhétorique européenne, la réponse de l'UE au Printemps arabe gagne par contre en originalité dans la mise en pratique de l'approche globale. Elle combine les financements de l'UpM et la PEV (449 millions d'euros pour 2011-2013) aux fonds de la Commission (Fonds européen de Développement), de la Banque européenne d'investissement (2 milliards d'euros) et la Banque européenne de reconstruction et de développement (2 milliards d'euros; Le Monde 2013a). De plus, l'UE propose plusieurs initiatives politiques, dont la création de groupes de travail (*Task Force*) de haut niveau. Ce cadre de discussion est présenté par l'UE (2013a : 1) comme « *une nouvelle forme de diplomatie européenne, visant à renforcer l'engagement de l'UE envers les pays en transition avec la mobilisation de toutes les ressources de l'UE et la collaboration avec les secteurs public et privé* ». Des groupes de travail ont d'abord été organisés en Tunisie (28-29 septembre 2011) et en Jordanie (22 février 2012), mais c'est en Égypte que l'événement est le plus imposant. Il s'agit en effet de la plus grande rencontre jamais organisée entre l'UE et l'Égypte avec plus de 500 participants des secteurs public et privé³⁰

²⁸ EU Neighbourhood Information Centre, *Aide au partenariat, aux réformes et à la croissance inclusive*. En ligne : http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=397&id_type=10&lang_id=469.

²⁹ FRONTEX, *Third Countries*. En ligne : <http://www.frontex.europa.eu/partners/third-countries>

³⁰ Côté européen, sont présents la HR/VP, des représentants des institutions européennes, notamment du SEAE, de la Commission (le président, les Commissaires des DG Élargissement et PEV et DG Entreprise et Industries), du Parlement européen, du Conseil, de la

(Conseil 2012c). Le groupe de travail, organisé au Caire les 13 et 14 novembre 2012, a été coprésidé par Catherine Ashton et Mohamed Amr, alors ministre égyptien des Affaires étrangères. L'objectif est de relancer la relation UE-Égypte dans de nombreux domaines, notamment le processus de réformes politiques et économiques, la coopération économique, les droits de l'homme, la migration et la mobilité, science et technologie, l'éducation, les infrastructures, tourisme, culture, coopération en matière d'énergie (Conseil 2012c). En ce qui concerne le rôle de l'UpM, plusieurs projets sont envisagés en matière d'emploi, de droits des femmes et de développement d'énergies renouvelables (Conseil 2012d). Le groupe de travail est aussi l'occasion d'encourager les investissements européens à venir en Égypte, à voir les opportunités et à rassurer sur les risques. Au total, l'UE offre près de 5 milliards d'euros à l'Égypte sous forme de prêts et de subventions pour 2012-2013. Toutefois, les autorités égyptiennes doivent d'abord finaliser l'accord avec le Fonds Monétaire International (FMI) sur un plan d'aide de 4,8 milliards de dollars, en négociations depuis 2011 (Minoui 2013). Les discussions ont achoppé sur les conditions exigées par le FMI au gouvernement de Morsi, notamment la réduction des subventions sur l'essence et la hausse des taxes. Morsi qui pouvait entre autres compter sur le soutien sans condition du Qatar a hésité à mettre en œuvre de telles mesures, jugées impopulaires (ibid.). À la fin août 2013, le président par intérim, Adly Mansour, a réitéré l'interruption des négociations. La condition de conclure cet accord pour recevoir l'aide de l'UE se rajoute à celle du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme (Conseil 2012d : 8). L'aide substantielle promise place l'UE au deuxième rang, après le Qatar, des pays apportant une assistance financière à l'Égypte (Le Monde 2013a). En raison de l'approche différenciée adoptée, et malgré le budget initialement prévu, seuls 16 millions d'euros ont été attribués dans le cadre de l'IPEV, depuis janvier 2013. Aucun nouveau programme de soutien au budget égyptien n'a été adopté en raison de l'instabilité politique, du manque de réformes et de l'éviction du président Morsi le 3 juillet 2013 par les militaires (UE 2013a : 2). Un autre groupe de travail devait être organisé avant la fin 2013 afin de poursuivre les discussions. Toutefois, au regard des récents événements, cela semble peu probable.

L'UE utilise également l'Instrument de Stabilité pour accompagner le processus de transition politique en Égypte (Commission 2012a : 7). Si l'offre de l'UE d'envoyer une mission d'observation électorale a été déclinée par les autorités égyptiennes de l'époque (Commission/HR 2012a : 4), l'IdS a financé deux programmes à court terme. Un projet de 1,2 million d'euros a permis l'échange d'expertise dans la formation de juges et d'observateurs électoraux, la création de la haute commission électorale en vue des élections, la rédaction de la nouvelle Constitution, et dans le cadre de publications sur les « bonnes pratiques » dans la gestion des élections (Commission 2012b : 36). L'autre projet de 1,7 million d'euros a appuyé l'activité d'organisations de la société civile, engagées dans le processus de démocratisation, tel que promu par les communications conjointes en 2011, dans la tenue de « [15] séminaires, séances de formation [avec 305 personnes] et de [16] publications sur des thèmes variés » (Commission 2012b : 36). En complément, d'une part un système de suivi quotidien des médias a été mis en place sur le site Internet de la délégation de l'UE au Caire afin de faire la revue des informations diffusées dans les principaux journaux, blogues et programmes à la radio et à la télévision sur les différents

Banque européenne de reconstruction et développement et des États membres ainsi que les représentants spéciaux de l'UE pour les droits de l'homme et pour la région du Sud de la Méditerranée, des représentants du secteur privé (102) et de la société civile. Le secrétaire général de l'Union pour la Méditerranée est aussi présent. Côté égyptien, sont présents des membres du gouvernement, du secteur privé (200) et de la société civile. À la dernière minute, le gouvernement égyptien a annulé l'invitation faite aux ONG. À quelques jours du début des travaux, les représentants européens ont alors proposé une rencontre en marge des discussions (Dennison 2013).

aspects du processus électoral³¹. De l'autre, chaque semaine des analyses furent diffusées au travers de différentes organisations de la société civile afin d'assurer la couverture médiatique pour le public égyptien sur les réformes politiques pendant la période de transition et les élections. Un ensemble de mesures qui complètent les initiatives du programme droits de l'homme et démocratie de l'Instrument de financement à la coopération au développement et de l'IEVP (Commission 2012b : 37).

L'IdS sert aussi à cofinancer, à la hauteur de 1,9 million d'euros, la salle de crise de la Ligue des États arabes (LEA). Située au quartier général au Caire, Place Tahrir, elle a été inaugurée le 13 novembre 2012 par la HR/VP et le secrétaire général de la LEA, Nabil El Araby (UE 2013d). Le soutien financier de l'UE couvre l'équipement technique qu'elle a commencé à installer dès l'automne 2011, comprenant le système électronique *Tarika*, développé par l'ancienne plate-forme de crise de la DG-RELEX (Rettman 2012). Par ailleurs, l'UE a offert la formation technique aux 200 représentants arabes qui sont chargés de son fonctionnement (UE 2013d). Ce projet vise « à créer les capacités à l'intérieur de la LEA pour poursuivre de manière efficace l'alerte rapide reliée aux crises. Il établit aussi des liens avec le système d'alerte rapide de l'UE » et permet le cas échéant des discussions par vidéo-conférence entre Bruxelles et Le Caire (ibid.). D'ailleurs, en plus des contacts avec les militaires et les services de renseignement égyptiens, les institutions de l'UE ont pu être tenues informées par la salle de crise de la LEA de l'évolution de la situation, à partir de la fin juin 2013 (Rettman 2013d).

En outre, l'UE augmente sa présence sur le terrain, notamment avec la création d'un nouveau représentant spécial de l'UE pour la région sud de la Méditerranée, Bernardino León, en juillet 2011. Il a pour mandat de contribuer à la « *coordination de la réponse de l'UE au Printemps arabe* » (Conseil 2012a : 8). Il assure le dialogue politique avec tous les acteurs concernés et il collabore étroitement avec le RSUE pour les droits de l'homme, Stavros Lambrinidis. Ce dernier est aussi allé à plusieurs reprises en Égypte, et la dernière fois, le 16 juin afin de discuter avec les autorités égyptiennes de la loi controversée sur l'encadrement du travail des ONG. Les deux RSUE travaillent avec le point focal sur les droits de l'homme et la démocratie à la délégation de l'UE au Caire afin de suivre l'évolution de la situation en la matière. En plus des nombreuses visites des représentants spéciaux, Ashton qui après le groupe de travail en novembre 2012 est retournée en visite officielle au Caire les 6 et 7 avril ainsi que les 18 et 19 juin 2013 (et en juillet, mais nous y reviendrons dans la partie 2.3). À chaque visite, elle a discuté avec les autorités des défis politiques et économiques auxquels fait face l'Égypte dans la suite des engagements pris au cours du groupe de travail, mais aussi de sa contribution à la stabilité régionale. À cet égard, Ashton insiste devant le Parlement européen, en mars 2013, sur la pertinence de soutenir les efforts du gouvernement égyptien de l'époque. Elle décrit l'Égypte comme une puissance régionale qui se démarque par : « *son engagement dans la Ligue des États Arabes, ses tentatives de rassembler les puissances régionales [Turquie, Arabie Saoudite et Iran] dans la recherche d'une solution politique à la crise en Syrie, dans la négociation avec Gaza d'un cessez-feu et ses efforts continus dans la réconciliation palestinienne* » (UE 2013c : 3). Le président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, a aussi visité Le Caire du 13 au 15 janvier 2013, pour discuter avec le président de l'époque de l'intensification des relations entre l'UE et l'Égypte dans le processus de transition politique et des enjeux géostratégiques dans la région (Europa 2013). L'UE entretient des liens depuis 1966 avec l'Égypte, présentée dans tous les documents officiels européens comme un partenaire et un voisin importants (Conseil 2013a). Non seulement sa population dépasse 80 millions d'habitants, mais l'Égypte est le centre

³¹ Délégation de l'UE en Égypte, *Special Elections Media Coverage*. En ligne : http://eeas.europa.eu/delegations/egypt/special_elections_media_coverage/index_en.htm.

culturel, politique, économique et militaire du monde arabe. Le pays fait le pont entre l'Afrique et le Moyen-Orient : sous le gouvernement Morsi, il a d'ailleurs renoué avec ses partenaires africains au sein de l'Union africaine, entre autres, en assistant au sommet de 2012 alors que la dernière participation remontait à 1995 (Commission/HR 2013b : 7). L'Égypte est l'un des cinq grands pays membres contributeurs à la hauteur de 15 % du budget de l'UA (Patel 2013).

Le renforcement de l'engagement de l'UE dans le processus de démocratisation des pays du sud de la Méditerranée, notamment en Égypte, a particulièrement retenu l'attention (Bicchi et Voltolini 2013; Balfour 2012; Miller et al. 2012; Peters 2012; Norval et Abdulrahman 2011). Toutefois, ils sont plusieurs (Noutcheva et al. 2013; Biscop 2010; Balzacq 2009; Youngs 2003) à souligner que l'UE, pour dépasser le dilemme stabilité-démocratie, a poursuivi depuis le début des relations euro-méditerranéennes ses objectifs de sécurité en même temps qu'elle a fait la promotion de ses valeurs, dont la démocratie et les droits de l'homme, et a encouragé les réformes économiques. Pour certains, dans le contexte changeant au Moyen-Orient et en Afrique du Nord après le Printemps arabe, l'UE adopte un agenda de sécurité humaine dans son voisinage (Bauer 2013; Kaunert et Léonard 2011). L'Égypte qui a amorcé un processus de transition politique au cœur d'une région très instable avec la crise en Syrie, la situation incertaine en Libye et au Soudan ainsi que le conflit israélo-palestinien, représente indéniablement une priorité stratégique pour l'UE.

L'UE face à la seconde révolution du 30 juin 2013

Le jour anniversaire de l'entrée en fonction du président Morsi, le 30 juin 2013, les Égyptiens ont à nouveau massivement manifesté leur mécontentement, réclamant des réformes démocratiques et la démission du premier président élu démocratiquement. Le 3 juillet, les militaires l'ont placé en résidence surveillée, ont suspendu la Constitution et mis en place un gouvernement de transition. Si l'UE et les États-Unis ont hésité à prendre clairement position, les pays du Golfe, l'Arabie Saoudite, les Émirats arabes et le Koweït ont, dans les jours qui ont suivi, offert leur soutien financier à l'Égypte. Ils ont promis une aide s'élevant à 9 milliards d'euros, sans exiger de réformes internes, mais non sans attentes envers l'Égypte sur la question syrienne et le retour à un certain conservatisme religieux (Le Monde 2013c). La géostratégie se redessine à grande vitesse. La monarchie saoudienne, qui n'a pas intérêt à voir une transition démocratique réussir dans la région, a accueilli favorablement le revirement de situation. Par exemple, le ministre saoudien des Affaires étrangères a affirmé que son pays était prêt à « *remplacer l'aide américaine et européenne si les Occidentaux s'avisent de couper les vivres au nouveau régime* » (Prier 2013). Par ailleurs, il ne faut pas oublier que si Morsi se rend à Bruxelles en septembre 2012, il a fait sa première visite officielle en Chine, ce qui marquait déjà une volonté de diversifier les relations diplomatiques et économiques (AFP 2012). Il reste à voir comment l'UE peut se positionner dans cette nouvelle géopolitique au cœur d'une région déjà très instable, où se jouent des luttes d'influence régionale. L'UE révisera-t-elle son approche « plus pour plus, moins pour moins », en assouplissant la conditionnalité associée à son soutien financier? Gèlera-t-elle son aide dans l'attente de nouvelles élections? L'UE est à nouveau confrontée au dilemme entre démocratie et sécurité. Ashton est retournée en Égypte le 17 et du 29 au 30 juillet ainsi que du 2 au 3 octobre 2013 pour discuter avec tous les acteurs et les groupes politiques afin d'apporter son soutien à une solution pacifique à la crise politique. Les nombreuses visites de la HR/VP au Caire, environ 15 depuis janvier 2011, aident certainement à donner un visage à l'action de l'UE d'autant plus que toutes ses visites ont bénéficié d'une large couverture médiatique. Toutefois, l'UE est-elle pour autant en mesure d'influencer le cours des événements?

Le *New York Times* (Kirkpatrick et El Sheikh 2013) a révélé que dans les mois précédents la révolution du 30 juin jusqu'aux derniers jours du gouvernement Morsi, les représentants américains auraient tenté en vain de jouer les médiateurs pour trouver une solution à la montée des tensions. Face à l'influence grandissante des Frères musulmans, l'impopularité du gouvernement et l'aggravation de la situation économique, ils ont essayé de convaincre Morsi d'accélérer les réformes et de changer les membres du cabinet. Les représentants de l'UE auraient aussi joué les médiateurs, appuyés par les Américains, pour trouver un compromis, qui aurait passé tout près d'une entente lors de la visite d'Ashton, en avril 2013 (Taylor 2013). Au début du mois d'août, Catherine Ashton et John Kerry, secrétaire d'État américain, ont fait une déclaration commune pour confirmer leur soutien à l'Égypte et proposer des suggestions pour réduire la violence et relancer le dialogue politique. Tout au long de l'été, le RSUE pour le sud de la Méditerranée, León, et le secrétaire adjoint américain, Bill Burns, ont coopéré dans la résolution de la crise avec l'appui de hauts diplomates des Émirats arabes unis et du Qatar (Conseil 2013d).

Selon certains observateurs (International Crisis Group 2013 ; Justyna 2013), l'UE bénéficie d'une image relativement neutre. C. Ashton peut parler à toutes les parties et jouer un rôle proactif alors que les Américains sont mis en doute par tous. En juillet, elle a d'ailleurs été la première et la seule représentante étrangère à ce jour à rencontrer l'ancien président Morsi en résidence surveillée (ibid.). Le fait que l'UE apporte une aide financière essentiellement civile est très certainement un élément d'explication.

En matière militaire, les relations bilatérales des États membres de l'UE prennent le pas, mais rien de comparable « aux 973 millions d'euros (1,3 milliard de dollars) annuels alloués par les États-Unis » (Le Monde 2013a). En effet, après Israël, l'Égypte est le pays qui reçoit l'aide la plus importante des Américains, couvrant 80 % des dépenses de l'armée et ce, depuis les accords israélo-égyptiens de Camp David signés en 1978 (Gérard 2013). À ce jour, les États-Unis évitent donc de parler de « coup d'État » pour ne pas avoir à remettre en question leur soutien et risquer de fragiliser la sécurité d'Israël, surtout dans le Sinaï. À cet égard, à la suite des accords de 1978, les Américains sont présents dans le cadre de la Force Multinationale et observateurs au Sinaï, une mission de maintien de la paix qui ne relève pas de l'ONU et qu'ils financent en bonne partie³². En réaction à l'intensification de la répression par les militaires en Égypte, les Américains ont pour l'instant annulé des manœuvres militaires conjointes et reporté la livraison de quatre avions de combat F-16 qui font partie d'une commande de 20 avions, signée en 2010 avec Lockheed Martin (Tran 2013). Plusieurs observateurs notent qu'il est peu probable que les Américains cessent leur soutien militaire à l'Égypte, car une large partie de cette aide sert à acheter de l'équipement militaire américain. Par conséquent, la fin de l'aide militaire américaine pourrait compromettre de nombreux contrats avec de grandes firmes américaines³³ et obliger le gouvernement américain à leur donner des compensations financières pour les pertes encourues (Ghattas 2013). Pour le premier ministre égyptien par intérim, il serait dommageable que les États-Unis mettent un terme à cette aide, mais il affirme que l'Égypte pourrait survivre « dans des circonstances différentes » (Le Monde 2013d). Un signe d'indépendance qui témoigne d'une volonté grandissante en Égypte de s'affranchir de l'influence américaine. L'éviction du président Morsi semble indiquer un désir de revenir aux revendications du Printemps arabe, d'affirmation nationale et de relance du développement économique et social. À cet égard, l'UE est bien outillée pour soutenir les Égyptiens dans ce processus de relance, mais utilise-t-elle la bonne approche?

³² Multinational Force and Observers, *About us*. En ligne: <http://mfo.org>.

³³ Par exemple, Lockheed Martin, Northrop Grumman, General Electric, Boeing, Sikorsky, General Dynamics, United Defence et Raytheon.

Bilan : l'approche globale de l'UE au-delà de la crise politique

À la suite de l'éviction de Morsi, le RSUE pour le sud de la Méditerranée, León, a déclaré : « *ce qui arrive au Moyen-Orient est l'événement le plus important du 21^e siècle jusqu'à présent* », mais il admet que l'influence de l'UE risque d'être limitée (Rettman 2013). Le retour des militaires au pouvoir et l'incertitude quant à l'installation de la démocratie témoignent de la complexité des enjeux internes et confirment que le processus de transition politique n'est pas nécessairement linéaire. L'Égypte est confrontée à la polarisation des forces politiques, à une crise économique et sociale grave auxquelles se rajoute l'instabilité régionale. La réponse de l'UE au Printemps arabe a été rapide et son engagement important depuis 2011, mais à l'heure actuelle quel bilan pouvons-nous en faire? Quels sont les apprentissages à retenir sur les aspects institutionnels, fonctionnels et financiers de l'action de l'UE en Égypte? Au-delà de la rhétorique, comment l'UE parvient-elle à surmonter les défis inhérents à la mise en œuvre de l'approche globale?

Concernant l'approche globale, l'idée de mettre à contribution tous les acteurs et les instruments de l'UE est prometteuse et certainement bénéfique, mais peut aussi s'avérer contre-productive dans la pratique. La disponibilité de plusieurs instruments est un atout de l'UE, mais peut amener une certaine confusion chez les partenaires sur ce qui est disponible pour qui. Par exemple, si les relations UE-Égypte reposent sur l'UpM et la PEV, la majorité des actions entreprises se font dans le cadre de la PEV en raison des budgets disponibles. Toutefois, pour plusieurs officiels Égyptiens, l'UpM a nourri de grands espoirs, car elle semble mieux adaptée à la réalité des pays du sud de la Méditerranée et la coprésidence leur donne plus d'influence sur le cadre de la coopération. Il est vrai d'une part que l'UpM est affectée par le conflit israélo-palestinien et de l'autre que les Plans d'action de la PEV sont faits sur mesure pour chaque pays avec négociations au préalable et l'UE fait la distinction entre le voisinage à l'est et au sud. Il n'en demeure pas moins que la PEV comprend des pays d'Europe orientale qui sont candidats à l'adhésion ou qui peuvent l'envisager. Les relations de ces pays avec l'UE s'inscrivent donc dans des perspectives différentes, surtout concernant l'acquis communautaire (entretiens au Caire, juin 2013). Plus il y a d'offres, plus les attentes risquent néanmoins d'être élevées. Dans l'optique de l'approche globale, l'UE aurait avantage à privilégier un cadre d'action unique au regard des objectifs dans une région donnée. A défaut, l'UE devra renforcer la coordination entre l'UpM et la PEV, et réformer l'UpM afin qu'elle puisse véritablement servir de catalyseur dans le processus de transition en Égypte.

Par ailleurs, la mise en pratique de l'approche globale peut atteindre ses limites et par sa teneur créer des blocages dans la poursuite des relations. Pour certains participants au groupe de travail organisé en Égypte (entretiens au Caire, juin 2013), l'approche très générale et le nombre impressionnant d'acteurs réunis ont rendu l'atteinte de résultats concrets laborieux, voire impossible. Ce type de rencontre permet certes le dialogue et la prise de contact entre les différents acteurs. Au-delà des déclarations, il est par contre difficile de discuter en profondeur des enjeux complexes à l'ordre du jour compte tenu des contraintes physiques (temps et forme des échanges). En outre, les discussions sur le Partenariat pour la mobilité achoppent à cause de l'accord de réadmission qu'il comprend, mais non sur la coopération dans ce domaine. Il s'agit certes d'un élément clé pour l'UE, mais qui pourrait s'inscrire dans un processus par étape. De même, c'est l'ensemble de l'aide financière promise par l'UE de l'ordre de 5 milliards d'euros, comme celle d'ailleurs de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement, qui dépend de l'accord entre les autorités égyptiennes et le FMI. La résistance du gouvernement Morsi et de celui par intérim à poursuivre les réformes économiques exigées par le FMI est discutable, mais le report de l'aide de l'UE contribue à l'aggravation de la situation économique du pays. Une

partie de cette aide pourrait être accordée, voire progressivement, pour soutenir le processus pas à pas, éviter les blocages et créer un contexte dynamique susceptible de faciliter la réalisation des réformes.

L'approche de l'UE, axée sur la conditionnalité de l'assistance financière à la réalisation des réformes, est souvent accusée d'être « paternaliste » et donc vouée à l'échec (Biscop 2013). Pour tous les Égyptiens rencontrés en entrevues, il semble difficile de comprendre l'approche de l'UE qui a travaillé, par défaut certes, avec le régime de Moubarak durant plusieurs décennies. Elle insiste maintenant sur l'importance de réaliser des réformes démocratiques profondes et rapides pour une « démocratie solide » (« *Deep democracy* »). Côté égyptien, l'approche de « donner plus pour recevoir plus », basée sur la performance, est considérée comme contre-productive, car si la volonté de faire des réformes est réelle, il y a un malaise à les faire sous la pression et à se les faire dicter par l'extérieur. Ils sont plusieurs à rappeler que les Égyptiens ont fait la révolution et ont élu démocratiquement un gouvernement, mais que la voie de la transition démocratique n'est pas linéaire. Elle est longue et difficile surtout dans un pays qui n'a jamais connu la démocratie. Il semble y avoir une incompréhension sur ce qu'est la « démocratie solide » pour l'UE qui insiste notamment sur la tenue rapide d'élections alors que par le passé les élections en Égypte ont reproduit les inégalités du système. Pour les Égyptiens, leur pays est en voie de développement et doit d'abord changer en profondeur le système, en s'attaquant aux causes profondes des inégalités. Pour eux, il semble y avoir une contradiction entre le discours de l'UE qui prétend vouloir soutenir la transition politique, mais qui attend d'abord de voir les changements, et ce, rapidement. La position ambiguë d'attente de l'UE a déçu face aux attentes en Égypte (entrevues au Caire, juin 2013). Si l'UE est la première à réagir au Printemps arabe et à promettre son soutien, la conditionnalité de l'aide aux réformes a résulté en peu d'actions concrètes et d'argent engagé. Une position qui s'explique d'une part, avec les pressions exercées sur le budget de l'UE et la responsabilité des institutions européennes auprès des contribuables européens et de l'autre, par la lenteur des réformes économiques et des nombreux cas de violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales en Égypte. À cet égard, le 14 mars, le Parlement européen (2013a) a adopté une résolution sur la situation en Égypte, demandant entre autres à la HR/VP de cibler la conditionnalité de l'aide davantage sur la société civile et les droits de l'homme avec des critères précis. Par exemple, l'UE ne devrait pas « *accorder d'aide budgétaire aux autorités égyptiennes en l'absence de progrès substantiels en matière de respect des droits de l'homme et des libertés, de gouvernance démocratique et de primauté du droit* ». Le rapport de la Cour européenne des comptes, publié le 18 juin 2013 alors que Ashton est au Caire, a d'ailleurs été très critique sur l'aide versée par l'UE pour la période 2007-2013. La Cour européenne des comptes reproche à la Commission et au SEAE de ne pas avoir pris acte de l'absence de progrès, notamment en matière de droits de l'homme et de la démocratie, mais surtout de ne pas avoir pris des mesures concrètes face au manque de transparence du budget et à la corruption endémique. Si l'évaluation porte en partie avant le renforcement de l'approche incitative de l'UE dans la PEV révisée, le message est clair « *la méthode douce n'a pas fonctionné. Il est temps d'adopter une approche plus ciblée qui produira des résultats concluants et garantira une meilleure utilisation de l'argent du contribuable européen* » (Cour des comptes européenne 2013). La résolution sur l'Égypte du Parlement européen (2013b : 4), adoptée le 12 septembre, réitère la nécessité d'adopter des mesures pour accroître la transparence et la responsabilité des autorités égyptiennes à l'égard des fonds accordés par l'UE. Elle encourage l'UE à définir conjointement avec l'Égypte des indicateurs clairs dans l'application du principe de conditionnalité qui prennent en compte « les lourds défis économiques » auxquels elle fait face.

Au regard des attentes en Égypte ce qui compte ce n'est pas seulement l'aide financière, mais aussi le partage de l'expertise et du savoir-faire, par exemple l'expérience en matière de transition politique acquise en Europe,

notamment centrale et orientale dans les années 1990 (entrevues au Caire, juin 2013). Si la conditionnalité de l'aide financière place l'UE en compétition avec les pays du Golfe qui offrent leur assistance financière sans condition, l'échange d'expertise est clairement l'avantage comparatif de l'UE et peut aussi permettre une influence politique. Sur la façon de réformer les institutions politiques, l'UE qui offre déjà les programmes TAIEX et TWINNING³⁴ aurait ainsi avantage à miser sur ce type de formation. Elle pourrait aussi mettre l'accent sur les projets financés, dont le suivi est plus facile que les sommes versées à « l'appui budgétaire », constituant plus de la moitié de l'aide de près d'un milliard d'euros de l'UE à l'Égypte pour la période 2007-2013 (Cour des comptes européenne 2013). À cet égard, le Parlement européen (2013b : 4), dans sa résolution du 12 septembre, encourage l'UE à poursuivre des projets, visant la société civile et les droits des femmes et des minorités.

Le rôle de l'UE en Égypte est une question de perception. Pour encore beaucoup d'Égyptiens, l'UE est surtout un acteur économique. Il faut dire que l'UE souffre toujours, malgré les innovations du traité de Lisbonne, d'un problème de visibilité de son action extérieure. Une bonne partie des projets qu'elle finance est mise en œuvre par ses partenaires, comme l'ONU et ses institutions spécialisées³⁵. Pourtant, selon l'Eurobaromètre (Commission 2013j) mené à l'automne 2012 dans les pays du voisinage au Sud, 47% des Égyptiens considèrent que le domaine de coopération avec l'UE le plus important est celui de la paix et de la sécurité, devant le commerce et les droits humains. 46% des Égyptiens croient que l'aide au développement de l'UE devrait d'ailleurs mettre l'accent sur ce domaine. Toutefois, 36% des répondants en Égypte ne souhaitent pas voir l'UE jouer un rôle en matière de sécurité et de défense, où les États-Unis apportent déjà une grande contribution. À cet égard, la question de la gestion des frontières de l'Égypte pourrait constituer un domaine de coopération à développer. Le terrorisme, l'immigration irrégulière et le crime organisé ont progressé au cours des dernières années, surtout depuis l'éviction de Morsi, particulièrement dans le Sinaï à la frontière avec Israël/Bande de Gaza, mais aussi en raison de l'instabilité croissante dans son voisinage avec la Libye et le Soudan ainsi que dans la région de la Corne de l'Afrique. La sécurité de la région constitue un enjeu crucial pour l'UE en raison de l'accès stratégique au canal de Suez. « *La position géostratégique du canal de Suez, qui relie la mer Rouge à la Méditerranée, et par lequel passent quelque 2,5 millions de barils chaque jour, soit 8 % de la production du cartel de l'OPEP et 2,7% de la production mondiale, est en revanche vitale pour l'équilibre du marché international* » (Guigné 2013). L'UE pourrait mettre à profit son expertise en matière de sécurité intérieure, par exemple dans la formation des forces de police et de garde-frontières, soit avec une mission civile de la PSDC ou un projet de l'IdS.

Pour ce qui est des aspects institutionnels, si le traité de Lisbonne et le processus de restructuration des instruments d'assistance extérieure visent à simplifier les procédures administratives, l'UE semble plutôt avoir gagné en complexité au cours des années avec la multiplication des acteurs et des structures. L'UE a toujours été une configuration politique fragmentée et non un État unifié, au sein duquel plusieurs acteurs sont habilités à parler au nom de l'UE dans leur sphère de compétences. Toutefois, en matière d'action extérieure, il reste difficile pour les partenaires d'identifier clairement qui parle au nom de l'UE (entretiens au Caire, en juin 2013). En effet, ils sont presque plus nombreux qu'avant le traité de Lisbonne. On retrouve la HR/VP, le président du Conseil européen, le président de la Commission, la présidence tournante du Conseil dans les domaines autres que les

³⁴ Les Égyptiens préfèrent d'ailleurs et de loin les formations de courte durée TAIEX aux jumelages (TWINNING), où ils se sentent évalués par les représentants européens (entrevues au Caire, juin 2013).

³⁵ Un acteur de la société civile, rencontré en entrevue le 24 juin 2013, nous a dit avoir reçu l'appui de l'ONU pour un projet financé par l'UE. Toutefois, il ne l'a appris que par hasard à la toute fin de son projet, il n'a donc jamais souligné la contribution de l'UE dans ses activités de diffusion.

Affaires étrangères (environnement, énergie, éducation, immigration inclus dans les relations UE-Égypte) et sur le terrain le chef de la délégation de l'UE, les représentants spéciaux et les représentants des États membres. Par ailleurs, Ashton et Rompuy ainsi que Barroso ont déjà annoncé qu'ils ne renouvelleront pas leur mandat qui prend fin en décembre 2014. 2015 marquera donc une étape charnière, car de nouveaux visages représenteront l'UE et force est d'admettre que la visibilité des institutions est souvent associée à la personnalité de leur détenteur. Le travail de pédagogie reste donc de mise, mais surtout le renforcement de la cohérence de l'activité de l'UE sur le terrain est plus que jamais nécessaire. Chaque acteur, s'il représente l'UE, défend aussi et surtout les intérêts et les instruments de l'institution à laquelle il appartient et qu'il représente. Ainsi, pour pallier le risque d'incohérence, l'UE doit continuer de veiller à la clarté de son message sur le terrain entre les acteurs de l'UE, y compris avec l'action des États membres comme le préconisent d'ailleurs la stratégie de 2003 et le traité de Lisbonne.

En outre, l'UE continue d'apparaître pour plusieurs Égyptiens rencontrés en entrevue comme une énorme bureaucratie, difficile à apprivoiser et avec des procédures lourdes, longues et fastidieuses. Pour les fonctionnaires égyptiens, travaillant au quotidien avec l'UE cela requiert une maîtrise d'une documentation volumineuse et technique, dont la liste continue de s'allonger. Pour les bénéficiaires des programmes, surtout pour les acteurs locaux, si l'information est claire et accessible en ligne dans un cadre transparent, répondre aux appels d'offres demande certaines habiletés (linguistique, technique et logistique) qui rendent l'accès difficile³⁶. L'UE offre déjà une assistance technique, mais qui semble encore insuffisante devant la complexification du système, il y a un réel besoin de simplification et d'accompagnement dans les procédures. Dans ce contexte, les relations bilatérales avec les États membres semblent souvent beaucoup plus faciles, efficaces et attrayantes pour les Égyptiens³⁷. Certains États membres n'hésitent pas à critiquer ou à remettre en question l'approche choisie par l'UE, surtout depuis 2011. Par ailleurs, pour plusieurs Égyptiens, certains États membres comme la France et le Royaume-Uni occupent une place spéciale en raison de leur longue présence et l'héritage culturel qu'ils ont laissé dans le pays (entrevues au Caire, juin 2013).

Recommandations

Aspects institutionnels :

Alléger les procédures administratives en général dans les relations avec les partenaires et faciliter l'accès des aides particulièrement à la société civile, par exemple en offrant une assistance technique et des formulaires en arabe.

Simplifier et rationaliser la configuration d'acteurs de l'action extérieure de l'UE au bénéfice des relations avec ses partenaires et la clarté de son message.

S'assurer que les actions bilatérales menées par les États membres soient cohérentes et s'inscrivent comme relais de l'action de l'UE.

³⁶ Un fonctionnaire de haut niveau du ministère égyptien de la Coopération internationale a mentionné la difficulté pour les acteurs locaux, situés à l'extérieur du Caire d'entamer des procédures auprès de l'UE. Dès le départ, leur faible niveau d'anglais ou de français les pénalise par rapport à des pays francophones d'Afrique du Nord comme la Tunisie et le Maroc. L'offre de questionnaire en arabe pourrait à cet égard faciliter les procédures.

³⁷ Un acteur de la société civile rencontré en entrevue au Caire le 24 juin 2013 nous a raconté qu'il avait contacté les représentants de l'UE pour proposer un projet d'observation des élections en Égypte, mais n'ayant pas de réponse, il a contacté les représentants d'un État membre et a eu la réponse dans la journée.

Aspects fonctionnels :

Limiter les blocages de la conditionnalité de l'aide financière par un accroissement de l'échange d'expertise, en misant sur le développement des instruments existants comme 1) le 3^e pilier du processus de Barcelone encore sous-utilisé (UpM), 2) les programmes techniques de la PEV, TAIEX et TWINNING, et 3) les missions civiles de la PSDC ou les projets de l'IdS en matière de formation de forces de police et de gardes aux frontières de l'Égypte.

Privilégier un cadre d'action unique au regard des objectifs dans une région donnée, en l'occurrence l'UpM ou la PEV dans la région sud de la Méditerranée. Une façon de faciliter et d'accroître la coordination entre les différents instruments utilisés. A défaut de quoi, l'UE doit renforcer la coordination entre l'UpM et la PEV, et réformer l'UpM afin qu'elle puisse véritablement servir de catalyseur dans le processus de transition en Égypte.

Aspects financiers :

Accorder l'aide financière progressivement, étape par étape, afin de soutenir le processus de transition pas à pas, d'éviter les blocages et de créer un contexte dynamique susceptible de faciliter la réalisation des réformes économiques, politiques et sociales.

Définir conjointement avec les autorités égyptiennes des indicateurs économiques et politiques clairs dans l'application du principe de conditionnalité qui prennent en compte la complexité des enjeux économiques et sociaux auxquels fait face le pays.

■ L'ENGAGEMENT MULTIDIMENSIONNEL DE L'UE DANS LA CORNE DE L'AFRIQUE

Une région stratégique, mais instable : contexte et enjeux

Le terme « Corne d'Afrique » réfère en général à quatre pays de l'Afrique de l'Est, soit Djibouti (859 700 d'habitants), l'Érythrée (6,131 millions d'habitants), l'Éthiopie (91,73 millions d'habitants) et la Somalie (10,20 millions d'habitants)³⁸. En outre, la fragilité des pays dans le voisinage, particulièrement le Soudan et le Soudan du Sud dans l'ouest, le Yémen au nord-est, mais aussi, dans une certaine mesure, le Kenya dans le sud-ouest, crée des circonstances difficiles qui déstabilisent davantage la sécurité dans la région (voir Carte 3 en annexe).

L'hégémonie régionale est tenue par l'Éthiopie, non seulement à cause de sa population, mais parce qu'il est le seul pays africain, avec le Liberia, à n'avoir jamais été colonisé (même si l'Italie l'a occupé de 1936 à 1943). Au regard de son histoire, l'Éthiopie se perçoit comme possédant l'une des premières cultures du monde (si ce n'est la première avec la découverte du fossile Lucy, en 1974). Toutefois, les capacités de l'État y sont restreintes et certaines provinces réclament leur indépendance, particulièrement l'Ogaden dans l'est. Le pays souffre depuis des décennies des faibles performances économiques et des insuffisances des structures administratives, en plus des famines nombreuses en raison du manque de précipitations, conduisant des millions d'Éthiopiens à la malnutrition. Des tensions importantes apparaissent régulièrement entre les 80 communautés ethniques. La diversité ethnique est seulement l'une des causes, car les conflits sont encore aujourd'hui liés à l'accès aux terres et à l'eau (Völkel 2011). Par ailleurs, l'Éthiopie a été impliquée dans plusieurs conflits, particulièrement avec l'Érythrée en raison des différences ethniques. En mai 1998, des affrontements ont eu lieu à cause d'un différend lié à la frontière. Avec leur reprise en mai 2000, le Conseil de sécurité de l'ONU a imposé des sanctions jusqu'à ce que l'accord de cessez-le-feu soit signé en juin par les parties, sous les auspices de l'Organisation de l'Union africaine (devenue l'UA en 2002). L'ONU a déployé, dès juillet 2000, la Mission des Nations Unies en Éthiopie et en Érythrée (MINUEE) afin de s'assurer du respect de l'accord. Toutefois, la mission a dû être abandonnée, en juillet 2008, après le refus de l'Érythrée de coopérer³⁹. L'Érythrée est l'un des pays les plus fermés au monde. Il n'a pratiquement pas de contact avec l'Occident, surtout en comparaison avec son voisin du sud Djibouti qui a historiquement entretenu des relations ouvertes et positives avec l'Europe, particulièrement avec la France, et les États-Unis.

La Somalie est largement connue comme un État en faillite, depuis la fin du régime de Siad Barre, en 1991. Après l'échec de la mission internationale de maintien de la paix en 1993, la plupart des tentatives pour stabiliser la situation économique et politique ont échoué. La Somalie est tiraillée par les conflits entre plusieurs groupes ethniques et clans (voir Carte 5 en annexe), dont le plus important, le groupe militant islamique ultra-extrémiste Chabab (*Al-Shabaab* qui signifie la jeunesse en arabe) qui contrôle de larges parties du centre et du sud de la Somalie (voir Carte 8 en annexe). Leur action terroriste a poussé des milliers de personnes à trouver refuge au Kenya, notamment dans le plus vaste camp de réfugiés au monde, géré depuis plus de 20 ans par l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), à Dabaab⁴⁰. Le mouvement Chabab voit le jour en 2006 quand

³⁸ Banque mondiale, *Données : Pays et territoires (en 2012)*. En ligne : <http://donnees.banquemondiale.org/pays>

³⁹ ONU, *MINUEE : Historique de la mission*. En ligne :

<http://www.un.org/fr/peacekeeping/missions/past/unmee/background.shtml#2000>

⁴⁰ ONU, *HCR : le camp de réfugiés de Dabaab, le plus vaste au monde, a 20 ans*, Centre d'actualités. En ligne : <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=27628&Cr=somaliens&Cr1#.Uk2v0ym1Zjp>

l'Éthiopie, soutenant le gouvernement fédéral de transition renversé par les milices religieuses, entre en guerre avec l'appui des États-Unis. Les forces éthiopiennes prennent rapidement le contrôle de la capitale somalienne (Barthet 2013). En 2007, l'Union africaine, sur mandat du Conseil de sécurité de l'ONU et avec le soutien financier de l'UE, a déployé en Somalie les troupes de la mission de maintien de la paix AMISOM (African Union Mission in Somalia). À partir de la fin 2008, avec le retrait des forces éthiopiennes, il revient à la mission AMISOM de repousser les forces islamistes. Depuis, le gouvernement fédéral de la Somalie, malgré les élections de septembre 2012 qui mettent un terme au gouvernement fédéral de transition (2004-2012) et à l'instabilité politique, ne contrôle pas encore tout le pays et dépend largement de la protection de la mission AMISOM. Le groupe militant Chabab exerce encore son influence au centre et au sud de la Somalie (Le Monde 2012). Selon *Global Peace Index*⁴¹, en 2013, la Somalie arrive au 161^e rang des pays les plus violents de la planète sur 162. Chabab a des connexions avec Al-Qaïda et contribue au terrorisme islamiste international. À cet égard, la collaboration accrue entre Chabab et des groupes militants dans les pays de la région, dont le Yémen, est de première importance non seulement pour l'UE, mais aussi pour les États-Unis dans la « guerre globale » contre le terrorisme. Le 21 septembre 2013, Chabab a revendiqué la prise d'otages dans un centre commercial bondé de Nairobi en guise de représailles contre le Kenya. Il lui reproche son soutien au gouvernement fédéral somalien et sa participation à la mission AMISOM qui a contribué à son affaiblissement dans les dernières années (Barthet 2013).

La Somalie comprend deux régions autonomes, Somaliland et Puntland (voir Carte 4 en annexe), relativement stables. Si le Puntland (aussi appelé le Pount selon l'appellation francophone) préfère rester avec la Somalie, le Somaliland demande son indépendance. En effet, le Somaliland (ancien territoire de la Somalie britannique) a déclaré son indépendance en 1991, mais n'est pas encore reconnu par la communauté internationale. L'UE qui encourage l'intégrité territoriale de la Somalie, surtout depuis les élections de 2012, considère le Somaliland comme une région autonome. Toutefois, en 2011, le Commissaire chargé du développement, Andris Piebalgs, alors en visite au Somaliland, le décrit comme : « *un modèle de stabilité et de démocratie [qui] a un rôle à jouer dans l'intégration économique et le développement de la région de la Corne de l'Afrique* » (Commission 2011 : 1). Il a l'avantage d'avoir une population relativement homogène surtout si on la compare avec celle des autres régions (voir Carte 5 en annexe). À la suite des élections de 2012, la Somalie est devenue une République fédérale, le Puntland un État fédéré autonome et le Somaliland demeure une république indépendante sans reconnaissance internationale (voir Carte 7 en annexe).

Plusieurs facteurs expliquent la grande instabilité de la région : l'extrême pauvreté, les fréquentes catastrophes naturelles et les nombreux conflits, notamment dus à la question des frontières. La plupart des frontières furent déterminées par les puissances coloniales (France, Royaume-Uni, Italie) sans prendre en compte les limites d'implantation des différents groupes ethniques. Une situation qui crée des tensions encore aujourd'hui et explique que plusieurs frontières demeurent instables et contestées. Le Soudan du Sud a d'ailleurs obtenu, après la tenue d'un référendum, son indépendance le 9 juillet 2011. En outre, la fragilité des gouvernements perdure comme le confirment les données de l'Index de transformation Bertelsmann⁴² (BTI, à venir 2014) sur le statut démocratique dans la Corne de l'Afrique : l'Éthiopie arrive à la 112^e position sur 129 pays, le Yémen au rang 116, le Soudan 126, l'Érythrée 127 et la Somalie 129.

⁴¹ Global Peace Index 2013. En ligne : http://www.visionofhumanity.org/pdf/gpi/2013_Global_Peace_Index_Report.pdf

⁴² Transformation Index BTI, *Shaping Change*. En ligne : <http://www.bti-project.org>.

Toutefois, l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD selon l'acronyme anglais pour *Intergovernmental Authority for Development*) est une organisation régionale qui joue un rôle clé dans la Corne de l'Afrique. Basée à Djibouti, elle a été créée en 1986 (sous le nom d'IGADD de 1986-1996)⁴³ et regroupe Djibouti, l'Érythrée, l'Éthiopie, le Kenya, la Somalie, le Soudan du Sud, le Soudan et l'Ouganda. Elle a une triple mission : 1) assurer la sécurité alimentaire et la protection de l'environnement, 2) promouvoir et maintenir la paix et la sécurité et les affaires humanitaires et 3) favoriser la coopération et l'intégration économique. Elle est composée d'une Assemblée des chefs d'État et de gouvernement, d'un Conseil des ministres, d'un Comité des ambassadeurs et d'un Secrétariat⁴⁴. Le Secrétariat travaille étroitement avec une série d'États et d'organisations internationales, dont l'Union européenne, au sein du Forum des partenaires⁴⁵.

La pertinence stratégique de la Corne de l'Afrique pour l'UE (et les États-Unis) relève de sa position géographique aux confins de l'Afrique et du Moyen-Orient, à la fin de la mer Rouge, voie maritime essentielle avec le canal de Suez comme principale connexion pour le commerce entre l'Europe et l'Asie, et de ses territoires contrôlés par des criminels : pirates et terroristes. En outre, dans les dernières années, nombreux sont ceux qui ont fui la région pour immigrer en Europe, souvent illégalement, comme le rappelle le naufrage au large de Lampedusa, en Italie, le 3 octobre 2013. Plus de trois cents personnes, venues surtout de l'Érythrée et de la Somalie, ont perdu la vie, en essayant d'atteindre les côtes européennes. Devant l'ampleur du drame, le président italien, Enrico Letta, a décrété un jour de deuil national et a réclamé le soutien de l'UE face à l'afflux croissant de réfugiés (Pop 2013).

Le rôle de l'UE dans la région

Une stratégie globale

L'engagement de l'Union européenne est représentatif de sa volonté à répondre aux différentes facettes de la crise et à l'instabilité croissante dans la région, en mettant à profit ses divers instruments financiers et politiques. Dans le sillage du Consensus européen pour le développement et de la Stratégie UE-Afrique, la Commission, liant la sécurité au développement, confirme dès 2006 l'importance stratégique de la Corne de l'Afrique. Elle entend renforcer le partenariat avec l'Union africaine dans la communication la *Stratégie pour l'Afrique : un partenariat politique régional de l'UE pour la paix, la sécurité et le développement dans la Corne de l'Afrique*. Cette communication, qui confirme la nécessité d'une approche globale, a été élaborée à la suite de consultations de haut niveau auxquelles ont notamment participé des acteurs régionaux, dont l'Égypte et la Ligue des États arabes. Le Conseil Affaires étrangères complète cette communication, en décembre 2009, avec *An EU Policy on the Horn of Africa – towards a Comprehensive EU Strategy*. Il jette les bases sur lesquelles s'édifieront les relations entre l'UE et la Corne de l'Afrique dans les années à venir avec une approche globale, « en intégrant tous les instruments et acteurs de l'UE, et en s'attaquant aux causes profondes de l'instabilité dans la région. L'orientation à long terme de l'engagement de l'UE doit poursuivre la coopération et l'intégration politique et économique régionale de même que des politiques stratégiques liés aux défis transversaux et transfrontaliers au niveau national et régional» (Conseil 2009 : 6).

⁴³ Autorité intergouvernementale sur la sécheresse et le développement (IGADD).

⁴⁴ Intergovernmental Authority for Development, *About us*. En ligne : <http://www.igad.int>.

⁴⁵ Allemagne, Autriche, Banque mondiale, Belgique, Canada, Union européenne, Danemark, États-Unis, France, Grèce, Irlande, Italie, Japon, Organisation internationale pour l'immigration, Pays-Bas, Programme de développement des Nations Unies, Norvège, Suède, Suisse et Royaume-Uni.

En novembre 2011, le Conseil a présenté un cadre stratégique qui doit permettre la mise en œuvre d'une telle approche. Il confirme une série d'initiatives, notamment la nomination du RSUE pour la Corne de l'Afrique, Alexander Rondos, dont le mandat qui a débuté au 1^{er} janvier 2012 a été prolongé jusqu'au 31 octobre 2013 (Conseil 2013e). Il se concentre sur la situation en Somalie et le problème de la piraterie, en contribuant à la mise en œuvre de l'approche globale dans la région avec la collaboration des autres RSUE. La RSUE pour le Soudan et le Soudan du Sud, Rosalind Marsden, qui veille, depuis septembre 2010, à la mise en œuvre de l'Accord de paix global et du règlement pacifique du conflit au Darfour. Son mandat a été prolongé jusqu'au 31 octobre 2013 (Conseil 2013f). Rondos coopère aussi pour la dimension régionale du conflit avec le RSUE auprès de l'Union africaine, Gary Quince, dont le mandat a été prolongé jusqu'en juin 2014 (Conseil 2013g). Depuis le 21 septembre 2012, il travaille également avec l'envoyé spécial de l'UE en Somalie, Michele Cervone D'Urso⁴⁶.

Dans la région, l'action de l'UE repose sur le travail de plusieurs délégations, à Djibouti, l'Érythrée, l'Éthiopie, au Soudan, au Soudan du Sud (depuis décembre 2011) et au Yémen. Toutefois, c'est la délégation de l'UE à Nairobi, au Kenya, qui joue un rôle central. Elle est active dans les négociations en cours avec les pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP). Elle abrite le bureau régional pour l'assistance d'ECHO qui coordonne l'aide humanitaire dans la Corne de l'Afrique⁴⁷ et, depuis 1993, la mission de l'UE pour la Somalie qui gère les programmes d'aide et les relations avec les autorités somaliennes⁴⁸. En outre, l'UE a établi trois bureaux en Somalie : à Hargeisa, au Somaliland, à Garowe, au Puntland et à Mogadishu, la capitale. Les bureaux de l'UE en Somalie tiennent la délégation de l'UE au Kenya informée de l'évolution de la situation, ils jouent un rôle important dans la mise en œuvre des programmes et les contacts avec les acteurs clés sur le terrain, en plus d'apporter leur soutien logistique aux acteurs de l'UE en mission dans le pays⁴⁹. Depuis 1994, l'UE assure d'ailleurs des services de vol vers les trois régions pour acheminer l'aide⁵⁰.

Le Conseil (2011 : 5) réitère donc l'importance pour le succès de la mise en œuvre du cadre stratégique dans la Corne de l'Afrique de la coopération étroite entre tous les acteurs de l'UE (les RSUE, les délégations de l'UE dans la région, la HR/VP, le SEAE, la Commission et les États membres) et la coordination de leurs actions.

Les diverses actions de l'UE

L'Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO), créé en 1992 et devenu la DG- Aide humanitaire (ECHO) en 2004, veille à la neutralité de l'aide humanitaire et préserve un fonctionnement strictement indépendant des activités menées par le SEAE ainsi que du volet à court terme de l'Instrument de Stabilité. ECHO apporte une aide à court terme pour répondre aux besoins immédiats, liés souvent aux catastrophes naturelles et aux conflits dans la Corne de l'Afrique. Par exemple, le Soudan a été victime de fortes inondations encore à l'été 2013. La Commission (2013b) a annoncé que l'aide humanitaire de 76 millions pour 2012-2013 sera revue à la hausse et a envoyé des experts humanitaires pour évaluer l'état des besoins. En 2011, à la suite de la sécheresse

⁴⁶ SEAE, *The EU appoints first Ambassador to Somalia*. En ligne :

http://eeas.europa.eu/delegations/somalia/press_corner/all_news/news/2012/20120926_en.htm

⁴⁷ SEAE, *Delegation of the EU to Kenya*. En ligne : http://eeas.europa.eu/delegations/kenya/about_us/welcome/index_en.htm#

⁴⁸ SEAE, *The Role of the EU Somalia Mission*. En ligne :

http://eeas.europa.eu/delegations/somalia/about_us/delegation_role/index_en.htm

⁴⁹ SEAE, *Field Offices*. En ligne: http://eeas.europa.eu/delegations/somalia/about_us/field_offices/index_en.htm

⁵⁰ SEAE, *EU Flight Services to Somalia*. En ligne :

http://eeas.europa.eu/delegations/somalia/about_us/eu_flight_services_to_somalia/index_en.htm

qui a aggravé l'insécurité alimentaire, ECHO « a alloué 77 millions d'euros en aide humanitaire à la Somalie et a assisté plus de 2 millions de personnes. En 2012, 60,8 millions ont été attribués et un premier montant de 40 millions a été accordé en [mai] 2013 » (Commission 2013g : 2). La sécheresse de 2011 a affecté toute la région avec plus de 13 millions de personnes ayant besoin d'assistance. La Commission (2013h : 2) « a alloué 181 millions d'euros en aide humanitaire dans la Corne de l'Afrique, assistant 6,5 millions de personnes menacées par la famine et les effets de la sécheresse. En 2012 [elle] a attribué 162 millions d'euros pour l'assistance humanitaire dans la région. La Commission a déjà donné 98,5 millions dans la Corne de l'Afrique pour 2013 ». La priorité des fonds demeure l'assistance alimentaire, l'accès à l'eau potable, l'hygiène et l'hébergement. L'UE qui a offert plus d'un milliard d'euros depuis 2011 est l'un des plus importants contributeurs d'aide humanitaire dans la région. Par ailleurs, en 2012, dans l'optique de l'approche globale qui requiert une coordination étroite entre l'aide humanitaire et le développement à long terme, la Commission a mis en place l'initiative SHARE (selon l'acronyme anglais pour *Supporting Horn of Africa Resilience*) pour s'attaquer aux causes profondes des crises et briser le cercle vicieux. Dans ce cadre, la Commission (2013h : 3) « a investi plus de 270 millions d'euros dans le support au redressement de la situation après la sécheresse ». En outre, à l'été 2013, ECHO a donné à l'UNICEF-Somalie 4,5 millions d'euros pour aider le pays qui fait face à un des taux les plus élevés de mortalité infantile (UNICEF 2013).

En matière d'aide au développement, la DG- DEVCO a mis en place un partenariat pour le développement avec les pays ACP, dans le cadre de l'Accord de Cotonou. Il est assorti d'un soutien financier provenant du 10^e Fonds européen de développement (FED, 2008-2013). Ce fonds « prévoit un total de 2 milliards d'euros dans le cadre du soutien bilatéral aux pays de la Corne d'Afrique et de la mise à disposition de 645 millions d'euros à quatre organisations régionales, dont l'IGAD, pour des projets régionaux » (Conseil 2011 : 9). En ce qui concerne la Somalie même si elle n'est pas signataire de l'Accord de Cotonou à ce moment-là, elle a bénéficié d'environ 412 millions d'euros de 2008 à 2013, attribués à divers projets dans l'ensemble des régions (Commission 2013f : 2; voir Carte 6 en annexe pour le détail des projets en 2013). Une aide basée notamment sur les objectifs fixés à long terme par la Commission pour éradiquer la pauvreté et favoriser la paix et la démocratie, liant sécurité et développement⁵¹. Le Soudan n'a pas ratifié l'Accord de Cotonou non plus, mais l'UE a tout de même accordé près de 60 millions en 2011-2012 pour assister la population en matière de santé, d'agriculture et d'éducation. Pour ce qui est du Soudan du Sud, l'UE a commencé à le soutenir dès 2005, une fois l'Accord de paix global signé avec le gouvernement central de Khartoum. Depuis, « l'UE a engagé plus de 650 millions d'euros dans l'aide au développement [et depuis 2010] a alloué 285 millions d'euros dans le développement des secteurs suivants : éducation, santé, agriculture, sécurité alimentaire et gouvernance démocratique » (Marsden 2012 : 17). Il semble que dans la région, le principe de conditionnalité de l'aide est appliqué avec plus de souplesse qu'en Égypte post-Printemps arabe, par exemple.

En matière de réaction et de gestion de crises, l'UE est très active pour lutter contre la piraterie, notamment dans le cadre de la PSDC. En décembre 2008, la mission militaire de lutte contre la piraterie EU NAVFOR-Atalanta a été mise en place à la suite d'une décision du Conseil afin d'assurer la protection des navires du Programme alimentaire mondial (PAM) de l'ONU au large des côtes de la Somalie, à la suite de la demande du Conseil de Sécurité. « Le financement de EU NAVFOR-Atalanta s'élève à 8,4 millions d'euros pour 2010 et 8,05 millions pour 2011. Le budget approuvé pour 2012 va jusqu'à 8,3 millions d'euros. Un budget de 14,9 millions est prévu pour

⁵¹ Communication *Joint Somalia Strategy Paper for the period 2008–2013* qui fait suite à la *Strategy for the Implementation of Special Aid to Somalia 2002–2007*.

les coûts communs du mandat prolongé jusqu'en décembre 2014 » (Conseil 2012f : 2). Comme il s'agit d'une opération militaire, le budget couvrant les coûts communs n'est pas pris en charge par l'UE, mais est partagé entre les États membres et géré par le mécanisme ATHENA⁵². Les coûts liés au matériel et au personnel sont divisés entre les pays contributeurs selon leur engagement dans l'opération, chacun assumant les frais des ressources qu'il déploie (ibid.). L'UE peut compter sur la participation de la Norvège, l'Ukraine, le Monténégro et la Serbie. Sans oublier la présence d'autres acteurs, dont l'OTAN avec la Mission contre la piraterie *Ocean Shield* auquel participent certains membres de l'UE, depuis août 2009, et qui a aussi été reconduite jusqu'en décembre 2014⁵³. La coordination entre les différentes opérations se fait dans le cadre du groupe SHADE (*Shared Awareness and Deconfliction*)⁵⁴.

Depuis avril 2010, une mission militaire de formation des soldats somaliens (European Union Training Mission, EUTM-Somalia) est en cours. Elle vise, au départ, à accompagner le gouvernement fédéral de transition et les institutions de la Somalie avec la formation des soldats des Forces armées somaliennes. Le quartier général est basé à Kampala, en Ouganda et le camp d'entraînement à Bihanga avec un office de liaison à Nairobi, au Kenya et une cellule d'assistance à Bruxelles. En janvier 2013, le Conseil a prolongé le mandat de la mission jusqu'à mars 2015, en raison de la nouvelle situation politique et sécuritaire en Somalie⁵⁵. Il a aussi modifié le mandat⁵⁶, envisageant un déplacement de la formation vers la Somalie, à Mogadishu, où le camp est déjà en construction, avec un nouveau budget de 11,6 millions pour les coûts communs (Conseil 2013c : 3). La mission se déroule avec la contribution de 12 États membres⁵⁷ et d'un État tiers (la Serbie), en étroite collaboration avec l'ONU, l'UA et les États-Unis.

Les missions militaires EU NAVFOR-Atalanta et EUTM-Somalie, sont complétées depuis 2012, par deux missions civiles de la PSDC. D'abord, la mission de renforcement des capacités maritimes régionales pour la Corne de l'Afrique et l'océan Indien occidental EUCAP-Nestor a été lancée le 16 juillet. Elle comprend deux composantes. D'une part, elle contribue à l'établissement de l'État de droit au sein du gouvernement fédéral en Somalie et des régions du Somaliland et du Puntland avec le développement d'une force de police côtière et de l'appareil judiciaire. De l'autre, avec des séminaires de formation adaptés aux besoins de chaque pays de la région, Djibouti (où se trouve son quartier général), du Kenya et des Seychelles, elle vise à renforcer les capacités maritimes, incluant une expertise militaire. Cette mission de la PSDC se déroule en complémentarité avec les instruments financiers de l'UE en matière d'aide humanitaire, de coopération au développement et de l'Instrument de Stabilité avec le Programme « Routes maritimes critiques ». À l'échelle internationale, elle se fait en partenariat avec l'Organisation maritime internationale (OMI), l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)⁵⁸. La mission, d'un mandat initial de

⁵² Conseil, Financement des opérations militaires PSDC : ATHENA. En ligne : [http://www.consilium.europa.eu/policies/common-security-and-defence-policy-\(csdp\)/financing-of-csdp-military-operations?lang=fr](http://www.consilium.europa.eu/policies/common-security-and-defence-policy-(csdp)/financing-of-csdp-military-operations?lang=fr)

⁵³ OTAN, *Operation Ocean Shield*. En ligne : <http://www.mc.nato.int/about/Pages/Operation%20Ocean%20Shield.aspx>.

⁵⁴ Oceans Beyond Piracy, *SHADE*. En ligne : <http://oceansbeyondpiracy.org/matrix/activity/shared-awareness-and-deconfliction-shade>

⁵⁵ À la suite élections d'un nouveau gouvernement fédéral en septembre 2012 qui met un terme au gouvernement fédéral de transition (2004-2012) et à l'instabilité politique depuis la chute du président Siad Barre, en 1991 (Le Monde 2012).

⁵⁶ Si au départ, la mission vise la formation de jeunes officiers, elle va désormais former des commandants, des spécialistes de la police militaire et les autorités des institutions de sécurité afin d'encourager la coopération civile-militaire.

⁵⁷ Allemagne, Belgique, Espagne, Finlande, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Malte, Portugal, Suède et Royaume-Uni.

⁵⁸ SEAE, *Renforcement des capacités maritimes régionales pour la Corne de l'Afrique et l'océan Indien occidental*. En ligne : http://consilium.europa.eu/media/1704174/eucap_nestor_fact_sheet21022013_fr.pdf

deux ans, est dotée d'un budget de 23 millions d'euros par année⁵⁹. Puis, depuis octobre 2012, la mission civile de sécurité aérienne EUAVSEC (*European Union Aviation Security*) au Soudan du Sud, basée à Juba, dotée d'un budget de 12,5 millions d'euros pour 19 mois, vise à former et à offrir une assistance technique pour accroître la sécurité (non la traditionnelle sûreté) aérienne⁶⁰.

En complément des outils de la PSDC mis en pratique dans la lutte contre la piraterie, la Commission (2013n), dans le cadre du 10^e FED, a mis en place en mai 2013 un programme de sécurité maritime régionale (MASE selon l'acronyme anglais pour *Maritime Security programme*), doté d'un budget d'environ 37 millions d'euros pour cinq ans. Il comprend diverses mesures d'assistance en matière de capacités judiciaires et policières de prise en charge des pirates présumés capturés, du renforcement des systèmes de surveillance financière pour faire face aux enjeux économiques qui découlent des activités de piraterie et de sensibilisation de la population, surtout en Somalie. L'UE a aussi créé le programme « Routes maritimes critiques », dans le cadre de l'Instrument de Stabilité, doté d'un budget de 7,6 millions d'euros pour la période 2010-2014 (Commission 2011e : 16). Ce programme a deux composantes. D'une part, le projet *Enhancing Security and Safety through Information Sharing and Capacity Building* (MARSIC) qui est doté de 6 millions d'euros. Il doit contribuer à mettre en œuvre le Code de Conduite de Djibouti⁶¹, signé en 2009 sous les auspices de l'Organisation maritime internationale dans la lutte à la piraterie qui est décrite comme une forme particulière de criminalité organisée. L'objectif est d'apporter assistance aux services de police, garde-côtes et à l'administration pénitentiaire des États partenaires, le Kenya, les Seychelles, l'île Maurice, Djibouti, le Yémen, la Tanzanie et éventuellement à la Somalie pour accroître la surveillance et la sécurité maritime (Conseil 2011 : 11; Commission 2011e). Dans cette optique, en mars 2011, le *Regional Maritime Information Sharing Centre* (ReMISC) a été inauguré, à Sanaa (Yémen), et produit depuis des rapports sur une base régulière sur les attaques des pirates⁶². D'autre part, un second projet, géré par un consortium des services des États membres et Interpol, doté d'un budget de 1,6 million d'euros, apporte assistance aux parquets et aux tribunaux chargés de prendre en charge les pirates présumés capturés dans le cadre de l'opération Atalanta.

En Somalie, l'Instrument de Stabilité finance aussi une mission de rétablissement post-conflit (mai 2012-octobre 2013) de 13 millions d'euros qui supporte notamment le travail des forces de police dans la gestion des mines anti-personnelles (Commission 2013d : 57). Au Soudan et Soudan du Sud⁶³, l'Instrument de Stabilité (septembre 2011-décembre 2013) soutient également un projet de construction de la paix et de stabilisation dans la zone commune à la frontière entre les deux pays de plus de 17 millions d'euros. Il est basé sur le renforcement des capacités locales dans la gestion des enjeux sécuritaires (Commission 2013d : 61). L'UE n'est pas seule à intervenir dans la Corne de l'Afrique, elle agit en complémentarité avec les autres acteurs présents.

⁵⁹ SEAE, *EUCAP NESTOR*, 7 octobre 2013. En ligne : http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-nestor/pdf/eucap_nestor_factsheet_20131007_en.pdf

⁶⁰ SEAE, *EUAVSEC South Sudan*. En ligne : http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/euavsec-south-sudan/index_en.htm.

⁶¹ Organisation maritime internationale, *Djibouti Code of Conduct*. En ligne : <http://www.imo.org/OurWork/Security/PIU/Pages/DCoC.aspx>.

⁶² SEAE, *Building Regional Maritime Capacities*. En ligne : http://eeas.europa.eu/piracy/regional_maritime_capacities_en.htm.

⁶³ Les deux pays n'ont pas ratifié l'Accord de Cotonou et ne peuvent donc pas recevoir de soutien du Fonds européen de développement

Les coopérations régionales

Dans la stratégie globale pour la Corne de l'Afrique, le Conseil (2011 : 18) met l'accent sur l'importance de la coopération avec les pays de la région et la société civile, les États tiers, dont les États-Unis, et les organisations internationales et régionales, notamment :

« avec le [Common Market for Eastern and Southern Africa] COMESA, l'[East African Community] EAC et l'IGAD en matière de coopération régionale dans des domaines tels que le commerce, la prévention des conflits et d'autres domaines d'intérêt mutuel, avec le secrétariat de l'Initiative pour le bassin du Nil sur la question de la gestion des ressources, avec la Ligue des États arabes (LEA), avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ainsi que la Banque africaine de développement et les ONG pour les questions de développement et de consolidation de la paix, avec l'OMI, l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (UNODC), l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol), l'Office européen de police (Europol), le groupe de contact des Nations unies sur la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes et, le cas échéant, avec l'OTAN en ce qui concerne la lutte contre la piraterie et la coopération aux fins du renforcement de l'État de droit. »

La collaboration avec l'Union africaine est un élément clé de l'approche globale de l'UE en Afrique. À ce titre, la DG-DEVCO/EuropeAid (voir Tableau 4 en annexe) a financé environ 168 millions d'euros en 2012 essentiellement dans le cadre du FED, notamment pour apporter un soutien institutionnel à l'UA, aux centres de formation de paix et de sécurité, mais surtout à la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM VII et VIII), sur mandat du Conseil de Sécurité (UNSCR 2093 (2013)). Concernant le soutien financier⁶⁴ à la mission AMISOM, Ashton a déclaré qu'il s'agit d'un « volet essentiel de la stratégie globale de l'UE à l'égard de la Somalie ». L'UE a ainsi décidé d'apporter une première aide supplémentaire de 33 millions d'euros en mars 2013, portant la contribution de l'UE à plus de 444 millions d'euros depuis 2007 avec l'outil de facilité de soutien à la paix pour l'Afrique et faisant de l'UE un des principaux bailleurs de fonds (Commission 2013f : 1). Une seconde augmentation substantielle de plus de 124 millions d'euros a été annoncée le 9 septembre 2013, pour la période 1^{er} juin au 31 décembre, ce qui porte à près de 600 millions l'aide de l'UE à cette mission (Commission 2013k : 1). Un autre exemple qui soulève la question de la visibilité de l'UE qui investit des sommes énormes dans la mission AMISOM par le biais de l'ONU, mais qui reçoit très peu de reconnaissance comme le confirme une étude récente d'un centre de recherche prestigieux en Afrique qui offre une appréciation de la mission AMISOM sans mentionner la contribution de l'UE (Atta-Asamoah 2013). Quoi qu'il en soit, en ce qui a trait à son budget annuel (environ 200 millions d'euros), l'UA pourrait rencontrer des problèmes financiers importants. En plus de l'incertitude de la contribution de la Libye se rajoute celle de l'Égypte qui à la suite de l'éviction de Morsi par les militaires et en vertu de l'art. 30 de la Constitution de l'UA, a été exclue jusqu'au retour à l'ordre constitutionnel. Il s'agit de deux des cinq principaux contributeurs, donc 30 % du budget de l'UA qui pourrait être compromis (Patel 2013). L'UA a peut-être trouvé un nouveau partenaire pour compenser les pertes, la Chine qui a annoncé une aide de 72 millions d'euros pour les trois prochaines années (York 2012).

L'ONU est aussi un partenaire clé de l'UE et leur coopération revêt différentes formes. Au niveau opérationnel, le 26 avril 2013, un accord technique a été conclu pour coordonner la mission EUAVSEC-Soudan du Sud et la mission

⁶⁴ Cette aide « couvre des frais tels que la solde des troupes, les frais des volets policier et civil de la mission et les frais de fonctionnement du siège de la mission à Nairobi, au Kenya » (Commission 2013f :1).

des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS). L'UE entend coordonner son action avec la nouvelle mission *Integrated UN Assistance Mission in Somalia* (UNSOM, UNSCR 2093 (2013) et continuer à travailler avec le Représentant spécial de l'ONU en Somalie (Conseil 2013b : 3). L'UE coopère aussi avec l'UNHCR. La plupart des immigrants illégaux retrouvés dans la Méditerranée sont originaires de la Somalie, en raison du contexte socio-économique et des conflits dans la Corne de l'Afrique (FRONTEX 2013 : 29). En Égypte, plusieurs demandeurs d'asile et immigrants illégaux venant de la région ont été retrouvés dans le Sinaï et sont souvent victimes de mauvais traitements. « *Le 15 mars 2012, le Parlement européen a adopté une résolution condamnant fortement le trafic humain dans le Sinaï et demandant aux autorités égyptiennes de prendre des actions urgentes. En 2011, l'UE a signé avec l'UNHCR un programme de protection régional de 3,6 millions d'euros, concernant l'Égypte, la Libye et la Tunisie* » (Commission/HR 2012a : 12).

L'UE joue un rôle actif au sein de différentes initiatives dans la région. À la suite de la Résolution 1851 (2008) du Conseil de sécurité, le Groupe contact sur la piraterie au large des côtes de la Somalie a été créé le 14 janvier 2009. Il sert de forum de discussion pour coordonner les actions de plus de 60 États et organisations engagés dans la lutte contre la piraterie en Somalie, dont l'UE⁶⁵. Dans le cadre du Forum mondial de lutte contre le terrorisme, l'UE copréside avec la Turquie le groupe de travail sur la région de la Corne de l'Afrique. Concernant l'Initiative pour le bassin du Nil, l'UE encourage la coopération entre les pays du secteur, notamment dans les derniers mois avec le différend entre l'Égypte et l'Éthiopie sur le projet de barrage sur le Nil (Portes 2013). Enfin, l'UE encourage le dialogue politique avec tous les acteurs et partenaires de la région et dans cette perspective, elle a été l'hôte de la conférence internationale *A New Deal for Somalia*, à Bruxelles, le 16 septembre 2013⁶⁶. Lors de l'événement, la Somalie est devenue membre de l'Accord de Cotonou, mais surtout les représentants de la communauté internationale lui ont promis une aide totalisant 1,8 milliard d'euros, dont 650 millions de l'UE. Ce fonds doit servir à mettre en œuvre une feuille de route, visant le renforcement de l'État de droit et la bonne gouvernance en vue des prochaines élections en 2016 (Commission 2013l). Le montant de 650 millions offert par l'UE s'ajoute au 1,2 milliard d'euros qu'elle a accordés depuis 2008, soit 521 millions à l'aide au développement et 687 millions d'euros dans la sécurité et la lutte à la piraterie (Commission 2013o : 2).

Bilan : succès de l'approche globale de l'UE?

L'action de l'UE dans la Corne de l'Afrique est souvent présentée comme un cas type de la mise en œuvre de l'approche globale. À l'heure du bilan quels sont les enseignements à en tirer sur les aspects institutionnels, fonctionnels et financiers?

En ce qui concerne la dimension institutionnelle, l'approche globale dans la Corne de l'Afrique couvre plusieurs missions civiles et militaires de la PSDC et instruments communautaires, mettant ainsi en jeu de nombreux acteurs. Toutefois, les modalités de leur coordination restent à être clarifiées dans la pratique, car semblent souvent reposer sur la bonne entente entre les acteurs pour travailler de concert comme le demande le Conseil (2011 : 5). Le Centre d'opération de l'UE, officiellement opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2007, a certes été activé par le Conseil (2012b) pour la première fois en 23 mars 2012 pour une durée de deux ans afin de coordonner les opérations civiles et militaires de la PSDC. Il n'a toutefois pas de responsabilité de commandement qui relève des

⁶⁵ Groupe contact, *Background*. En ligne : <http://www.thecgpcs.org/about.do?action=background>

⁶⁶ Pour plus d'information, voir : <http://www.somalia-newdeal-conference.eu/>

structures politico-militaires (COPS⁶⁷, CMUE, EMUE) de la PSDC sous l'autorité du Conseil. De plus, si le Centre d'opération vise à renforcer les synergies civiles-militaires, il n'assure pas la coordination entre les opérations PSDC et les activités qui découlent des instruments communautaires, comme l'IdS et le FED. Il figure dans l'organigramme du SEAE, mais sans être lié à aucun service pas même à la HR/VP⁶⁸. La direction de Réponse aux crises et coordination opérationnelle du SEAE avec la plateforme de crise (voir Tableau 3 en annexe) semble être responsable de la coordination opérationnelle des activités de l'UE, mais son rôle reste à clarifier, entre autres en matière de suivi et des paramètres de la coordination de l'ensemble de l'action de l'UE⁶⁹. Le problème se pose avec les structures politico-militaires, l'IdS ou le RSUE qui ne sont pas légalement sous son autorité. Une situation qui renvoie aux recommandations d'Ashton de mieux les intégrer ou de donner un rôle accru au SEAE dans la formulation et la direction stratégique de l'action extérieure européenne (SEAE 2013 : 7).

Pour ce qui est de la dimension fonctionnelle, l'action de l'UE dans la lutte contre la piraterie semble un franc succès. En effet, « *les actes de piraterie ont diminué (111 attaques en 2012 contre 299 en 2011, soit un recul de plus de 62 %), tandis que le nombre de détournements de navires a chuté de 25 à 12* » (Commission 2013n : 1). Une tendance qui semble se poursuivre en 2013 (voir Graphique 1 en annexe). Toutefois, ce déclin important des actes de la piraterie au large de la Somalie ne signifie pas pour autant leur disparition. L'attaque du super tanker au large de Hoby (Somalie) le 11 octobre 2013 est là pour le rappeler⁷⁰. De plus, le phénomène de piraterie a tendance à augmenter dans une autre région, le Golfe de Guinée, où il n'y a pas encore d'action européenne⁷¹. La situation est en effet différente, car il n'y a pas d'États en faillite comme la Somalie. Le pays le plus affecté est le Nigéria, la puissance régionale, qui est responsable de la protection de ses eaux territoriales, où surviennent la plupart des attaques pour le vol de cargaisons de pétrole et de gaz. Chaque pays de la région contrôle sa zone maritime, mais avec des différences importantes au niveau des procédures et des cadres légaux (Barrios 2013). L'UE, dont 13 % des importations de pétrole et 6 % du gaz sont touchés, en plus des actes de divers trafics (humains, drogue et armes), a lancé en janvier 2013 un nouveau programme de routes maritimes critiques pour le Golfe de Guinée (CRIMGO), doté de 4,5 millions d'euros dans le cadre de l'Instrument de Stabilité (Commission 2013p). L'UE a acquis depuis 2008 une expertise en matière de lutte à la piraterie qu'elle peut à présent mettre à profit dans une autre région d'Afrique. En outre, la mission Atalanta est une mission maritime unique en son genre qui permet à l'UE de développer une expertise nouvelle et une manière de travailler avec les différents acteurs, lui permettant de devenir un chef de file dans ce domaine alors que la Force maritime européenne EUROMARFOR est déployée dans le cadre de la mission de l'ONU au Liban, *UNIFIL Maritime Task Force*⁷².

Enfin, l'engagement financier de l'UE dans la Corne de l'Afrique est substantiel, mais il est difficile de connaître le montant exact de l'ensemble de sa contribution. En outre, la présentation des sommes allouées porte à confusion. Il y a souvent une composante manquante (aide humanitaire ou soutien aux organisations

⁶⁷ Les ambassadeurs du COPS, responsables du contrôle politique et de la direction stratégique des opérations militaires de la PSDC, ont fait une première visite en Somalie, le 12 juin 2013. Conseil, *The Political and Security Committee visits Somalia*. En ligne : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/137454.pdf

⁶⁸ SEAE, *Graphic presentation*, 1^{er} septembre 2013. En ligne : http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf

⁶⁹ SEAE, *Horn of Africa*. En ligne : http://eeas.europa.eu/crisis-response/where-we-work/horn-of-africa/index_en.htm

⁷⁰ EUNAVFOR, *EU Naval Force Confirms Super Tanker Safe After Attack by Suspect Pirates off Somali Coast*, 11 octobre 2013. En ligne : <http://eunavfor.eu/eu-naval-force-confirms-super-tanker-safe-after-attack-by-suspect-pirates-off-somali-coast/>

⁷¹ La Marine nationale française maintient une opération de présence dans le Golfe de Guinée depuis 1990, la mission Corymbe.

⁷² United Nations Interim Force in Lebanon, *UNIFIL Maritime Task Force*, 4 septembre 2013. En ligne : <http://unifil.unmissions.org/Default.aspx?tabid=11584&language=en-US>

internationales/régionales), une ambiguïté quant au cadre dans lequel elles sont attribuées, un flou sur le montant réellement dépensé et des périodes de référence différentes selon les instruments. L'engagement financier est pourtant un élément crucial dans l'évaluation de l'action extérieure de l'UE et de la mise en œuvre de l'approche globale. Sans vision claire de l'ensemble des sommes accordées, il est difficile d'apprécier la contribution de l'UE et de proposer des améliorations en vue d'un meilleur usage (voir estimation Tableau 5 en annexe). Par exemple, au regard du soutien financier important consacré à la Corne de l'Afrique, l'UE doit réduire les risques de duplication et par conséquent les coûts. Elle doit notamment veiller à une meilleure coordination de son action avec les activités des autres acteurs présents dans la région, mais aussi des sommes investies. À cet égard, la communication de la Commission (2013m) *Après 2015: vers une approche globale et intégrée du financement de l'éradication de la pauvreté et du développement durable* peut s'avérer bénéfique à long terme, si les États membres l'approuvent.

Recommandations

Aspects institutionnels :

Clarifier le rôle joué par la direction Réponse aux crises et coordination opérationnelle du SEAE, en matière de coordination institutionnelle et de direction stratégique. Une clarification qui demande de revoir les attributions du SEAE, ses liens avec les autres acteurs du système d'action extérieure (COPS et CMUE, les RSUE, les DG de la Commission) et son rôle en matière de sécurité.

Éviter les duplications par un renforcement de la coordination des actions de l'UE, notamment entre les missions de la Politique de sécurité et de défense commune et les activités des autres acteurs présents dans la zone.

Aspects fonctionnels :

Mettre en place une véritable politique de communication afin d'assurer une plus grande visibilité des actions de l'UE, notamment dans le cadre du soutien aux activités de l'ONU et de l'UA.

Mettre en place et gérer au niveau du SEAE des indicateurs qui facilitent un suivi régulier de l'effet de la mise en œuvre de l'approche globale dans la Corne de l'Afrique, concernant la coordination interinstitutionnelle (interne) et la coopération avec les partenaires (externe).

Aspects financiers :

Simplifier et harmoniser la présentation des sommes investies pour l'ensemble de l'action de l'UE dans la Corne de l'Afrique.

En raison de la forte présence internationale dans la région, veiller à une meilleure coordination de l'aide financière apportée, basée sur une étroite concertation avec tous les acteurs, pour permettre une diminution des coûts et un usage plus efficace des sommes allouées.

■ Conclusion : apprentissage et perspective d'avenir

La mise en œuvre des innovations du traité de Lisbonne et la contribution de l'UE au processus de transition politique en Égypte et à l'insécurité dans la Corne de l'Afrique, mises en lumière dans cette étude, démontrent l'originalité de l'approche européenne pour assurer la stabilité dans son voisinage. Dans les deux cas, l'UE met en avant l'approche globale pour répondre aux besoins bien qu'elle ne l'applique pas de la même façon. Elle ne recourt pas aux mêmes instruments et par conséquent, elle met en jeu une configuration différente d'acteurs avec des rapports de force variables. L'approche globale devient alors une boîte à outils que l'UE doit utiliser le plus efficacement possible pour répondre aux besoins selon les situations. En Égypte, à la suite du Printemps arabe, la rhétorique européenne mentionne « l'approche globale de la politique extérieure » (Commission et la HR 2013a : 22). Elle met l'accent sur le processus de démocratisation et de libéralisation économique, avec le recours aux outils institutionnels déjà en place avec l'UpM et la PEV, mais sans le recours aux outils de la PSDC. L'aide et la coopération au niveau de la sécurité et de la défense se font davantage en bilatéral avec les États membres. Dans la Corne de l'Afrique, la rhétorique européenne fait plutôt référence à une approche globale, liée à la sécurité, combinant les outils civils et militaires de gestion de crise, et au développement.

Les raisons de la différence d'approche, outre les besoins de chaque région, sont multiples. La place et le rôle des militaires sont certainement un facteur important en Égypte. À l'exception du gouvernement Morsi, tous les présidents ont été des militaires et l'armée est une institution puissante, souvent décrite comme un « État dans l'État » qui bénéficie d'une aide substantielle américaine et qui explique la grande réticence de toute opération et coopération militaire avec l'UE. La mise à l'écart du président Morsi par le ministre de la Défense Al-Sissi confirme pour l'instant un retour en force des militaires. Pour ce qui est de la Corne de l'Afrique, l'ONU a demandé à la communauté internationale d'agir et les pays de la région, dont la Somalie, ont accueilli favorablement la mission EUNAVFOR-Atalanta de l'UE aussi parce que la menace est directe sur l'économie et la population. En outre, en Égypte, le gouvernement de Morsi a été élu selon une procédure démocratique et reconnu par l'UE. Dans la Corne de l'Afrique, la Somalie est un État failli même si le gouvernement transitoire est reconnu par la communauté internationale jusqu'en 2012, ce qui requiert des approches différentes. Enfin, il semble que malgré les innovations du traité de Lisbonne, l'UE est toujours associée à son image de bailleur de fonds, surtout en Égypte. Elle n'a pas su s'imposer comme un acteur politique dans le domaine de la sécurité et de la défense, où les États-Unis dominent (entrevues au Caire, en juin 2013). En revanche, les deux cas d'études montrent qu'en Égypte et dans la Corne de l'Afrique, la Turquie est un partenaire régional stratégique important et les États-Unis un partenaire international incontournable. Les États-Unis sont toutefois de plus en plus critiqués : en Égypte pour avoir soutenu les Frères musulmans et dans la Corne de l'Afrique pour l'usage croissant et controversé des drones dans la lutte au terrorisme, principalement au Yémen. L'UE semble jouir d'une image neutre à même de s'imposer et de se faire respecter comme interlocuteur justement pour son approche différente en matière de sécurité.

À la lumière de cette étude, on constate également que l'approche globale demeure un processus en cours et que la capacité de la mettre en œuvre constitue un défi de taille pour l'UE. Les différents acteurs qu'elle mobilise fonctionnent selon différentes approches et cultures institutionnelles et organisationnelles qui affectent leurs visions et compréhensions du rôle de l'UE dans le monde. On note ainsi des différences dans les priorités et les stratégies des différents acteurs surtout quand vient le temps de choisir quel instrument doit être utilisé, par exemple un projet financé par l'Instrument de Stabilité ou une mission civile de la PSDC. Comme l'a montré

l'étude, la différence entre l'approche supranationale et intergouvernementale, au-delà du processus décisionnel, se trouve aussi dans les modes de gestion, d'organisation, les acteurs concernés, les capacités budgétaires et les prérogatives. La question de la visibilité de l'action de l'UE se pose aussi plus que jamais alors que le soutien financier aux partenaires, dont l'ONU et l'UA, est à la hausse pour la mise en œuvre des projets.

Au niveau des aspects institutionnels, les innovations du traité de Lisbonne ont confirmé un processus de réformes institutionnelles (interne) très important. Aussi nécessaire soit-il, il doit à présent s'accompagner d'une plus grande prise en compte de la perception des partenaires et des enjeux externes pour continuer d'adapter les politiques et les instruments. Si le traité de Lisbonne introduit de nouveaux acteurs (HR/VP) et de nouvelles structures (le SEAE, les délégations de l'UE), beaucoup d'interlocuteurs se demandent encore ce qui a réellement changé au-delà des noms. En fait, les réformes ne doivent pas être poursuivies seulement pour elles-mêmes, mais pour les effets qu'elles produisent et doivent être comprises par les partenaires de l'UE. Par ailleurs, comment mesurer la cohérence et l'efficacité? Par exemple, le Plan d'action de la PEV implique plusieurs acteurs des deux côtés, européens et égyptiens, avec un rapport de force inévitable au regard des ressources de chacun. Côté européen, on ne peut faire abstraction de la compétition entre les États membres, les institutions, les structures et les acteurs. Côté bénéficiaires, les compétitions sont aussi présentes entre les ministères et les services, les différentes visions et attentes, les priorités, et ce, encore plus avec la polarisation des forces politiques en Égypte.

Au niveau des aspects fonctionnels, l'UE doit mieux mettre en valeur ce qu'elle a à offrir, c'est-à-dire une gamme d'instruments allant du commerce, de l'aide humanitaire et au développement, aux missions civiles et militaires avec une expertise pouvant être partagée. La possibilité d'offrir une assistance civile et militaire est un grand atout comparativement à d'autres acteurs sur la scène internationale. Cependant, l'UE doit faire attention de ne pas perdre sa bonne réputation, son impartialité et sa crédibilité. Il s'agit d'une tâche difficile non seulement en raison du passé colonial de certains de ses États membres, mais aussi à cause des situations complexes et instables dans les pays partenaires. Par exemple, les événements qui ont suivi l'éviction du président Morsi en Égypte ont montré que rapidement l'image de l'UE peut changer et être perçue comme partisane des Frères musulmans. La tournure des événements confirme que l'UE doit suivre ses principes, comme la démocratie, l'État de droit et les droits humains, et les exprimer clairement.

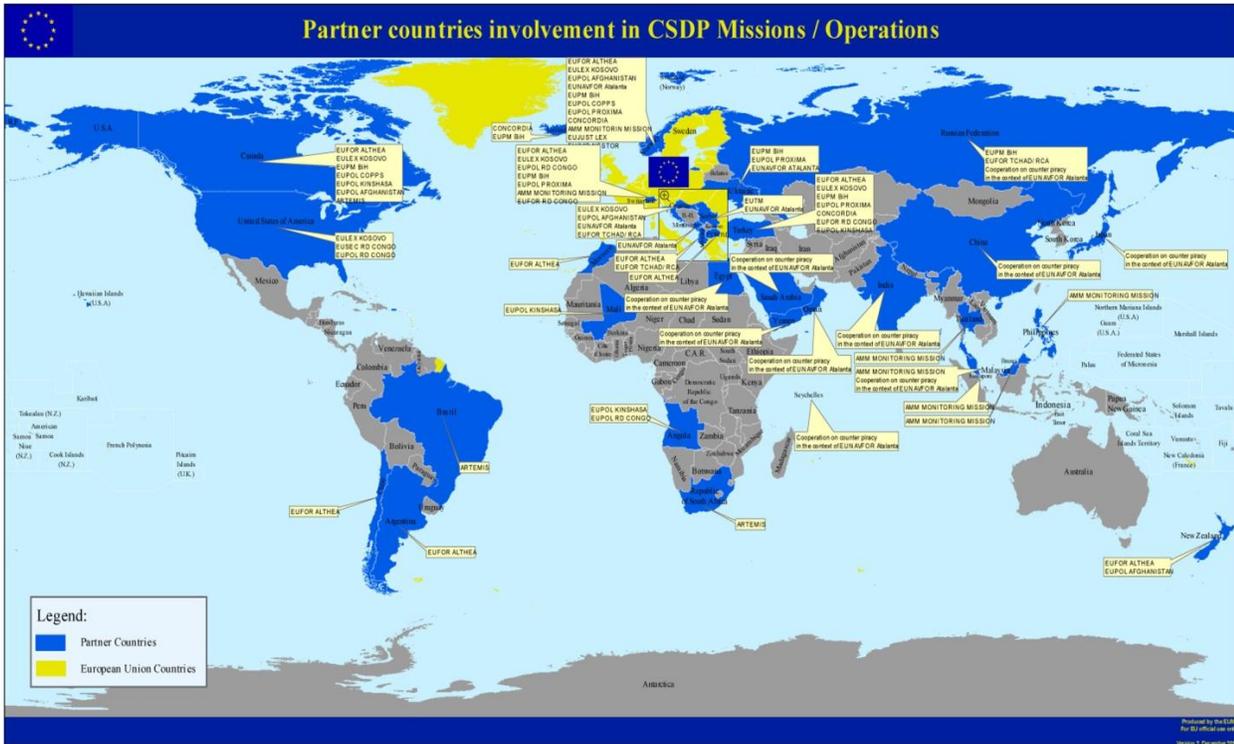
Toutefois, comment mesurer la réussite des actions de l'UE entreprises au travers de l'approche globale? Il est toujours difficile de mesurer la responsabilité de l'UE dans une situation de réussite et aussi difficile de la mesurer dans une situation d'échec. La prudence est de mise. Si les objectifs ne sont pas atteints, jusqu'à quel point l'UE peut-elle être tenue responsable? Cette question est particulièrement sensible dans la Corne de l'Afrique avec des États qui sont faibles et en faillite, situation aggravée par des catastrophes comme la famine qui a ravagé et déstabilisé la Somalie, en 2011. Un autre facteur est la réticence des partenaires locaux à accepter l'assistance offerte. Par exemple l'Éthiopie a la réputation d'être un partenaire difficile pour les contributeurs occidentaux.

Au niveau des aspects financiers, les différentes actions entreprises par l'UE et présentées dans ce rapport confirment que l'UE doit prendre sérieusement en compte les recommandations de la Cour des comptes et veiller à un contrôle strict des sommes investies dans le soutien sous toutes ses formes aux pays partenaires. Toutefois, le principe de conditionnalité a aussi montré ses limites par exemple dans le soutien au processus de transition politique en l'Égypte. L'aide doit être pensée tout au long du processus et non seulement en fonction du résultat anticipé ou souhaité à long terme.

La mise en œuvre du traité de Lisbonne et de l'approche globale est toujours en cours. Par ailleurs, les deux régions à l'étude sont en pleine transformation, mais ont indéniablement besoin d'assistance. La Corne de l'Afrique a vécu d'importants changements positifs au cours de la dernière année, ce qui donne une lueur d'espoir pour les pays qui en font partie. À titre d'exemple, l'élection du gouvernement fédéral en Somalie est un succès après des années de guerre civile. Ce gouvernement est désormais reconnu par la communauté internationale qui lui a d'ailleurs promis une aide financière colossale en septembre 2013 (1,8 milliard d'euros) pour l'assister dans la construction de l'État de droit et l'établissement des règles de bonne gouvernance en vue des élections de 2016. L'UE a un rôle important à jouer dans ce processus de transition politique, mais devra être prudente dans l'application du principe de conditionnalité. Un principe qui s'est retrouvé au cœur de la réponse de l'UE à la révolution égyptienne de 2011. Près de deux ans plus tard, la situation politique en Égypte est incertaine et laisse place à plusieurs scénarios, du retour d'un régime militaire à un programme démocratique sur la voie de l'affirmation nationale ou d'un État paralysé qui n'arrive pas à s'imposer entre les militaires et les islamistes. Par conséquent, l'UE doit adapter son approche pour soutenir des processus de transition qui ne sont pas nécessairement linéaires et dont elle ne contrôle pas la finalité. Dans ce contexte, si l'approche globale de l'UE demeure plus que jamais pertinente pour les années à venir, elle devra gagner en souplesse pour être efficace.

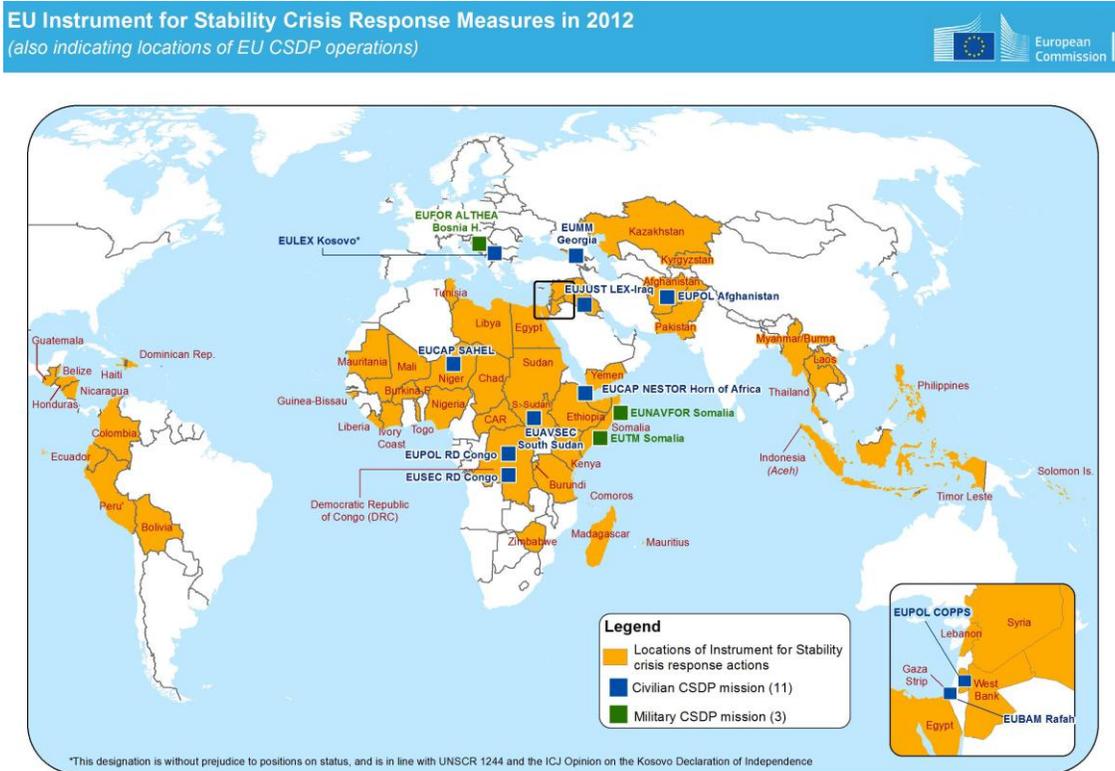
■ ANNEXES

Carte 1 : Les pays partenaires engagés dans les missions et opérations de la PSDC



Source : SEAE (2012), CSDP Partnership. En ligne : <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/csdp-structures-and-instruments/csdp-partnership?lang=fr> [consultée 06.06.13].

Carte 2 : Les projets de l'Instrument de Stabilité en réponse aux crises et les missions civiles et militaires de la PSDC, en 2012



Source : Commission européenne 2013i : 5.

Carte 3 : La Corne de l'Afrique

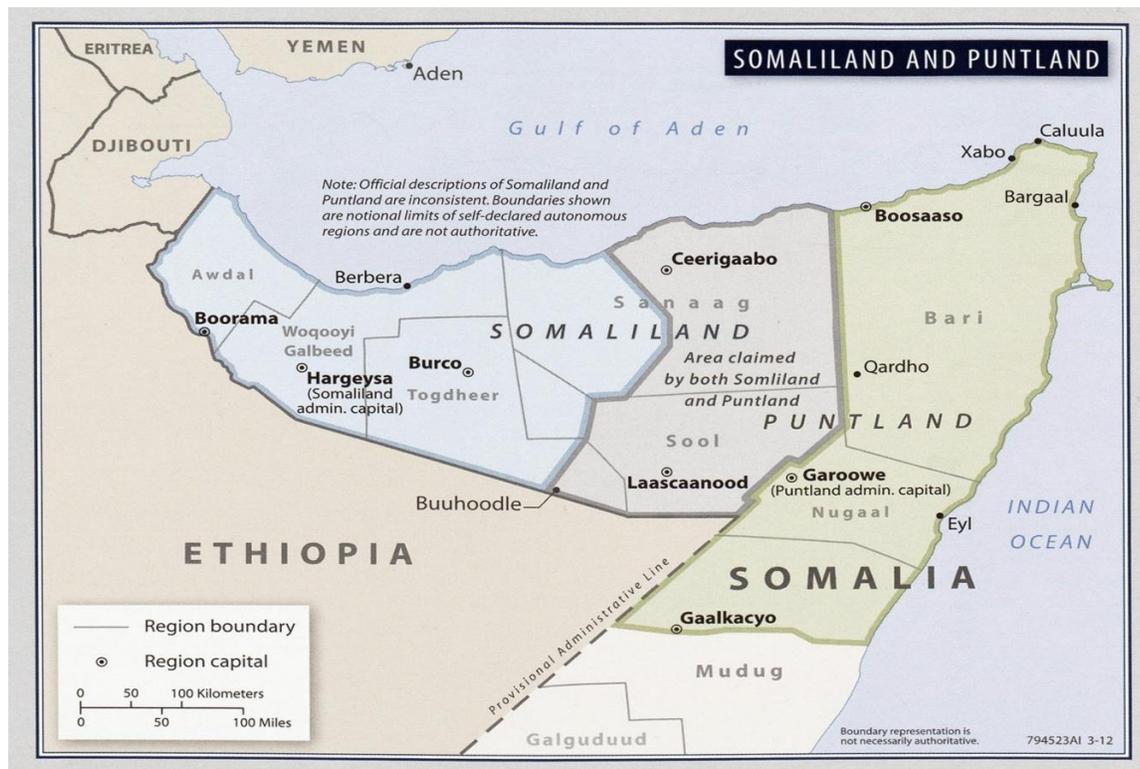


Map No. 4188 Rev. 5 UNITED NATIONS
March 2012

Department of Field Support
Cartographic Section artographic/map/

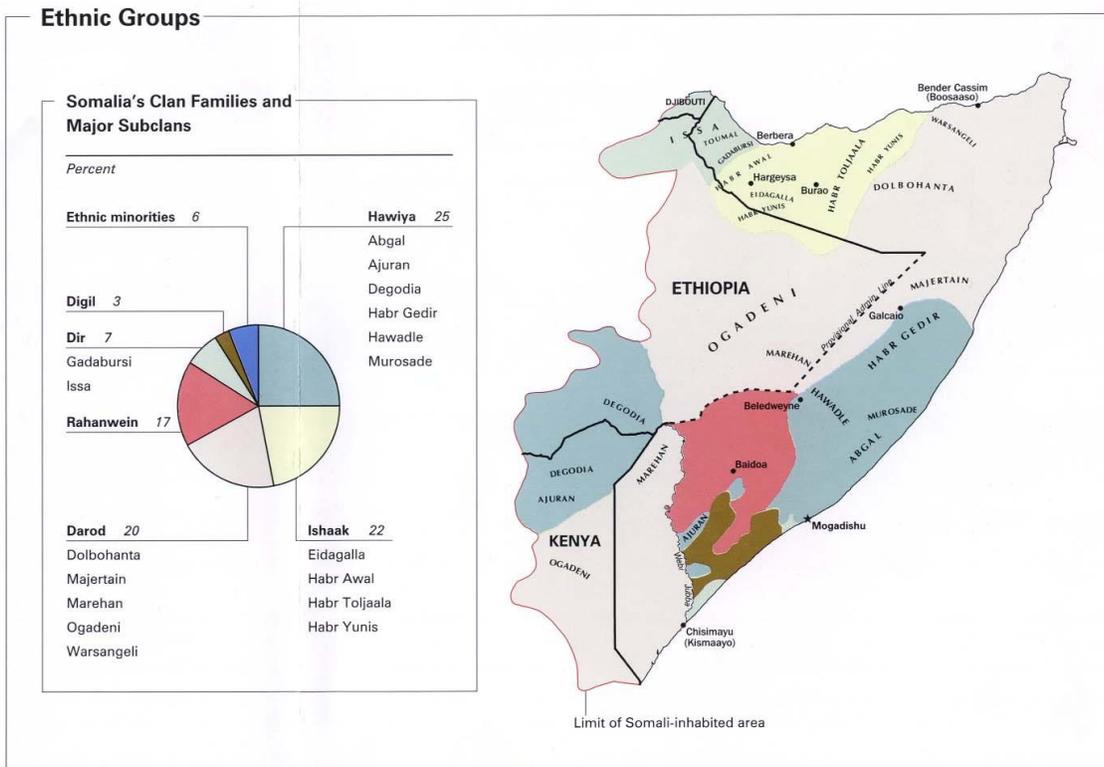
profile/horne-r.pdf [consultée 25.08.13].

Carte 4 : Les régions autonomes de la Somalie : Somaliland et Puntland



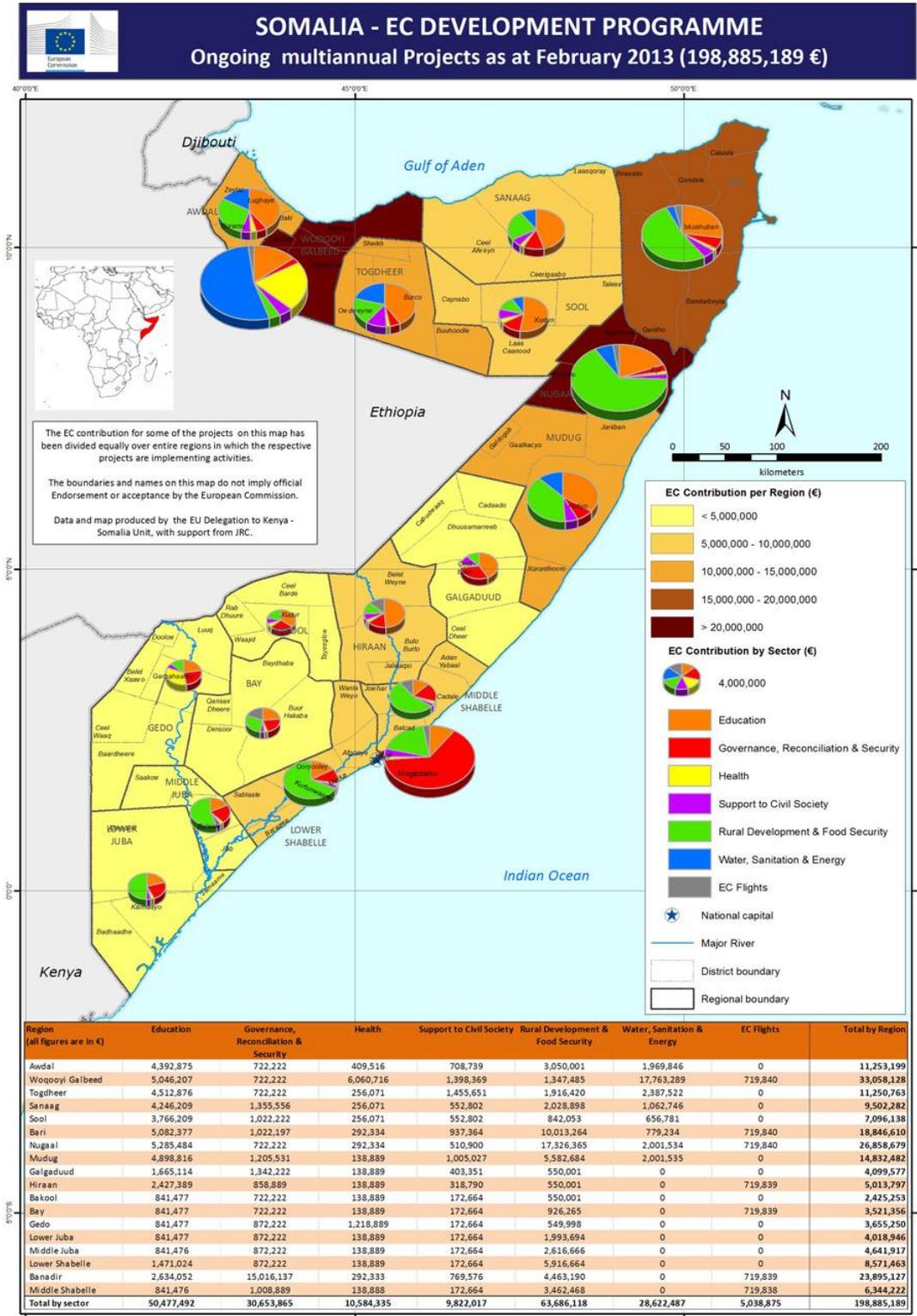
Source: University of Texas, *Map Collection-Africa Maps produced by CIA*, 2012. En ligne : http://www.lib.utexas.edu/maps/africa/txu-pclmaps-oclc-795784383-somalia_2012_somaliland_and_puntland.jpg [consultée 31.08.13].

Carte 5 : Les groupes ethniques en Somalie et dans le voisinage



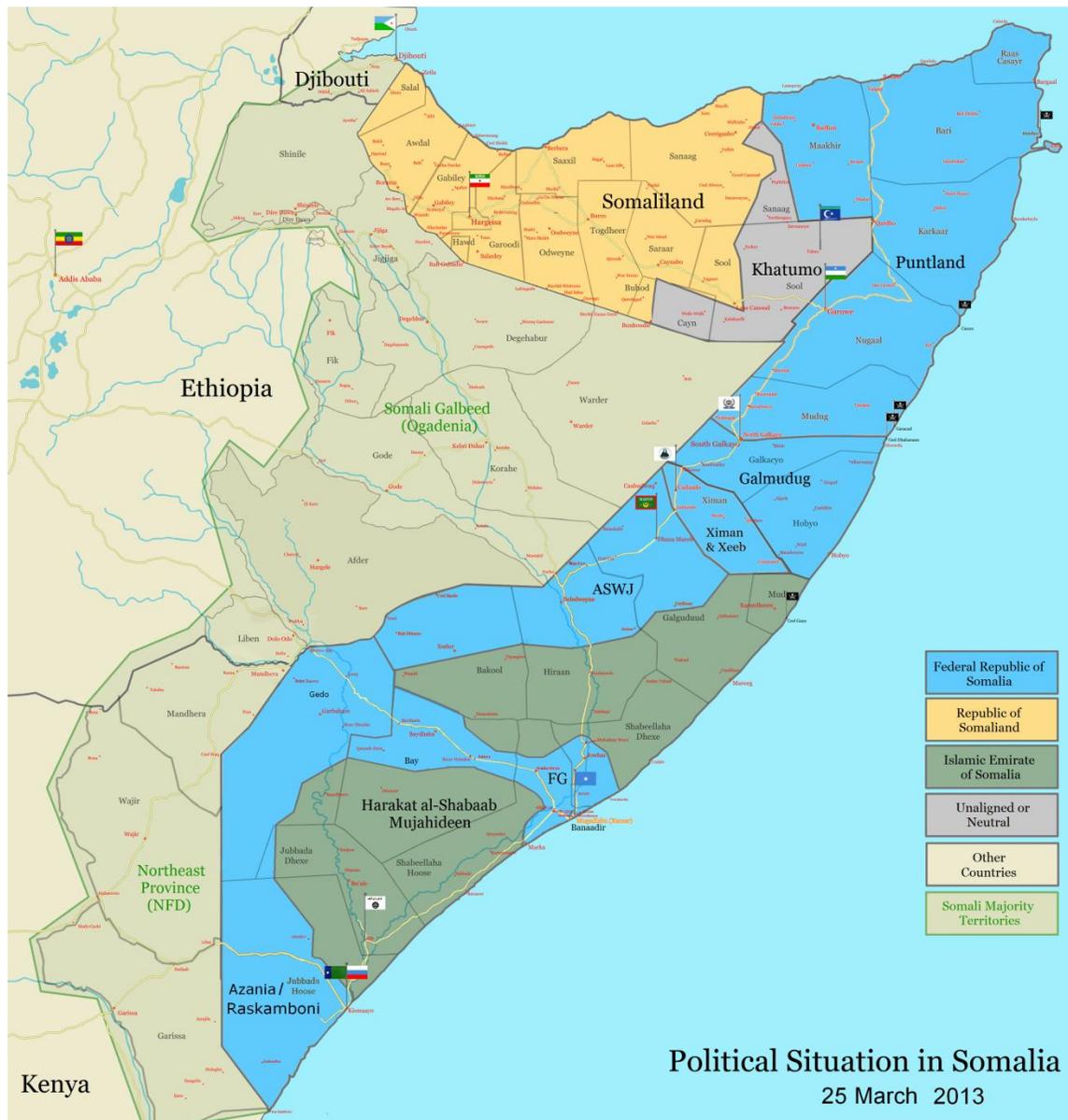
Source: University of Texas, *Map Collection-Africa Maps produced by CIA, 2002.* En ligne : <http://www.lib.utexas.edu/maps/somalia.html> [consultée 31.08.13].

Carte 6 : Programme de développement de la Commission en Somalie, en 2013



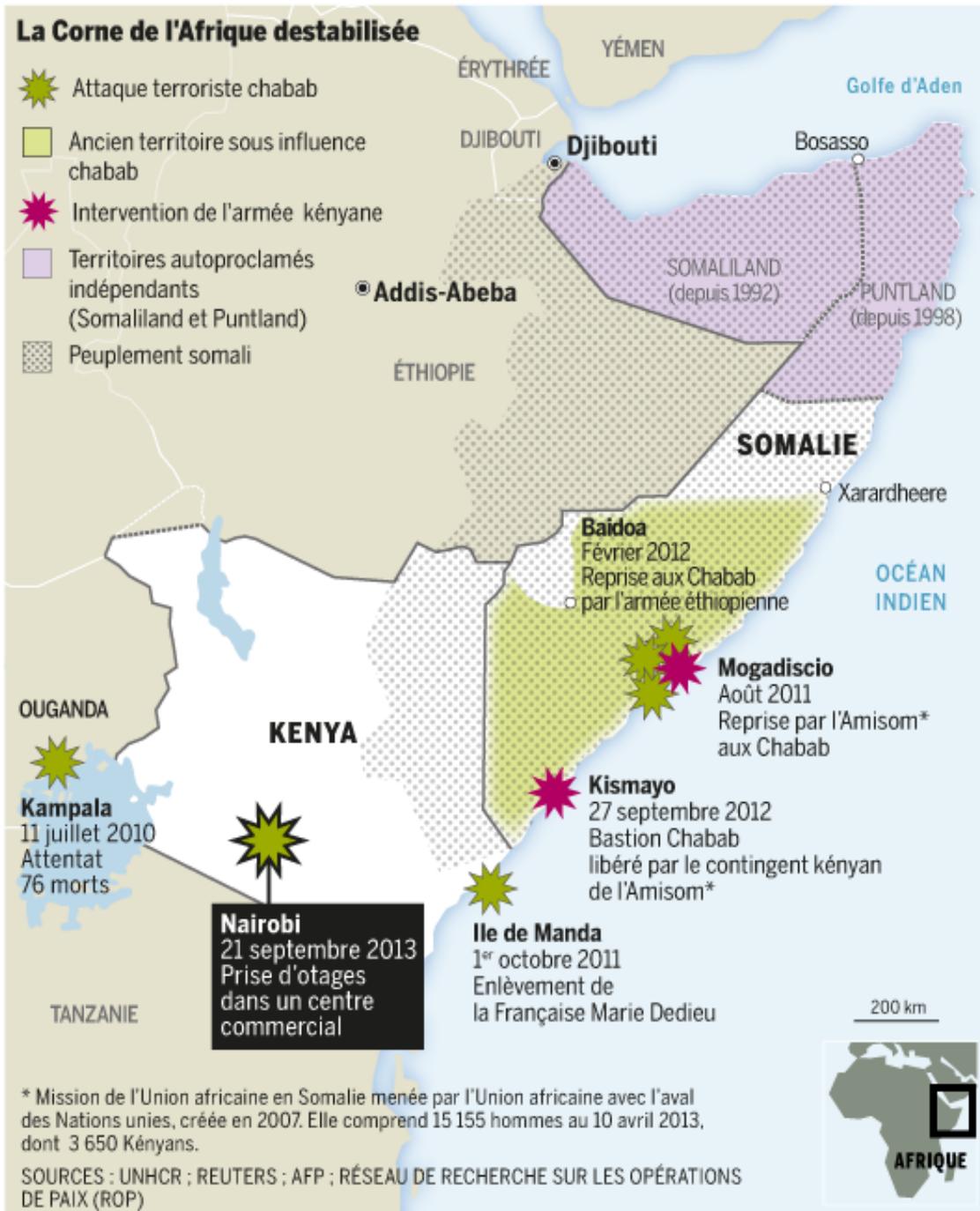
http://eeas.europa.eu/delegations/somalia/index_en.htm

Carte 7 : La situation politique en Somalie en 2013



Source: Wikimedia, *Political Situation in Somalia*, 25 mars 2013. En ligne: http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Somalia_map_states_regions_districts.png [consultée 03.09.13].

Carte 8 : La Corne de l'Afrique et les sources d'instabilité



Source : Barthet 2013.

**Tableau 1 : Le budget de l'UE pour l'action extérieure pour la période 2007-2013. Rubrique 4
« L'Union européenne, un acteur mondial » (milliards €)**

Programmes politiques:	
Instrument d'aide de préadhésion (IAP)	11,5
Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP)	11,2
Coopération avec les pays industrialisés (CPI)	0,2
Instrument de coopération au développement (ICD)	16,9
dont:	
Programmes géographiques:.....	10,057
<i>Amérique latine</i>	2,690
<i>Asie</i>	5,187
<i>Asie centrale</i>	0,719
<i>Moyen-Orient</i>	0,481
<i>Afrique australe</i>	0,980
Programmes thématiques et ad hoc:.....	6,840
<i>Investir dans les ressources humaines</i>	1,060
<i>Environnement et gestion durable des ressources naturelles, dont l'énergie</i>	0,804
<i>Les acteurs non étatiques et les autorités locales dans le développement</i>	1,639
<i>Sécurité alimentaire</i>	1,709
<i>Migrations et asile</i>	0,384
<i>Pays ACP signataires du protocole sur le sucre</i>	1,244
<i>Droits de l'homme et démocratie</i>	1,100
<i>Coopération à la sûreté nucléaire (INSC)</i>	0,500
Crises et gestion de la sécurité:	
Stabilité (IfS)	2,1
Politique de sécurité (PESC)	2,0
Aide humanitaire et protection civile.....	5,7
Assistance macrofinancière (AMF).....	0,8
Autres et réserves pour imprévus:	
Enveloppe garanties de prêt	1,4
Enveloppes ad hoc.....	1,1
Réserve (marge)	1,5
Total Rubrique 4	56,0
+ Réserve pour aides d'urgence	1,7
Fonds européen de développement (FED).....	22,7

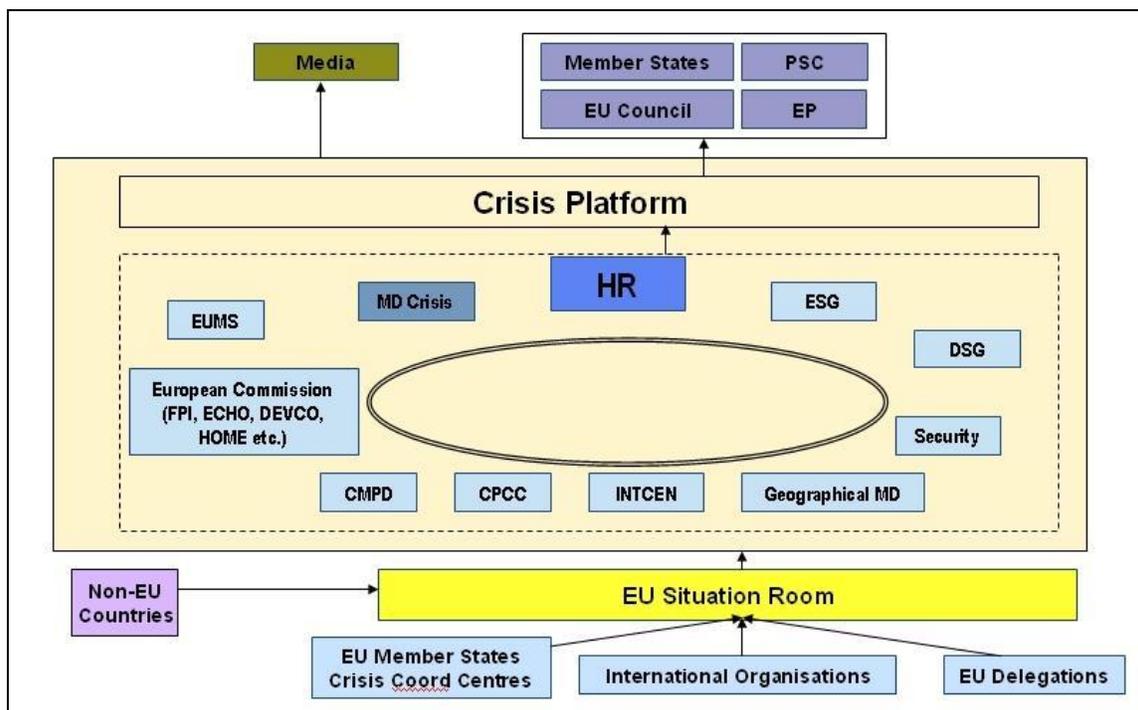
Source : Commission européenne 2010b : 21-22.

Tableau 2 : Le budget proposé par la Commission européenne pour les instruments financiers en matière d'action extérieure 2014-2020

Total pour 2014-2020 : 70 milliards d'euros	
Instruments financiers	milliards d'euros
Instrument de financement de la coopération au développement	20,6
Instrument d'aide de préadhésion	12,5
Instrument européen de voisinage	16,1
Instrument de partenariat	1,0
Instrument de stabilité	2,5
Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme	1,4
Politique étrangère et de sécurité commune	2,5
Instrument d'aide humanitaire	6,4
Protection civile et capacité de réaction aux situations d'urgence	0,2
Corps volontaire européen d'aide humanitaire	0,2
Instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire	0,56
Aide macro-financière	0,6
Fonds de garantie pour l'action extérieure	1,26
Réserve d'aide d'urgence	2,45
Budget total proposé au titre du 11e Fonds européen de développement	30,3

Source : Europa, Cadre financier pluriannuel 2014-2020. En ligne : http://europa.eu/newsroom/highlights/multiannual-financial-framework-2014-2020/index_fr.htm [consultée 11.06.13].

Tableau 3 : La plateforme de crise au sein du Service européen pour l'action extérieure



Source : Service européen pour l'action extérieure, « Crisis Platform ». En ligne : http://eeas.europa.eu/crisis-response/what-we-do/crisis-platform/index_en.htm [consultée 28.08.13].

Tableau 4 : La contribution détaillée d'EuropeAid à l'Union africaine en 2012

		List of Contracts					2012	
Contract	Domain	Contract Title / Description	Action Location	Contractor Signature Date	Total Cost (EUR)	EU Contribution (EUR)	EC Contracted as % of Total Programme	Paid Amount (EUR)
282267	FED	African Union Mission in Somalia (AMISOM VII) The overall objective is to promote long term peace, security and good governance in Somalia and create a conducive environment to national reconciliation	Somalia	05/03/2012	71,000,000	71,000,000	100%	67,450,000
284383	FED	Support to African Union Liaison Offices (AU LO)	Addis Ababa, Ethiopia and the AU LO	02/02/2012	3,600,000	3,600,000	100%	2,880,000
289491	FED	Support to the African Training Centres in Peace and Security African Peace Facility support to the African Training Centres in Peace and Security	AUC, ECCAS, ECOWAS, NARC, SADC, EASF	07/05/2012	11,400,000	11,400,000	100%	5,708,000
296240	FED	African Union Mission in Somalia (AMISOM VIII) The overall objective is to promote long term peace, security and good governance in Somalia and create a conducive environment to national reconciliation	Somalia	29/10/2012	82,000,000	82,000,000	100%	73,800,000
Subtotal for 2012:					168,000,000	168,000,000		149,838,000
Total for 2012:					168,000,000	168,000,000		149,838,000

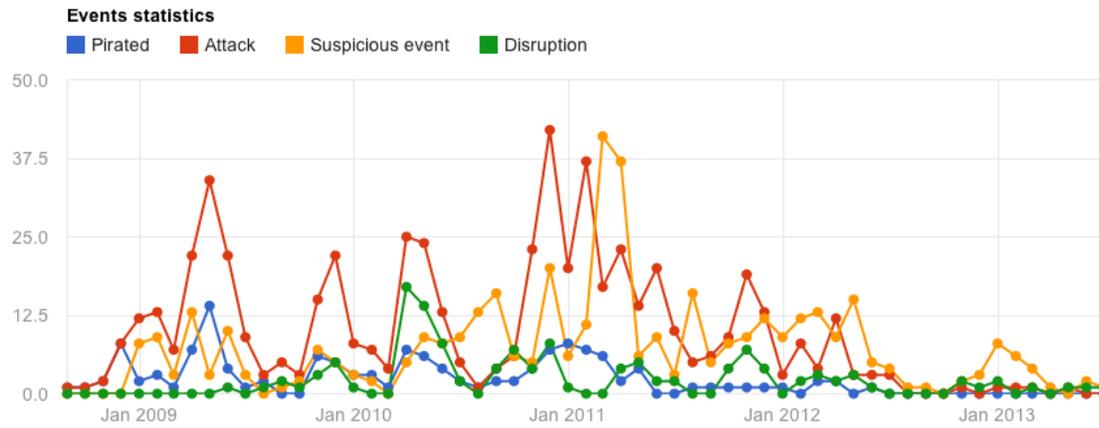
Source : EuropeAid (2013) *Financial Contributions of EuropeAid to African Union 2000-2012*, 23 avril. En ligne: http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/international-organisations/documents/african_union_2012_en.pdf [consultée 30.08.13].

Tableau 5 : Estimation des sommes allouées par l'UE dans la Corne de l'Afrique (montants en euros)

Sécurité/Défense			Aide au développement	Aide humanitaire
PSDC	Soutien AMISOM	Instrument de Stabilité	10 ^e FED (2008-13) Région	Depuis 2011 : 1 Mrd
Opérations Militaires ⁷³ EUNAVFOR Atalanta 2010 : 8,4 Mio 2011 : 8,05 Mio 2012 : 8,3 Mio 2013-2014 : 14,9 Mio EUTM Somalia 2013-2015 : 11,6 Mio	Depuis 2007 : environ 600 Mio « Routes maritimes critiques » 2010-2014 : 7,6 Mio Éthiopie Rétablissement des capacités de la production agricole (sécurité alimentaire) 24.4.12-31.12.14 : 13,6 Mio	Région Programme	Soutien bilatéral : 2 Mrd Projets régionaux : 645 Mio Somalie <i>A New Deal for Somalia</i> 2013 : 650 Mio Programme thématique sécurité alimentaire (Instrument de coopération au développement) 2011-13 : 749 Mio budget total, montant alloué à la Corne de l'Afrique inconnu Soutien au PAM 2011 : 185,4 Mio budget total, montant alloué à la Corne de l'Afrique inconnu 2012 : 301,2 Mio montant total, dont plus de 270 Mio initiative SHARE	
Missions Civiles EUCAP Nestor Depuis 07.12 : 23 Mio par année EUAVSEC Soudan du Sud Depuis 10.12 : 12,5 Mio pour 19 mois	Kenya État de droit 4.12.12-4.8.13 : 710,000 Rétablissement post-conflit 1.07.09-1.06.12 : 750,000 Somalie Rétablissement post-conflit 5.12-10.13 : 13 Mio Soudan/Soudan du Sud Construction de la paix et stabilisation 9.11-12.13 : 17 Mio Yémen Application du droit 10.10-11.9.13 : 2,5 Mio Renforcement de l'État de droit 1.4.12-30.9.14 : 300,000 Évaluation des besoins post-conflit 14.3.12-17.7.12 : 159,898 Réforme du secteur de la sécurité 19.7.12-18.5.13 : 482,950			
10^e FED Programme de sécurité maritime régionale 2013-2018 : 37 Mio			Service de vols UE en Somalie 2011-13 30 mois : 16 Mio	
RSUE (budget PESC) Corne de l'Afrique 1.1.12-31.10.13 : 5,570 Mio Soudan et du Soudan du Sud 1.9.10-31.10.13 : 5,365 Mio Union africaine 1.9.11-30.06.14 : 1,980 Mio				
Envoyé spécial de l'UE Somalie depuis 21 septembre 2012 : non disponible				
Délégations de l'UE (Section III « Commission » budget UE, mais détail non disponible) Djibouti Kenya L'Érythrée L'Éthiopie				
		Somalie : 3 bureaux Soudan Soudan du Sud Yémen		

⁷³ Les coûts communs des opérations militaires ne sont pas pris en charge par l'UE, mais partagés entre les États membres et gérés par le mécanisme ATHENA.

Graphique 1 : Statistiques sur la piraterie dans la Corne de l'Afrique depuis 2009



Source: EU Naval Force, *About us*. En ligne : <http://eunavfor.eu/key-facts-and-figures> [consultée 03.09.13].

■ Bibliographie

- Agence France Presse (2012) « Le président Morsi en visite à Pékin », *Le Figaro*, 28 août. En ligne : <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2012/08/28/97001-20120828FILWWW00291-le-president-morsi-en-visite-a-pekin.php> [consultée 20.06.13].
- Andersson, Jan Joel, Erik Brattberg, Malin Häggqvist, Hanna Ojanen et Mark Rhinard (2011) « The European Security Strategy: Reinvigorate, Revise or Reinvent? », *UI Occasion Papers*, Swedish Institute of International Affairs, no. 7. En ligne : www.euglobalstrategy.eu/upl/files/77715.pdf [consultée 06.06.13].
- Atta-Asamoah, Andrews (2013) « Long Walk to Restoration: Lessons from Somalia's Transition Process », *Situation Report*, Institute for Security Studies, 9 juillet. En ligne : http://www.issafrica.org/uploads/SitRep2013_9July-Asamoah.pdf [consultée 06.08.13]
- Bagoyoko, Niagalé et Gibert, Marie V. (2009) « The Linkage between Security, Governance and Development: the European Union in Africa ». *Journal of Development Studies*, 45 (5) : 789-814.
- Barrios, Cristina (2013) « Fighting piracy in the Gulf of Guinea: offshore and onshore », *Policy Brief*, no. 20, mai, EUISS. En ligne : http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_20.pdf
- Barthet, Élise (2013) « Kenya : les Chabab, une milice divisée au pouvoir de nuisance durable », *Le Monde*, 22 septembre. En ligne : http://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/09/22/qui-sont-les-chabab-somaliens-a-l-origine-de-l-attaque-au-kenya_3482421_3212.html [consultée 23.09.13].
- Bauer, Patricia (2013) « European-Mediterranean Security and the Arab Spring: Changes and Challenges ». *Democracy and Security*, 9 (1-2) : 1-18.
- Bauer, Patricia (2011) « The Transition of Egypt in 2011: A New Springtime for the European Neighbourhood Policy? ». *Perspectives on European Politics and Society*, 12 (4) : 420-439.
- Biscop, Sven (2013) « The 'Arab Spring': winter of our discontent? ». *European Geostrategy*, 19 août. En ligne : <http://europeangeostrategy.ideasoneurope.eu/2013/08/19/the-%E2%80%99arab-spring%E2%80%99-winter-of-our-discontent/> [consultée 28.08.13].
- Biscop, Sven (2008) « The European Security Strategy in context: A comprehensive trend », in S. Biscop and J. Anderson (eds.). *The EU and the European Security Strategy: Forging a global Europe*. London: Routledge : 5-20.
- Blockmans, Steven et Laatsit, Marja-Liisa (2012) « The European External Action Service: Enhancing Coherence in EU External Action? », in Paul J. Cardwell (ed.) *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*. The Hague: T.M.C Asser Press: 135-159.
- Boserup, Rasmus et Fabrizio Tassinari (2012) « The Return of Arab Politics and Europe's Chance to Engage Anew ». *Mediterranean Politics*, 17 (1) : 97-103.
- Cardwell, P. James (2011) « EuroMed, European Neighbourhood Policy and the Union for the Mediterranean: Overlapping Policy Frames in the EU's Governance of the Mediterranean ». *Journal of Common Market Studies*, 49 (2) : 219-241.
- Commission européenne/HR (2013a) « Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Politique européenne de voisinage : vers un renforcement du partenariat », Bruxelles, 20 mars. En ligne : http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2013_enp_pack/2013_comm_conjoint_fr.pdf [consultée 07.06.13]

- Commission européenne /HR (2013b) « Joint Staff Working Document Implementation of the European Neighbourhood Policy in Egypt Progress in 2012 and Recommendations for action. Accompanying the document Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership », Bruxelles, 20 mars. En ligne : http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2013_enp_pack/2013_progress_report_egypt_en.pdf [consultée 12.06.13].
- Commission européenne /HR (2012a) « Joint Staff Working Document Implementation of the European Neighbourhood Policy in Egypt Progress in 2011 and Recommendations for action. Accompanying the document Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Delivering on a new European Neighbourhood Policy », Bruxelles, 15 mai. En ligne : http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012_enp_pack/progress_report_egypt_en.pdf [consultée 12.06.13].
- Commission européenne/HR (2011a) « Une Stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation », Bruxelles, 25 mai. En ligne : http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_fr.pdf [consultée 06.07.13]
- Commission européenne/HR (2011b) « Communication conjointe. Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la méditerranée », Bruxelles, 8 mars. En ligne : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0200:FIN:fr:PDF> [consultée 03.06.13].
- Commission européenne/HR (2011c) « Les droits de l'homme et la démocratie au cœur de l'action extérieure de l'UE –vers une approche plus efficace », COM(2011) 886 final, Bruxelles, 12 décembre. En ligne : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0886:FIN:FR:PDF> [consultée 05.06.13].
- Commission européenne, Aide humanitaire et protection civile (2013a) « Egypt - Civil Unrest (ECHO) », *ECHO Daily Flash*, 26 août. En ligne : http://ec.europa.eu/echo/news/echo-flash/2013/20130826_en.htm [consultée 26.08.13].
- Commission européenne (2013b) « Soudan: l'UE mobilise des experts humanitaires pour analyser l'impact des inondations », IP/13/783, Bruxelles, 20 août. En ligne : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-783_fr.htm [consultée 26.08.13].
- Commission européenne (2013c) « 2012 Annual Report on the Instrument for Stability », COM (2013) 563 final, Bruxelles, 26 juillet. En ligne : http://eeas.europa.eu/ifs/docs/ifs_annual_report_2012_en.pdf [consultée 06.08.13].
- Commission européenne (2013d) « Volume 2 Commission Staff Working Document Accompanying 2012 Annual Report on the Instrument for Stability », SWD (2013) 292 final, Bruxelles, 26 juillet. En ligne : http://eeas.europa.eu/ifs/docs/comm_staff_work_doc_vol2_en.pdf [consultée 06.08.13].
- Commission européenne (2013e) « European Neighbourhood Policy – Priorities and Directions for Change », Conférence annuelle des ambassadeurs polonais, 25 juillet, Pologne, SPEECH/13/661. En ligne : http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-661_en.htm [consultée 25.08.13].
- Commission européenne (2013f) « L'UE octroie une nouvelle aide pour continuer d'améliorer la sécurité en Somalie », Communiqué de Presse, IP/13/241, Bruxelles, 19 mars. En ligne : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-241_fr.htm [consultée 03.09.13]

L'ACTION EXTERIEURE DE L'EUROPE A L'EPREUVE DE L'EGYPTE ET DE LA CORNE DE L'AFRIQUE

- Commission européenne (2013g) « Somalia », *ECHO Factsheet*, mai. En ligne : http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/somalia_en.pdf [consultée 03.08.13]
- Commission européenne (2013h) « Horn of Africa », *ECHO Factsheet*, août. En ligne : http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/hoa_en.pdf [consultée 05.08.13]
- Commission européenne (2013i) « Volume 1 Commission Staff Working Document Accompanying 2012 Annual Report on the Instrument for Stability », SWD (2013) 292 final, Bruxelles, 26 juillet. En ligne : http://eeas.europa.eu/ifs/docs/comm_staff_work_doc_vol1_en.pdf
- Commission européenne (2013j) *EU Neighbourhood Barometer ENPI South: Wave 2 – Autumn 2012*. En ligne : http://euneighbourhood.eu/wp-content/uploads/2013/03/ENPIreport_wave2_South.pdf [consultée 02.07.13].
- Commission européenne (2013k) « L'Union européenne annonce une enveloppe de plus de 124 millions d'EUR pour renforcer la sécurité en Somalie », Communiqué de presse, IP/13/816, Bruxelles, 9 septembre. En ligne : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-816_fr.htm [consultée 12.09.13].
- Commission européenne (2013l) « A New Deal for Somalia », SPEECH/13/707, Bruxelles, 16 septembre. En ligne : http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-707_en.htm [consultée 18.09.13].
- Commission européenne (2013m) « Beyond 2015: towards a comprehensive and integrated approach to financing poverty eradication and sustainable development », COM(2013) 531 final, Bruxelles, 16 juillet. En ligne: http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/financing_for_development/documents/financing_for_dev_2013_communication_en.pdf
- Commission européenne (2013n) « L'UE apporte une contribution de plus de 37 millions € à la lutte contre la piraterie en Afrique orientale et australe », Communiqué de Presse, Bruxelles, 21 mai. En ligne : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-447_fr.htm
- Commission européenne (2013o) « Statement by President Barroso following his meeting with Hassan Sheikh Mohamud, President of Somalia », Point de Presse, SPEECH/13/705, Bruxelles, 16 septembre. En ligne: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-705_en.htm [consultée 18.09.13]
- Commission européenne (2013p) « Nouvelle initiative de l'UE pour lutter contre la piraterie dans le Golfe de Guinée », Communiqué de Presse, IP/13/14, Bruxelles, 10 janvier. En ligne : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-14_fr.htm [consultée 06.06.13]
- Commission européenne (2012a) « Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and social committee and the Committee of the regions – 2011 Annual Report on the Instrument for Stability », COM(2012) 405 final, Bruxelles, 24 juillet.
- Commission européenne (2012b) « Commission Staff Working Document Accompanying the document, volume 1: Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and social committee and the Committee of the regions - 2011 Annual Report on the Instrument for Stability », SWD (2012) 225 final, Bruxelles, 24 juillet.
- Commission européenne (2011a) « Somaliland : M. Andris Piebalgs, membre de la Commission, annonce une aide supplémentaire en faveur de la stabilité et de la coopération régionale », IP/11/837, 6 juillet. En ligne : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-837_fr.htm [consultée 26.08.13].
- Commission européenne (2011b) « Un dialogue pour les migrations, la mobilité et la sécurité avec les pays du Sud de la Méditerranée ». COM (2011) 292 final, Bruxelles, 24 mai. En ligne : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0292:FIN:FR:PDF> [consultée 06.08.13].

L'ACTION EXTERIEURE DE L'EUROPE A L'EPREUVE DE L'EGYPTE ET DE LA CORNE DE L'AFRIQUE

- Commission européenne (2011c) « Règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument de partenariat pour la coopération avec les pays tiers ». En ligne : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0843:FIN:FR:PDF> [consultée 07.06.13].
- Commission européenne (2011d) « The Multiannual Financial Framework: The Proposals on External Action Instruments ». MEMO/11/878, Bruxelles, 7 décembre 2011. En ligne : http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-878_en.htm [consultée 25.06.13].
- Commission européenne (2011e) « Long-term Responses to Global Security Threats », Luxembourg: Publications Office of the European Union. En ligne : http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/207a_en.pdf
- Commission européenne (2010a) « La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action: cinq étapes vers une Europe plus sûre », Bruxelles, 22 novembre. En ligne : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0673:FIN:FR:PDF> [consultée 17.06.13].
- Commission européenne (2010b) « Quels instruments financiers pour l'action extérieure de l'UE après 2013? ». En ligne : http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EU_external_action_2013_background_paper_FR.pdf [consultée 15.07.13].
- Commission européenne (2010c) « Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Taking stock of the European Neighbourhood Policy », COM (2010) 207, Bruxelles, 12 mai 2010.
- Commission européenne (2006) « Stratégie pour l'Afrique: un partenariat politique régional de l'UE pour la paix, la sécurité et le développement dans la Corne de l'Afrique », Com(2006) 601 final, Bruxelles, 20 octobre 2006. En ligne : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0601:FIN:FR:PDF> [consultée 12.07.13].
- Commission européenne (2004) « Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Instruments for External Assistance under the Future Financial Perspective 2007-2013 », COM(2004) 626 final, Bruxelles, 29 septembre. En ligne: http://www.interact-eu.net/downloads/331/Commission_Communication_On_the_Instruments_for_External_Assist_under_the_Future_Fin_Persp_2007_13_09_2004.pdf [consultée 25.08.13].
- Commission européenne (2001) « Communication de la Commission sur la Prévention des conflits », Bruxelles, 11 avril. En ligne : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0211:FIN:FR:PDF> [consultée 18.06.13].
- Conseil (2013a) « Council Conclusions on Egypt », Conseil Affaires étrangères, Bruxelles, 21 août. En ligne : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/138599.pdf [consultée 22.08.13].
- Conseil (2013b) « Council Conclusions on Somalia », Conseil Affaires étrangères, Bruxelles, 22 juillet. En ligne : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/138278.pdf [consultée 04.09.13].
- Conseil (2013c) « EU military mission to contribute to the training of the Somali Security Forces (EUTM Somalia) », *Council Factsheet*, Bruxelles, 30 avril. En ligne : http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/20130502_Fact_sheet_EUTM_EN.pdf

L'ACTION EXTERIEURE DE L'EUROPE A L'EPREUVE DE L'EGYPTE ET DE LA CORNE DE L'AFRIQUE

- Conseil (2013d) « Joint Statement by EU High Representative Ashton and US Secretary of State Kerry on Egypt », 13008/13, PRESSE 353, Bruxelles, 7 août. En ligne : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/cfsp/138522.pdf
- Conseil (2013e) « COUNCIL DECISION 2013/365/CFSP of 9 July 2013 amending Decision 2012/329/CFSP extending the mandate of the European Union Special Representative for the Horn of Africa », *Official Journal of the European Union*, L189/8, 10 juillet. En ligne: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:189:0008:0008:EN:PDF>
- Conseil (2013f) « COUNCIL DECISION 2013/384/CFSP of 15 July 2013 amending Decision 2012/325/CFSP extending the mandate of the European Union Special Representative for Sudan and South Sudan », *Official Journal of the European Union*, L193/29, 16 juillet. En ligne : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:193:0029:0029:EN:PDF>
- Conseil (2013g) « COUNCIL DECISION 2013/383/CFSP of 15 July 2013 amending and extending the mandate of the European Union Special Representative to the African Union », *Official Journal of the European Union*, L193/25, 16 juillet. En ligne: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:193:0025:0028:EN:PDF>
- Conseil (2012a) « 2011 Rapport annuel de la haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen », Bruxelles, 4 octobre 2012. En ligne : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/12/st14/st14605.fr12.pdf> [consultée 03.06.13].
- Conseil (2012b) « Activation du centre d'opérations de l'UE à l'appui des actions PSDC menées dans la Corne de l'Afrique ». En ligne : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/FR/foraff/129220.pdf [consultée 20.05.13].
- Conseil (2012c) « EU-Egypt Task Force ». En ligne : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/133513.pdf [consultée 07.06.13].
- Conseil (2012d) « EU-Egypt Task Force - Co-chairs conclusions ». En ligne : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/133511.pdf [consultée 07.06.13].
- Conseil (2012e) « Conclusions du Conseil sur le réexamen de la position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires », 3199^e session du Conseil Affaires étrangères, Bruxelles, 19 novembre. En ligne : http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/FR/foraff/133637.pdf [consultée 25.08.13].
- Conseil (2012f) « EU Maritime Operation against Piracy », Factsheet, EUNAVFOR/42, 16 octobre. En ligne : http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/121016_Factsheet_EUNAVFOR_Somalia_v42.pdf [consultée 04.09.13].
- Conseil (2011) « Conclusions du Conseil sur la Corne de l'Afrique », 16858/11, Bruxelles, 14 novembre. En ligne : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/11/st16/st16858.fr11.pdf> [consultée 20.08.13]
- Conseil (2010) « Décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure ». *Journal Officiel de l'Union européenne*, 2010/427/UE, 3 août : L201/30-L201/40.

L'ACTION EXTERIEURE DE L'EUROPE A L'EPREUVE DE L'EGYPTE ET DE LA CORNE DE L'AFRIQUE

- Conseil (2009) « An EU Policy on the Horn of Africa – towards a Comprehensive EU Strategy », 17383/09, Bruxelles, 10 décembre. En ligne : http://www.nai.uu.se/library/resources/dossiers/afrikashorn/EU_Policy_Horn-of-Africa_Dec-09.pdf
- Conseil (2008a) « Déclaration sur le renforcement des capacités ». Bruxelles, 11 décembre. En ligne : http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/esdp/104677.pdf [consultée 10.06.13].
- Conseil (2008b) « Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité ». Bruxelles, 11 décembre. En ligne : http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/FR/reports/104632.pdf [consultée 10.06.13].
- Conseil (2004) « L'Objectif global civil pour 2008 », Bruxelles, 7 décembre.
- Conseil européen (2012) « Conclusions du Conseil européen des 13 et 14 décembre 2012 », EUCO 205/12, Bruxelles, 14 décembre. En ligne : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/134364.pdf [consultée 06.06.13].
- Conseil européen (2010) *Internal Security Strategy for the European Union – Towards a European Security Model*. Bruxelles, 25-26 mars. En ligne : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313ENC.pdf [consultée 02.08.13].
- Conseil européen (2003) « Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité », Bruxelles, 12 décembre. En ligne : <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIFR.pdf> [consultée 13.06.13].
- Conseil européen (2001) « Presidency Conclusions, European Council Meeting in Laeken 14 and 15 December 2001 ». SN 300/1/01 REV 1. En ligne : http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/laeken_concl_en.pdf [consultée 31.05.13].
- Cour des Comptes européenne (2013) « Aide de l'UE à la gouvernance en Égypte: 'un soutien bien intentionné, mais inefficace', selon les auditeurs externes de l'UE », Communiqué de Presse, ECA/13/18, Luxembourg, 18 juin. En ligne : http://europa.eu/rapid/press-release_ECA-13-18_fr.htm [consultée 20.06.13].
- Dennison, Susi (2013) « The EU and North Africa after the Revolutions: A New Start or 'plus ça change'? ». *Mediterranean Politics*, 18 (1) : 123–128.
- Duke, Simon et Hanna Ojanen (2006) « Bridging Internal and External Security: Lessons from the European Security and Defence Policy », *European Integration*, 28 (5) : 477-494.
- Eeckhout, Piet (2012) « The EU's Common Foreign and Security Policy after Lisbon: From Pillar Talk to Constitutionalism », in Andrea Biondi, Piet Eeckhout et Stefanie Ripley (eds), *EU Law After Lisbon*. Oxford: Oxford University Press: 265-291.
- Ehrhart, Hans-Georg et Petretto, Kerstin 2012 « The EU, the Somalia Challenge, and Counter-piracy: Towards a Comprehensive Approach? ». *European Foreign Affairs Review* 17 (2) : 261–284.
- Europa, *Cadre financier pluriannuel 2014-2020*. En ligne : http://europa.eu/newsroom/highlights/multiannual-financial-framework-2014-2020/index_fr.htm [consultée 11.06.13]

L'ACTION EXTERIEURE DE L'EUROPE A L'EPREUVE DE L'EGYPTE ET DE LA CORNE DE L'AFRIQUE

- Europa (2013) « Press statement of President Van Rompuy after meeting with President Mohamed Morsi in Cairo ». En ligne : http://eeas.europa.eu/delegations/egypt/press_corner/all_news/news/2013/20130113en.htm [consultée 12.06.13].
- Frontex (2013) *2013 Risk Analysis*. En ligne : http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2013.pdf [consultée 22.08.13].
- Gérard, Renaud (2013) « Quand l'armée égyptienne s'explique », *Le Figaro*, 12 juillet. En ligne : <http://www.lefigaro.fr/international/2013/07/12/01003-20130712ARTFIG00538-quand-l-armee-egyptienne-s-explique.php> [consultée 25.08.13].
- Ghattas, Kim (2013) « The cost of cutting US aid to Egypt », *BBC News*, 22 août. En ligne : <http://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-23800033> [consultée 23.08.13].
- Guigné Anne de (2013) « Égypte : tension sur les cours du pétrole », *Le Figaro*, 20 août. En ligne : <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2013/08/20/20002-20130820ARTFIG00177-egypte-tension-sur-les-cours-du-petrole.php> [consultée 25.08.13].
- Kaunert, Christian et Sarah Leonard. (2011). « Introduction: European Security Governance after Lisbon Treaty: Neighbours and New Actors in a Changing Security Environment ». *Perspective on European Politics and Society*, 12 (4) : 361-370.
- Kirkpatrick, David et Mayy El Sheikh (2013). « Morsi Spurned Deals, Seeing Military as Tamed », *The New York Times*, 6 juillet. En ligne : http://www.nytimes.com/2013/07/07/world/middleeast/morsi-spurned-deals-to-the-end-seeing-the-military-as-tamed.html?pagewanted=all&_r=0 [consultée 25.07.13].
- Lecha, Eduard Soler I. (2010) « Converging, Diverging and Instrumentalizing European Security and Defence Policy in the Mediterranean », *Mediterranean Politics*, 15 (2) : 231-248.
- Le Monde (2013a) « L'UE a-t-elle les moyens de faire pression financièrement sur l'Égypte? », *Le Monde*, 19 août. En ligne : http://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/08/19/egypte-quel-poids-aurait-une-suspension-de-l-aide-de-l-ue_3463291_3212.html [consultée 25.08.13].
- Le Monde (2013b) « En Égypte, plus de morts en cinq jours que pendant la révolution de 2011 », *Le Monde*, 19 août. En ligne : http://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/08/19/en-egypte-plus-de-morts-en-cinq-jours-que-pendant-la-revolution-de-2011_3463410_3212.html [consultée 25.08.13].
- Le Monde (2013c) « Les pays du Golfe volent au secours de l'Égypte », *Le Monde*, 12 juillet. En ligne : http://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/07/12/les-pays-du-golfe-volent-au-secours-de-l-egypte_3446397_3212.html [consultée 05.08.13].
- Le Monde (2013d) « Suspension de l'aide militaire : l'Égypte met en garde les États-Unis », *Le Monde*, 21 août. En ligne : http://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/08/21/suspension-de-l-aide-militaire-le-caire-met-en-garde-washington_3464076_3212.html [consultée 22.08.13].
- Le Monde (2012) « L'universitaire Hassan Cheikh Mohamoud élu président de Somalie », *Le Monde*, 10 septembre. En ligne : http://www.lemonde.fr/afrique/article/2012/09/10/la-somalie-a-l-oree-d-avoir-un-nouveau-president-a-l-issue-d-un-processus-de-paix-historique_1757853_3212.html

- MacKenzie, Alex et al. (2013) « EU Counterterrorism and the Southern Mediterranean Countries after the Arab Spring: New Potential for Cooperation? ». *Democracy and Security*, 9 (1-2) : 137-156.
- Marsden, Rosalind, (2012) « The EU and the Sudans », *Global Review*, Saferworld, hiver : 15-18. En ligne : <http://www.saferworld.org.uk/downloads/pubdocs/Dame-Rosalind-Marsden.pdf>
- Minoui, Delphine (2013) « Mission quasi impossible pour le FMI en Égypte », *Le Figaro*, 22 avril. En ligne : <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2013/04/21/20002-20130421ARTFIG00171-mission-quasi-impossible-pour-le-fmi-en-egypte.php> [consultée 03.09.13].
- Missiroli, Antonio (2010) « The New EU 'Foreign Policy' System after Lisbon: A Work in Progress ». *European Foreign Affairs Review*, 15 (4) : 427-452.
- Parlement européen (2013a) « Résolution du Parlement européen du 14 mars 2013 sur la situation en Égypte », 2013/2542(RSP), Strasbourg, 14 mars. En ligne : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0095&language=FR>
- Parlement européen (2013b) « Résolution du Parlement européen du 12 septembre 2013 sur la situation en Égypte », 2013/2820(RSP), Strasbourg, 12 septembre. En ligne : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0379&language=FR&ring=B7-2013-0412>
- Patel, Khadija (2013) « Analysis: What Does the AU gain from Suspending Egypt? ». *Daily Maverick*, 8 juillet. En ligne : <http://www.dailymaverick.co.za/article/2013-07-08-analysis-what-does-the-au-gain-from-suspending-egypt/#.UiUFsSm1Zjp> [consultée 25.08.13].
- Pawlak, Justyna (2013) « EU Foreign Ministers Weigh Egypt Aid, Policy at Emergency Talks », *Reuters*, 20 août. En ligne : <http://www.reuters.com/article/2013/08/21/us-egypt-protests-eu-idUSBRE97K00120130821> [consultée 21.08.13].
- Prier, Pierre (2013) « L'Arabie saoudite monte en première ligne », *Le Figaro*, 22 août. En ligne : <http://www.lefigaro.fr/international/2013/08/22/01003-20130822ARTFIG00388-l-arabie-saoudite-monte-en-premiere-ligne.php> [consultée 28.08.13].
- Pop, Valentina (2013) « EU after Lampedusa tragedy: More border surveillance », *EU Observer*, 4 octobre. En ligne : <http://euobserver.com/justice/121661> [consultée 05.10.13]
- Portes, Thierry (2013) « L'Égypte menace de guerre l'Éthiopie », *Le Figaro*, 4 juin. En ligne : <http://www.lefigaro.fr/international/2013/06/04/01003-20130604ARTFIG00376-l-egypte-menace-de-guerre-l-ethiopie.php> [consultée 25.07.13].
- Rettman, Andrew (2013a) « Germany calls for more powerful EU diplomatic service », *EU Observer*, 18 mars. En ligne : <http://euobserver.com/institutional/119459> [consultée 21.03.13].
- Rettman, Andrew (2013b) « France keen for EU diplomats to beef up security, consular services », *EU Observer*, 20 mars. En ligne : <http://euobserver.com/institutional/119501> [consultée 21.03.13].
- Rettman, Andrew (2013c) « EU Diplomat: Both Sides Guilty in Egypt », *EU Observer*, 19 août. En ligne : <http://euobserver.com/foreign/121152> [consultée 25.08.13].
- Rettman, Andrew (2013d) « EU sheds no tears over Morsi's departure », *EU Observer*, 4 juillet. En ligne : <http://euobserver.com/foreign/120758> [consultée 05.07.13].
- Rettman, Andrew (2012) « EU builds situation room for Arab League in Cairo », *EU Observer*, 26 juin. En ligne : <http://euobserver.com/foreign/116757> [consultée 20.06.13].

L'ACTION EXTERIEURE DE L'EUROPE A L'EPREUVE DE L'EGYPTE ET DE LA CORNE DE L'AFRIQUE

- Riddervold, Marianne (2011) « Finally flexing its muscles? Atalanta – The European Union's naval military operation against piracy ». *European Security*, 20 (3) : 385-404.
- Service européen pour l'Action extérieure (2013) « EEAS Review », Bruxelles, juillet. En ligne : http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf [consultée 26.08.13].
- Taylor, Paul (2013) « EU-brokered Deal could have saved Egypt's Morsi from being Ousted », *The Globe and Mail*, 17 juillet. En ligne: <http://www.theglobeandmail.com/news/world/eu-brokered-deal-could-have-saved-egypts-morsi-from-being-ousted/article13271363/> [consultée 25.08.13].
- Teti, Andrea (2012) « The EU's First Response to the 'Arab Spring': A Critical Discourse Analysis of the Partnership for Democracy and Shared Prosperity ». *Mediterranean Politics*, 17 (3) : 266–284.
- Tömmel, Ingeborg (2013) « The New Neighborhood Policy of the EU: An Appropriate Response to the Arab Spring? ». *Democracy and Security*, 9 (1-2) : 19-39.
- Tolksdorf, Dominik (2012) « The Role of EU Special Representatives in the Post-Lisbon Foreign Policy System: A Renaissance? ». Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussel, *Policy Brief*, no. 2. En ligne : http://www.ies.be/files/2012-02%20PB_0.pdf
- Tran, Mark (2013) « EU Denounces Egypt Violence but will Maintain Aid Programmes », *The Guardian*, 21 août. En ligne: <http://www.theguardian.com/global-development/2013/aug/21/eu-egypt-violence-aid-programmes> [consultée 18.08.13].
- UNICEF (2013) « The European Commission gives 4.5 million Euros to reduce Somali child deaths from malnutrition », 8 juillet. En ligne : http://www.unicef.org/somalia/media_13013.html [consultée 25.08.13].
- Union européenne (2013a) « EU-Egypt Relations », Bruxelles, 21 août, A 424/13. En ligne : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/138594.pdf
- Union européenne (2013b) « Opening address by High Representative Catherine Ashton at the symposium on the Common Security and Defence Policy, Washington DC, 8 May 2013 ». En ligne : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/137065.pdf [consultée 04.06.13].
- Union européenne (2013c) « Remarks by EU High Representative Catherine Ashton on the current situation in Egypt », Strasbourg, 13 mars. En ligne : http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-221_en.htm [consultée 06.07.13].
- Union européenne (2013d) « High Representative Catherine Ashton inaugurates EU funded Crisis Room at League of Arab States », Le Caire, A 510/12, 13 novembre. En ligne : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/133466.pdf [consultée 20.01.13].
- Union européenne (2011) « Accord-Cadre entre les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne sur la participation des États-Unis d'Amérique aux opérations de gestion de crise menées par l'Union européenne », *Journal Officiel de l'Union européenne*, 31 mai : L143/2-L143/5. En ligne : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:143:0002:0005:FR:PDF> [consultée 05.06.13].
- Völkel, Jan (2013) « Égypte - Y a-t-il un démocrate dans la salle? », *Le Devoir*, 24 août. En ligne : <http://www.ledevoir.com/international/actualites-internationales/385906/egypte-y-a-t-il-un-democrate-dans-la-salle>

L'ACTION EXTERIEURE DE L'EUROPE A L'EPREUVE DE L'EGYPTE ET DE LA CORNE DE L'AFRIQUE

- Völkel, Jan (2011) « Äthiopien », *Bundeszentrale für Politisch Bildung*, 24 octobre. En ligne : <http://www.bpb.de/internationales/weltweit/innerstaatliche-konflikte/54578/aethiopien>
- Waterfield, Bruno (2012) « Baroness Ashton Absent from two Thirds of European Commission Meetings », *The Telegraph*, 20 septembre. En ligne : <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/9555578/Baroness-Ashton-absent-from-two-thirds-of-European-Commission-meetings.html>
- Wendling, Cécile (2010) « L'approche globale dans la gestion civil-militaire des crises. Analyse critique et prospective du concept ». *Cahiers de l'IRSEM*, no. 6.
- Whitman, Richard et Ana Juncos (2012) « The Arab Spring, the Eurozone Crisis and the Neighbourhood: A Region in Flux ». *Journal of Common Market Studies*, 50 (Annual Review) : 147-161.
- York, Geoffrey (2012) « African Union Embraces Generous Chinese Financing », *The Globe and Mail*, 6 septembre. En ligne : <http://www.theglobeandmail.com/news/world/african-union-embraces-generous-chinese-financing/article1360140/>

■ **Table des matières**

■ LISTE DES ACRONYMES	5
■ AVANT-PROPOS	7
■ PROBLEMATIQUE ET EXPRESSION DU BESOIN.....	8
■ INTRODUCTION.....	9
■ LE SYSTÈME D'ACTION EXTERIEURE DE L'UE POST-LISBONNE ET L'APPROCHE GLOBALE	11
L'approche globale	11
Les innovations du traité de Lisbonne	13
Les instruments financiers de 2007 à 2020	17
■ LE SOUTIEN DE L'UE A LA TRANSITION POLITIQUE EN EGYPTE D'UNE REVOLUTION A L'AUTRE	19
Le cadre général de l'engagement de l'UE en Égypte	19
La réponse de l'UE à la révolution de janvier 2011 : soutien au processus de transition politique	21
L'UE face à la seconde révolution du 30 juin 2013.....	25
Bilan : l'approche globale de l'UE au-delà de la crise politique	27
Recommandations	30
■ L'ENGAGEMENT MULTIDIMENSIONNEL DE L'UE DANS LA CORNE DE L'AFRIQUE	32
Une région stratégique, mais instable : contexte et enjeux	32
Le rôle de l'UE dans la région	34
Une stratégie globale.....	34
Les diverses actions de l'UE.....	35
Les coopérations régionales.....	39
Bilan : succès de l'approche globale de l'UE?	40
Recommandations	42
■ Conclusion : apprentissage et perspective d'avenir.....	43

■ ANNEXES	46
Carte 1 : Les pays partenaires engagés dans les missions et opérations de la PSDC	46
Carte 2 : Les projets de l'Instrument de Stabilité en réponse aux crises et les missions civiles et militaires de la PSDC, en 2012	47
Carte 3 : La Corne de l'Afrique.....	48
Carte 4 : Les régions autonomes de la Somalie : Somaliland et Puntland	49
Carte 5 : Les groupes ethniques en Somalie et dans le voisinage	50
Carte 6 : Programme de développement de la Commission en Somalie, en 2013	51
Carte 7 : La situation politique en Somalie en 2013.....	52
Carte 8 : La Corne de l'Afrique et les sources d'instabilité	53
Tableau 1 : Le budget de l'UE pour l'action extérieure pour la période 2007-2013. Rubrique 4 « L'Union européenne, un acteur mondial » (milliards €)	54
Tableau 2 : Le budget proposé par la Commission européenne pour les instruments financiers en matière d'action extérieure 2014-2020	55
Tableau 3 : La plateforme de crise au sein du Service européen pour l'action extérieure	56
Tableau 4 : La contribution détaillée d'EuropeAid à l'Union africaine en 2012	57
Tableau 5 : Estimation des sommes allouées par l'UE dans la Corne de l'Afrique (montants en euros)	58
Graphique 1 : Statistiques sur la piraterie dans la Corne de l'Afrique depuis 2009	59
■ Bibliographie.....	60
■ Table des matières	70

L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'EUROPE À L'ÉPREUVE DE L'EGYPTE ET DE LA CORNE DE L'AFRIQUE

DR CHANTAL LAVALLÉE

SOUS LA DIRECTION DU GÉNÉRAL MAURICE DE LANGLOIS

La consultance menée par Chantal Lavallée, chercheur associé à l'IRSEM, permet d'analyser les effets du traité de Lisbonne sur la mise en œuvre de l'approche globale de l'Union européenne, ceci à travers deux cas concrets où elle intervient massivement, l'Égypte et la Corne de l'Afrique. Le principal intérêt du choix de ces deux exemples est qu'ils sont foncièrement différents. L'Égypte possède une structure étatique forte et contrôle le soutien de la communauté internationale. Quant à la Corne de l'Afrique, celle-ci est une région profondément déstabilisée par la disparition de l'Etat somalien il y a plus de 20 ans, et où l'action de la communauté internationale, si elle abondante, reste fractionnée. Cette disparité de situation explique l'attitude de l'Union européenne. Dans le cas de l'Égypte, elle met principalement l'accent sur les outils de politique étrangère afin d'appuyer le processus de transition politique et les réformes économiques nécessaires, mais sans utiliser d'instrument de la Politique de sécurité et de défense commune. Pour la Corne de l'Afrique, l'Union européenne met en œuvre une véritable approche globale en combinant les instruments de la Politique de sécurité et de défense commune avec l'action humanitaire, la coopération et le développement. Les conclusions de cette étude montrent que l'Union européenne, si elle peut se targuer de plusieurs succès, principalement dans la Corne de l'Afrique, est loin d'avoir atteint le niveau nécessaire de coordination et de synergie entre ses différents acteurs et ses instruments. La partition en « tuyaux d'orgue » de l'action extérieure de l'Union européenne reste encore une réalité.



IRSEM

Ecole militaire

1, place Joffre - Case 46 –

75700 Paris SP 07

www.defense.gouv.fr/irsem

ISSN (1) : 2109-9936

ISSN (2) : 2268-3194

ISBN : 978-2-11-138012-7