

2014

ÉTUDES DE L'IRSEM

Numéro 35



**APPROCHE GLOBALE
ET UNION EUROPEENNE :
LE CAS DE LA CORNE DE L'AFRIQUE**

Sous la direction du
Général de division (2S) Maurice de LANGLOIS



APPROCHE GLOBALE ET UNION EUROPEENNE : LE CAS DE LA CORNE DE L'AFRIQUE

Sous la direction du Général de division (2S) Maurice de LANGLOIS
Directeur du domaine Politiques de défense comparées à l'IRSEM

Pour citer cette étude :

Général de division (2S) Maurice de LANGLOIS (dir.), *Approche globale et Union européenne : le cas de la Corne de l'Afrique*, Etude de l'IRSEM n°35, octobre 2014.

➤ **DERNIERES ETUDES DE L'IRSEM**

- 34- Opinion publique et armées à l'épreuve de la guerre en Afghanistan
Barbara JANKOWSKI

- 33- La puissance russe au Moyen-Orient : Retour ou déclin inéluctable ?
Clément THERME

- 32- Les stratégies du *smart power* américain : Redéfinir le leadership dans un monde post-américain
Maya KANDEL et Maud QUESSARD-SALVAING (dir.)

- 31- L'action extérieure de l'Europe à l'épreuve de l'Egypte et de l'Afrique
Dr. Chantal LAVALLEE

- 30- Accès aux espaces communs et grandes stratégies : vers un nouveau jeu mondial
Frédéric RAMEL

- 29- Etats-Unis : quelle transition stratégique ? La politique de défense sous Obama entre dynamiques internes et évolutions internationales
Maya KANDEL (dir.)

- 28- La Turquie au Moyen-Orient : l'apprentissage de la puissance
Gilles RIAUX (dir.)

- 27- Réflexions sur la crise libyenne
Pierre RAZOUX (dir.)

- 26- Francophonie et profondeur stratégique
Niagalé BAGAYOKO et Frédéric RAMEL (dir.)

- 25- Les défis stratégiques africains : exploration des racines de la conflictualité en Afrique centrale
Amandine GNANGUENON (dir.)

- 24- Les défis stratégiques africains : exploration des racines de la conflictualité en Afrique de l'Est
Amandine GNANGUENON (dir.)

- 23- Défense européenne et information des citoyens
GCA (2S) Jean-Paul PERRUCHE

➤ PRESENTATION DE L'IRSEM

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

 : <http://tinyurl.com/ke3p8l7>

 : @IRSEM1

 : <http://tinyurl.com/nr8qkz8>

AVERTISSEMENT

Les opinions émises dans ce document n'engagent que leurs auteurs.
Elles ne constituent en aucune manière une position officielle du ministère de la défense.

➤ **BIOGRAPHIE**

Le général de division (2S) Maurice de LANGLOIS est Saint-Cyrien, issu de l'arme de terre.

Sa carrière opérationnelle l'a amené successivement en Allemagne, en Afrique puis en France. Il a participé principalement aux opérations de l'OTAN en Ex-Yougoslavie. Après avoir occupé différents postes en état-major à Paris, il a rejoint en 2005, l'équipe de montée en puissance de l'Agence européenne de défense à Bruxelles puis occupé la fonction de général adjoint au chef de la représentation militaire de la France auprès du Comité militaire de l'Union européenne. Il est directeur du domaine « Politiques de défense comparées » à l'Institut de recherche stratégique de l'Ecole militaire depuis septembre 2012.

■ RESUME

L'approche globale est une terminologie souvent employée par les organisations, et notamment l'Union européenne, pour tenter de mettre de la cohérence dans les actions menées au profit d'un pays ou d'une région en crise afin d'y ramener paix, démocratie et prospérité. Outre le fait que la notion d'approche globale répond à un effet de mode, elle est souvent plus considérée comme une philosophie que comme un véritable mode d'action.

Si l'intérêt de l'approche globale est largement partagé, sa mise en œuvre se révèle extrêmement complexe, principalement à cause de la multiplicité des enjeux, des acteurs et des intérêts. C'est pour cela que l'approche globale aurait besoin d'être mieux conceptualisée et formalisée pour en faire un levier véritablement efficace. En partant d'une analyse croisée des approches conceptuelles des grandes organisations, cette étude répond à l'objectif d'analyser l'approche globale sur un cas pratique, l'action de l'Union européenne dans la Corne de l'Afrique, et plus spécifiquement en Somalie. La définition de la Corne de l'Afrique est entendue ici au sens large : elle englobe principalement Djibouti, l'Érythrée, l'Éthiopie et la Somalie ainsi que tous les pays périphériques et les vastes zones maritimes allant du golfe d'Aden jusqu'aux abords du continent indien à l'est, et à l'entrée du canal du Mozambique au sud. C'est une des régions les plus instables et conflictuelles au monde, tant par son histoire mouvementée et son actualité nourrie d'épisodes de déstabilisation politique ou de piraterie maritime. La multi-dimensionnalité et l'interconnexion des problèmes de la Corne de l'Afrique - sécurité, économie, politique - exigeaient des réponses multilatérales.

C'est la raison pour laquelle la définition d'une approche globale au profit de cette zone s'avère être particulièrement adaptée. Décrite fréquemment comme un acteur global souhaitant assurer sa sécurité et la stabilité internationale, l'Union européenne s'est présentée comme particulièrement bien armée pour intervenir avec efficacité dans la Corne de l'Afrique par la mise en œuvre combinée de ses instruments économiques, diplomatiques et militaires.

L'étude vise à démontrer que, si l'Union européenne dispose en propre de tous les outils nécessaires, l'analyse de leur mise en œuvre pose de nombreuses difficultés, malgré les améliorations amenées par le traité de Lisbonne et rappelées à l'occasion du dernier Conseil européen de décembre 2013. La réussite, encore relative, de l'Union européenne dans la Corne de l'Afrique, et en particulier en Somalie, fait ici figure de cas école : il y a une réelle progression entre initialement, une approche de l'Union européenne qui a été longtemps empirique et pragmatique et aujourd'hui, la mise en œuvre d'une stratégie d'ensemble cohérente et plus efficace.

Après avoir comparé les approches conceptuelles des organisations, décrit, analysé et évalué les différentes actions menées par des acteurs européens et périphériques, l'étude fait état d'un certain nombre de recommandations, principalement au niveau de la coordination et de la gouvernance à l'Union européenne.

➤ SOMMAIRE

■ Résumé.....	6
■ Plan de l'Etude	8
■ La corne de l'Afrique, une region faillie	9
Général de division (2S) Maurice de LANGLOIS	
■ La mise a l'épreuve de l'approche globale: le cas de la Somalie.....	15
Général de division (2S) Maurice de LANGLOIS	
■ Un concept d'approche globale diversement interprété et politisé	29
Florence VU VAN	
■ L'UE et ses partenaires dans la mise en œuvre de l'approche globale : partenariat(s), complémentarité et rivalité	43
Clara EGGER	
■ Une « stratégie globale » ? Atouts et limites de la stratégie de l'UE pour la Corne de l'Afrique .	55
Clara EGGER	
■ La Turquie en Somalie : un concurrent à l'approche globale de l'Union européenne ?	69
Sonia LE GOURIELLEC	
■ La Chine dans le golfe d'Aden : signe d'une coopération croissante ou prémices d'une politique de grande puissance ?	79
Raphaël ROSSIGNOL	
■ Les Etats-Unis dans la Corne de l'Afrique : le rôle du militaire	92
Stephen F. BURGESS	
■ Valeur ajoutée pour valeur réelle : combien coûte l'action multidimensionnelle de l'UE dans la Corne de l'Afrique?	103
Chantal LAVALLEE	
■ Les enseignements et recommandations.....	113
■ Table des matières	115
■ Annexes	118

■ PLAN DE L'ÉTUDE

Cette étude a nécessité de rassembler des spécialistes pouvant répondre au double besoin d'une bonne expertise de la région étudiée, la Corne de l'Afrique, et d'une connaissance avérée de l'Union européenne et de son action extérieure.

Après une présentation géographique et historique de la région, les contributions touchent les problématiques de l'action extérieure de l'UE dans la Corne d'Afrique, plus spécifiquement dans trois domaines, les budgets, la coordination et la gouvernance, tout en évaluant l'engagement bilatéral de nombreux pays.

La notion même d'approche globale fait l'objet d'une analyse croisée. Dépourvue d'une définition précise et universelle, cette notion varie selon les acteurs qui s'en emparent, organisations ou Etats. Florence Vu Van fait plus spécialement ici l'analyse des approches des trois organisations que sont l'ONU, l'OTAN et l'UE.

Un corpus de nombreux documents a été produit par l'UE pour affiner sa stratégie dans la Corne de l'Afrique. Clara Egger cherche à définir dans son analyse s'il existe une ligne d'action cohérente ou, plus vraisemblablement, une approche pragmatique affinée au cours des échecs et des réussites successifs.

Les relations entre l'UE et ses partenaires, qu'ils soient étatiques ou ressortissants d'une autre organisation sont analysées par plusieurs auteurs. Clara Egger s'interroge sur les relations avec les ONG, directement ou sous couvert de l'ONU. Parmi les nombreuses actions bilatérales, une sélection de trois pays ayant noué des relations avec les pays de la Corne de l'Afrique, permet de mesurer les difficultés de coordination entre des acteurs dont les intérêts peuvent diverger. Sonia Le Gouriellec précise que la Turquie cherche à se démarquer en jouant sur sa position de pays voisin, à forte majorité musulmane. A propos de la Chine, Raphaël Rossignol montre les nombreuses facettes de son engagement dans la région qui est principalement motivé par le besoin de se voir reconnaître un statut de puissance globale. L'analyse de l'engagement des Etats-Unis conduite par Stephen Burgess, montre les difficultés de la mise en œuvre d'une politique menée à la fois par des civils et des militaires d'un même pays, sans division claire des responsabilités.

La réussite de l'action extérieure de l'Union au niveau régional repose entre autres sur la valeur du représentant spécial. De nombreux auteurs y font référence et Elise Daniel donne ici un aperçu de la situation des représentants spéciaux de l'UE dans le monde, en faisant ressortir l'intérêt majeur qu'ils représentent malgré les nombreuses difficultés liées à leurs attributions actuelles.

L'intervention multiforme de l'UE dans la Corne de l'Afrique représente un coût que Chantal Lavallée détaille dans son analyse. Elle y mentionne les difficultés générées par des procédures lourdes et complexes, développées par des organismes nombreux et peu coordonnés, sous des contraintes juridiques différentes.

Enfin une série de recommandations clôt cette étude.

■ LA CORNE DE L'AFRIQUE, UNE REGION FAILLIE

Général de division (2S) Maurice de LANGLOIS

Directeur du domaine Politiques de défense comparées à l'IRSEM

Le terme « Corne de l'Afrique » se réfère en général à quatre pays de l'Afrique de l'Est : 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)¹. Il convient cependant de considérer la région dans son ensemble, c'est-à-dire composée des pays voisins, car la fragilité de ces derniers, particulièrement le Soudan et le Soudan du Sud à 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 la sécurité régionale dans son ensemble, avec parfois des conséquences internationales. Dans notre étude, la Corne de l'Afrique englobera quatre pays de l'Afrique de l'Est, et le Soudan, le Sud-Soudan, le Kenya, l'Ouganda, le Yémen, les Seychelles et la Tanzanie, sans oublier les vastes zones maritimes allant du golfe d'Aden jusqu'aux abords du continent indien à l'est, et à l'entrée du canal du Mozambique au sud.

La Corne de l'Afrique est une des régions les plus instables et conflictuelles au monde, tant par son histoire mouvementée et son actualité nourrie d'épisodes de déstabilisation politique ou de piraterie maritime. Politiquement, cette région est principalement affectée par le morcellement de la Somalie et la dispute – ancienne - entre l'Éthiopie et l'Érythrée.

Notre étude s'attardera plus particulièrement sur la Somalie, qui, de la période des colonisations à l'émergence d'Al-Shabab, a un fort impact déstabilisateur dans la région. Après avoir défini le périmètre géographique de la corne de l'Afrique, l'article s'attache à rappeler l'historique de la région et l'implication des principaux acteurs étrangers. Il décrit la précarité des habitants et des régimes en place, ce qui justifie l'attention permanente de la communauté internationale depuis plusieurs dizaines d'années.

CHIFFRES-CLEFS SUR LA CORNE DE L'AFRIQUE (source : Fonds monétaire international)	
Superficie	1 882 857 km ²
Population	100. 128 000
PIB total (PPP, 2010), et nominal	106 224 milliards de dollars / 35 819 milliards de dollars
PIB par personne (2010), et nominal	1 061 dollars / 358 dollars

¹ Banque mondiale, Données : Pays et territoires (en 2012). En ligne : <http://donnees.banquemondiale.org/pays>



Source: www.un.org

I. UNE REGION DIFFICILE, AUX CONFLUENTS D'INTERETS STRATEGIQUES

La Corne de l'Afrique est une péninsule de l'Afrique de l'Est qui s'étend de la mer Rouge à la mer d'Oman en passant par le golfe d'Aden. De par sa proximité avec le Moyen-Orient, elle constitue une région stratégique. Elle est bordée par la mer Rouge, voie maritime essentielle pour le commerce international et l'approvisionnement, notamment énergétique, de l'Union européenne. De plus, elle est voisine de la péninsule arabe, dont elle est proche historiquement. Elle est ainsi voisine de l'Arabie Saoudite, premier producteur de

pétrole du monde. Enfin, il convient de souligner qu'elle est proche de pays couverts par la politique de voisinage de l'Union européenne, tant en Afrique du Nord qu'au Proche-Orient.

Le sous-sol de la Corne de l'Afrique est riche. L'Afrique de l'Est est notamment considérée comme un des plus grands gisements pétroliers au monde. Les entreprises occidentales et asiatiques y exploitent les différentes ressources : pétrole (Somalie, Soudan, Ouganda), or (Erythrée), gaz (Ethiopie), charbon (Kenya, Ethiopie) et hydrocarbures (Puntland, Ouganda).

Outre ses grandes richesses et les convoitises qu'elle provoque, la Corne de l'Afrique est le siège de nombreux conflits et de sécheresses dramatiques entraînant des crises humanitaires continues. Les basses-terres de la Corne restent en général arides tout au long de l'année, malgré leur proximité avec l'Equateur. Le phénomène climatique qui permet l'arrivée par l'ouest d'une pluie saisonnière au Sahara du sud et au Soudan, ne touche pas les zones les plus à l'est du continent. Par conséquent, mis à part l'ouest et le centre de l'Ethiopie ainsi que l'extrême-sud de l'Erythrée, il n'existe pas de saison des pluies, et l'ensemble de la région est globalement touché par la sécheresse. Depuis juin 2012, ce phénomène s'est aggravé : la sécheresse touche désormais plus de 13 millions de personnes. Ce climat crée une grande instabilité des populations, facteur d'autant plus important que le conflit en Somalie pousse les populations à l'exil.

La faiblesse des Etats, l'instabilité politique et les pauvres performances économiques dans la région, en font un terrain propice au crime organisé sous toutes ses formes. Ce phénomène étant par nature transnational et ne connaissant pas les frontières, la montée du crime organisé dans un pays devient un problème général pour la région. Par exemple, le développement du crime organisé au Yémen, dû au croisement des facteurs énoncés plus haut, a des conséquences géopolitiques, non seulement pour les pays du Golfe, mais aussi pour les pays de la Corne de l'Afrique, car le Yémen y est relié par le détroit de Mandeb (à Djibouti). Autre exemple des intérêts croisés dans la région : les Seychelles sont largement confrontées à la piraterie maritime, phénomène croissant depuis 2009. Cela a poussé le président James Michel à exiger une plus grande coopération régionale, car les zones maritimes bordant la région en font une zone mondiale de transit commercial.

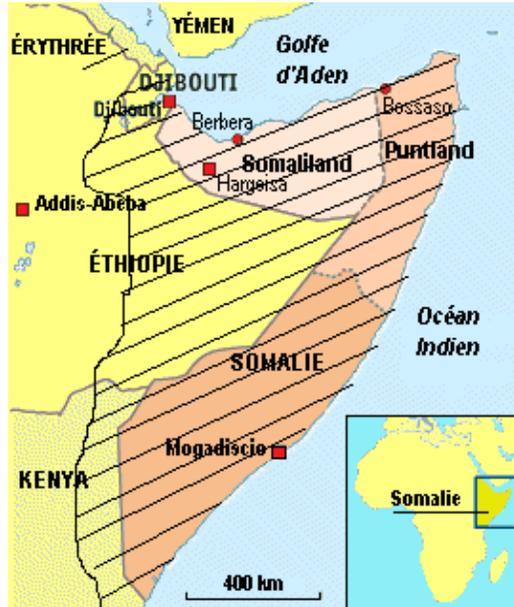
Ainsi, au-delà de la définition *stricto sensu* de la « Corne de l'Afrique », il convient de considérer l'ensemble des enjeux géostratégiques qui la composent et qui en font un problème global, à la fois pour les pays directement concernés et les pays qui ont des intérêts dans la région. Pour comprendre le niveau de conflictualité actuel de la Corne de l'Afrique, il faut étudier les causes historiques de l'instabilité, nourries par les nombreuses colonisations, et la guerre civile somalienne.

II. LA « GRANDE SOMALIE » : DES COLONISATIONS A LA GUERRE CIVILE DES ANNEES 1990

Dans son ensemble, la Corne de l'Afrique n'a pratiquement jamais connu la paix et la stabilité régionale.

Au XVIème siècle, cette région est dominée par l'Empire éthiopien. Après l'ouverture du Canal de Suez en 1869, les puissances européennes ont consolidé leur présence sur le territoire africain. La Corne de l'Afrique a été découpée entre le Royaume-Uni, la France, l'Italie et l'Empire éthiopien, entre la fin du XIXème siècle et le début du XXème. La Somalie britannique est alors devenue ce que l'on nomme aujourd'hui la République du Somaliland; la Somalie française représente l'actuelle République de Djibouti ; la Somalie italienne représente le Puntland ; et enfin l'Ogaden est l'actuelle Ethiopie. L'Erythrée a également été convoitée, à cause de son ouverture sur la mer Rouge ajoutée à ses ressources minières. Elle a par ailleurs été occupée par l'Italie durant la Guerre d'Erythrée entre 1885 et 1888.

Après la Seconde Guerre mondiale, la région a subi de nouveaux changements territoriaux. La région somalienne a alors été sous domination britannique (privant ainsi l'Italie de son statut de puissance coloniale suite à sa défaite). En 1950, les Nations unies placent temporairement la Somalie italienne sous protectorat italien, l'indépendance étant prévue pour 1960. En 1953, l'Ogaden, qui était également sous domination britannique, est rétrocédé à l'Éthiopie. Dans le même temps, l'idée de « la Grande Somalie » prend de l'ampleur parmi les Somalis (voir carte ci-dessous).



Rayé : l'ethnie somalie dans la Corne

Source : <http://www.axl.cefan.ulaval.ca/afrique/somalie.htm>

La République de Somalie proclame son indépendance en 1960. Il s'agit alors d'un Etat unitaire des Somalis qui regroupe la Somalie britannique et les territoires sous tutelle italienne. En 1963, c'est au tour de la République du Kenya de prendre son indépendance. Quant à la Somalie française, elle souhaite conserver ses distances avec la République de Somalie et rester sous domination française. Elle n'obtiendra son indépendance qu'en 1977 en tant que République de Djibouti.

En 1974, la révolution éclate au sein de l'Éthiopie. La Somalie essaie de profiter de ce désordre pour reconquérir l'Ogaden en 1977, territoire majoritairement peuplé de Somalis. L'échec est cuisant, en raison notamment du soutien de l'Union soviétique à l'Éthiopie, en dépit de son allié somalien. Cette défaite, ainsi que l'exacerbation des antagonismes nord-sud dans la région, contribuent à la dislocation de la « Grande Somalie ». Dès les années 1990, la guerre civile somalienne s'aggrave, engendrant la chute de l'Etat unitaire des Somalis. La République du Somaliland et le Puntland déclarent respectivement leur indépendance en 1991 et en 1998.

Par ailleurs, un violent conflit oppose également l'Éthiopie et l'Érythrée en 1998, au sujet de leur frontière commune. Un accord de paix est signé, en décembre 2000, mais n'est pas respecté. Des tensions permanentes caractérisent la relation entre ces deux Etats, notamment du fait de l'isolement de l'Éthiopie, privée par l'Érythrée d'un accès à la mer primordial pour le développement du commerce et la croissance économique.

Les différents épisodes coloniaux et l'imprécision des frontières sont à l'origine de tensions encore aujourd'hui latentes : plusieurs frontières demeurent instables et contestées. Le Soudan du Sud a d'ailleurs obtenu son indépendance le 9 juillet 2011 après la tenue d'un référendum.

La « culture de l'instabilité » dans la région a des effets dévastateurs pour cette dernière, qui a accumulé un énorme retard de développement.

III. LA CORNE DE L'AFRIQUE, UN « CAS D'URGENCE PERMANENT »

C'est la précarité qui caractérise l'ensemble de la population de la Corne de l'Afrique. La majorité de la population vit de l'agriculture et du pastoralisme (cette région comprend la population pastorale la plus importante au monde). Deux facteurs viennent compliquer cette situation de fait, le facteur naturel et le facteur humain.

Premièrement, le facteur naturel dans la région se caractérise par la sécheresse aigüe, provoquant une insécurité alimentaire chronique et des crises humanitaires à répétition. A l'été 2011, l'ensemble du sud de la région a été touché par une grave famine impactant 12 millions de personnes². Une partie de la population de la Corne de l'Afrique souffre de l'exclusion politique et de la marginalisation économique. De plus il est important de noter que le taux de mortalité infantile et maternelle, qui est le plus élevé au monde, est fortement lié aux conditions climatiques de la région. La dégradation de l'environnement naturel est une autre résultante de la sécheresse car elle conduit à d'importantes tensions dans les milieux pastoraux touchés par la désertification, le déboisement et la pénurie d'eau.

Deuxièmement, le facteur humain contribue à paupérisation de la région, en ce que les luttes pour les ressources naturelles, nuisent à l'agriculture et aux activités économiques et commerciales. De plus, ces conflits soulignent la fragilité, voire l'inexistence des institutions étatiques, qui se retrouvent dans l'impossibilité d'assurer la liberté et la sécurité des échanges, notamment du fait de la présence de groupes armés et de mines anti-personnel issues de conflits passés.

Le croisement de ces deux facteurs naturel et conflictuel a poussé les populations à s'exiler. Ainsi, suite à la famine de 2011, et durant les six premiers mois de l'année, plus de 83 000 Somaliens ont fui vers le Kenya et plus de 54 000 vers l'Ethiopie. La Corne de l'Afrique est ainsi un des grands foyers de déplacés internes.

IV. LA SOMALIE, AU CŒUR DES PREOCCUPATIONS REGIONALES ET INTERNATIONALES

La Somalie est de loin le pays le plus instable de la région, puisque l'équilibre relatif est limité aux régions du Puntland et du Somaliland qui se sont proclamées autonomes. Néanmoins, la situation politique et institutionnelle somalienne, dans l'impasse depuis plus de vingt ans, a progressé depuis le 10 septembre 2012 avec l'élection du président Hassan Cheikh Mohamoud. Elle reste tout de même fragile. En effet, au cours des treize dernières années, la Somalie a vu se succéder quatre présidents et dix Premiers ministres. Cette situation

² Source : Rapport OCHA, juillet 2011.

est favorable à la corruption, aux rivalités claniques et au retour des phénomènes de piraterie et du terrorisme.

Le pays souffre d'une grave famine chronique, souvent à l'origine de mouvements de réfugiés. Cette situation de fait représente non seulement une menace pour l'équilibre régional mais, impacte également le continent africain ainsi que l'Europe, au vu des liens historiques, géographiques, politiques, et économiques. Les dynamiques transfrontalières telles que les flux de réfugiés, les trafics d'armes et de drogue, sont des facteurs d'instabilité globale, qui concernent de nombreux pays au-delà de la Corne de l'Afrique. Ainsi, la situation critique en Somalie risque d'avoir une incidence majeure sur la paix et la sécurité en Afrique de l'Est.

CONCLUSION

Le contexte sécuritaire dans la Corne de l'Afrique varie énormément selon les pays, mais certaines dynamiques constituent des caractéristiques propres à la région. La Corne de l'Afrique a une importance stratégique due à sa situation géographique, constituant notamment une voie ouverte à la mer Rouge, à la mer d'Arabie et à l'océan Indien. Les actions répétées de piraterie dans le golfe d'Aden ces dernières années ont suscité une attention particulière de la part de la communauté internationale. De plus, la proximité du Moyen-Orient et le développement des réseaux terroristes sont une source d'inquiétude pour la sécurité internationale. Enfin, la richesse du sous-sol est également source de conflits d'intérêts.

La Corne de l'Afrique, au carrefour de l'Afrique et du Moyen-Orient, représente une pertinence stratégique pour l'action extérieure de l'Union européenne (et celle des États-Unis). Les actes de piraterie au large de la Somalie et le contrôle de territoires par des bandes organisées tendent à fragiliser les intérêts européens. Autre conséquence de poids pour l'Europe, l'émigration illégale venue de la Corne de l'Afrique a tendance à s'accroître. Le naufrage au large de Lampedusa, en Italie, le 3 octobre 2013, en est une illustration dramatique. 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.

La multi-dimensionnalité et l'interconnexion des problèmes de la Corne de l'Afrique - sécurité, économie, politique - exigent des réponses multilatérales. La Corne de l'Afrique est une zone fragile car elle comprend un ensemble de lignes de fractures ethniques, économiques et politiques qui irradient son voisinage. La région est soumise aux intérêts divergents des États et aux organisations qui y interviennent. Les actions qui s'y déroulent ne sont donc pas toujours complémentaires et coordonnées. Cette situation n'est pas sans poser de problème vis-à-vis de l'application de l'approche globale de l'Union européenne dans la Corne de l'Afrique.

Le Corne de l'Afrique est donc un enjeu global pour l'Europe auquel tente de répondre le concept d'« approche globale ».

■ LA MISE A L'ÉPREUVE DE L'APPROCHE GLOBALE: LE CAS DE LA SOMALIE

Général de division (2S) Maurice de LANGLOIS

Directeur du domaine Politiques de défense comparées à l'IRSEM

La Corne de l'Afrique est une région qui recouvre des enjeux multidimensionnels très importants. C'est la raison pour laquelle la définition et la mise en œuvre d'une approche globale au profit de cette zone s'avèrent être particulièrement adaptées. Présentée comme un acteur global souhaitant assurer sa sécurité et la stabilité internationale, l'Union européenne (UE) est particulièrement bien armée pour intervenir avec efficacité dans la Corne de l'Afrique grâce à une stratégie singulière combinée à ses instruments économiques, diplomatiques et militaires. Si l'UE dispose en interne de tous les outils nécessaires, leur mise en œuvre pose de nombreuses difficultés et ce, en dépit des améliorations amenées par le traité de Lisbonne et rappelées à l'occasion du dernier Conseil européen de décembre 2013. La Corne de l'Afrique, et en particulier la Somalie, fait ici figure de cas d'« école » même s'il faut reconnaître que l'approche de l'UE a été longtemps empirique et pragmatique avant d'être recentrée autour d'une stratégie d'ensemble. Après avoir comparé les approches conceptuelles des organisations et décrit les actions mises en œuvre et l'implication des acteurs, cet article a vocation à balayer les problématiques sous les angles des budgets, de la coordination et de la gouvernance.

I. APPROCHE CONCEPTUELLE DES ORGANISATIONS

Avant d'étudier en détail la mise en œuvre de la stratégie mise en place par l'UE dans la Corne de l'Afrique, il paraît nécessaire de s'intéresser au préalable à la notion même d'approche globale. Dépourvue d'une définition précise et universelle, cette notion varie selon les acteurs qui s'en emparent. Ainsi, la conception de l'approche globale n'est pas la même selon les organisations ou selon les Etats, d'autant que sa définition fait l'objet d'une lutte entre des acteurs en quête de légitimité sur la scène internationale. Une fois conceptualisée, l'approche globale se décline en de nombreuses actions recouvrant elles-mêmes plusieurs domaines. Ces actions sont planifiées, puis réalisées sous l'autorité d'un certain nombre d'acteurs et au sein d'une même stratégie générale qui en précise les objectifs finaux.

Les organisations comme l'ONU, l'OTAN et l'UE se retrouvent sur les principes directeurs de l'approche globale, comme la nécessité de coordonner les efforts entrepris ou encore le besoin de coopération entre les différents acteurs. Selon Florence Vu Van, les trois organisations « *entendent ce terme comme un ensemble de réponses à des menaces à la stabilité et à la sécurité internationales qui ne sont pas uniquement militaires* ». Toutefois, l'absence de définition partagée fait qu'il existe de nombreuses divergences en ce qui concerne son champ d'action et sa portée. Ainsi, l'ONU l'envisage sous la forme de missions intégrées devant répondre à trois objectifs, à savoir le renforcement de la sécurité, la consolidation des institutions politiques et la reconstruction économique et sociale. Pour sa part, l'approche adoptée par l'OTAN insiste sur les aspects politiques, civils et militaires, tout en mettant l'accent sur la nécessité de coopérer avec les autres organisations et de coordonner les actions sur le terrain. Toutefois, l'absence de moyens civils à l'OTAN constitue l'une des principales faiblesses

de l'approche qu'elle promeut. Enfin, l'UE envisage l'approche globale comme étant un ensemble d'actions utilisant les outils civils et militaires dont elle dispose et reposant sur un périmètre englobant la défense, le développement et la diplomatie. L'UE a un avantage conséquent sur les autres organisations parce qu'elle détient en propre tous les leviers de l'approche globale.

Les acteurs et les actions mises en œuvre

Les actions de la communauté internationale dans la Corne de l'Afrique sont extrêmement nombreuses, qu'elles soient engagées par des acteurs de l'UE ou des organisations et Etats extérieurs, et souvent sans réelle coordination. Si l'action de l'UE se veut globale par l'utilisation de tous ses instruments diplomatiques, sécuritaires, humanitaires et de développement, ce n'est généralement pas le cas pour l'ensemble des autres acteurs. Seule l'ONU peut être considérée comme ayant une approche similaire, ce qui explique les nombreuses synergies qui existent entre les deux organisations.

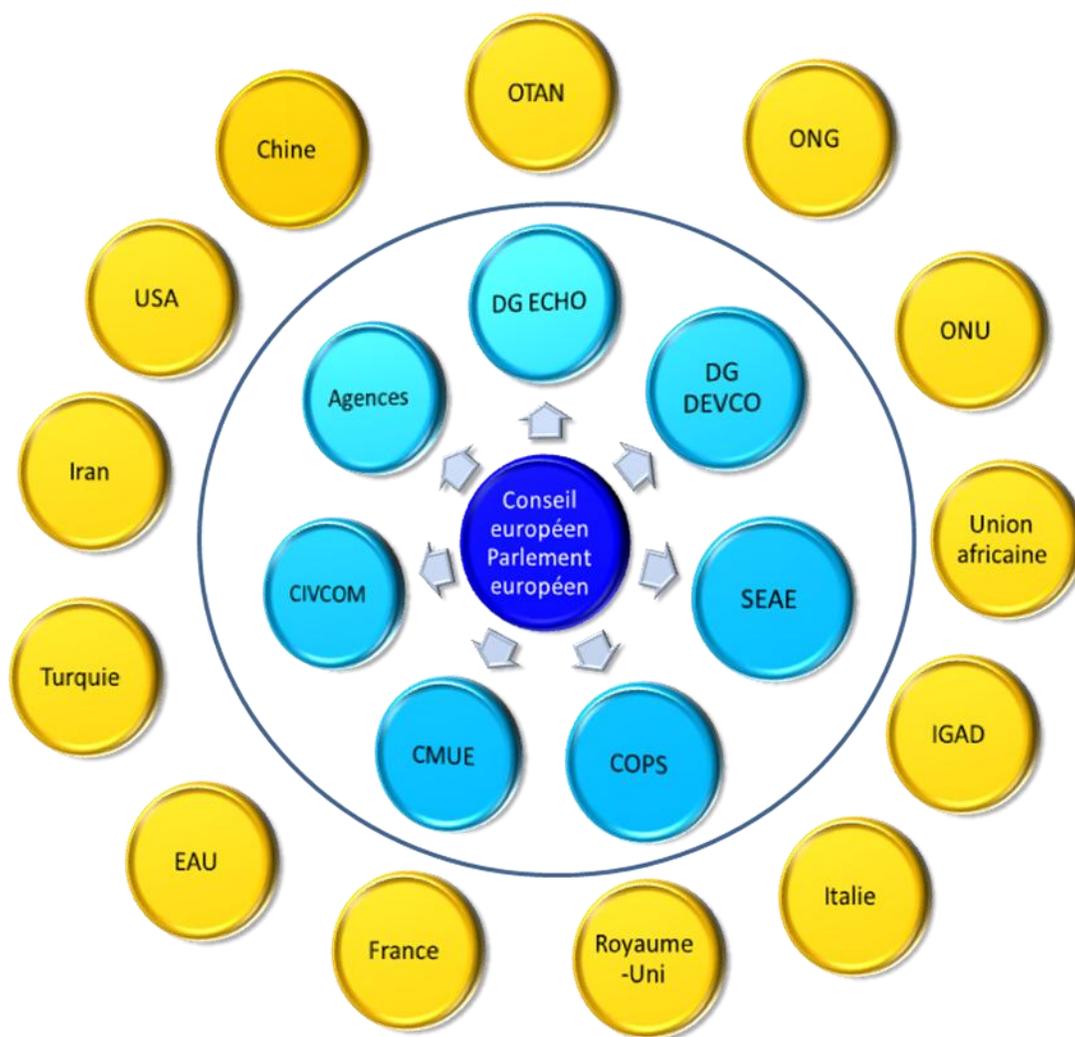


Figure 1 : Acteurs de l'UE et hors UE impliqués dans la Corne de l'Afrique (liste non exhaustive)

Au titre de l'UE

L'UE s'attache à rendre ses actions cohérentes au titre de l'approche globale, même si celles-ci relèvent de deux logiques, à savoir l'intergouvernemental et le communautaire. Ainsi, certaines actions sont développées par le Conseil ou dans le cadre de la PSDC, alors que d'autres sont déployées par différentes directions générales de la Commission ou par des agences communautaires. Cette spécificité signifie que les actions menées dans le cadre de l'approche globale de l'UE relèvent de chaînes de responsabilité spécifiques, avec des mandats, des périmètres et des durées d'engagement rarement coordonnés. Ceci peut générer dans certains cas des effets indésirables, voire contre-productifs, qui aboutissent par exemple à des duplications et des mises en concurrence involontaires. En 2011, l'UE s'est dotée d'une stratégie régionale¹ au profit de la Corne de l'Afrique ayant comme objectif de « *soutenir les populations de la région en vue de renforcer la paix, la stabilité, la sécurité et la prospérité et de responsabiliser les gouvernements* ». Elle définit cinq axes d'action pour l'UE dans la région : le partenariat pour le développement, le dialogue politique, la réponse aux crises, la gestion de crises et les relations commerciales. Plus simplement, ces axes recouvrent les domaines de la sécurité, de l'action humanitaire et du développement.

Au titre de la sécurité, trois opérations ont été montées, une opération de lutte contre la piraterie (EUNAVFOR Atalante 2008), une mission de formation de soldats somaliens (EUTM Somalia 2010) et une mission de formation de garde-côtes des pays de la région (EUCAP NESTOR 2012). On peut considérer que l'opération Atalante est une réussite sur le plan opérationnel : « *alors qu'il y avait près de 200 attaques dans les premières années (163 en 2009, 174 en 2010, 176 en 2011), il y a eu seulement 34 en 2012 et 4 en 2013... Quant au nombre de navires piratés (de 46 et 47 en 2009 et 2010), il chute de moitié en 2011, se réduit à 5 en 2012 et est toujours de 0 en 2013* »². Fin 2013, un total de sept attaques était finalement recensé sur l'année et aucun navire n'a été piraté.³ L'opération Atalante incarne l'esprit de l'approche globale car elle utilise un ensemble d'outils européens lui permettant de détecter, d'identifier, de suivre et d'arrêter des présumés pirates puis de les faire juger. Elle a mis en place un système de coordination pragmatique au niveau tactique, appelé SHADE⁴, qui permet de coordonner l'action de plus de trente pays engagés dans la lutte contre la piraterie⁵.

EUTM Somalia a contribué à ce jour à la formation d'environ 4000 soldats somaliens qui ont été engagé avec succès aux côtés de l'AMISOM (*African Union Mission in Somalia*). Cette mission lancée en 2010 est considérée comme un succès. La valeur de l'engagement de ces soldats en soutien du Gouvernement fédéral transitoire de la Somalie et aux côtés de l'AMISOM a été reconnue à plusieurs occasions. Le soutien rapide et efficace des Etats-Unis au lancement de cette mission est une première qu'il faut saluer. Elle a permis d'équiper, de transporter et d'assurer les salaires des soldats somalis en formation. Outre le fait que le pourcentage de défection est resté très faible, cette mission a servi de modèle au lancement d'EUTM Mali en 2013. En revanche, les délais de lancement de la mission ont été longs, entre les déclarations initiales de Javier Solana en septembre

¹ Le cadre stratégique pour la Corne de l'Afrique :

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=FR&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2016858%202011%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Ffr%2F11%2Fst16%2Fst16858.fr11.pdf>

²² Bruxelles 2, Nicolas Gros-Verheyde, 2 octobre 2013

³ <http://eunavfor.eu/key-facts-and-figures/>

⁴ La 31^e conférence Shared Awareness and Deconfliction (SHADE) sur la contre-piraterie s'est tenue à Manama, Bahrain, 11 mars 2014.

⁵ Voir l'article de Sonia Le Gouriellec.

2009 et le lancement effectif le 5 mai 2010, surtout pour une mission qui reste de taille modeste (moins de 150 hommes). Ceci a servi de leçon pour EUTM Mali puisque les délais ont été raccourcis à 3 mois, « *entre l'expression de son besoin en novembre 2012 et le lancement effectif de la mission en février 2013, alors que le volume de cette mission atteignait 550 personnels. En l'espace de dix semaines, l'Union européenne a adopté trois décisions politiques : le concept de gestion de crise, le cadre juridique de la mission et son lancement* »⁶.

Il est à noter que d'autres missions de formation ont été réalisées à titre bilatéral. C'est le cas de la France à Djibouti, du Royaume-Uni au Kenya⁷ et des Etats-Unis en Ouganda, au Burundi et au Kenya.

Le besoin s'est rapidement fait sentir de transférer aux pays de la région la responsabilité de leur propre sécurité. Ainsi le renforcement des capacités maritimes régionales a donné naissance à la mission EUCAP NESTOR en juillet 2012. Ayant pour but de renforcer les capacités maritimes régionales de cinq pays situés dans la Corne de l'Afrique et l'océan Indien occidental, la mission s'est installée dans un premier temps à l'été 2013, à Djibouti et aux Seychelles. Elle a commencé ses activités de conseil, de formation, et d'entraînement. Composée d'une centaine de personnes, son périmètre d'activité s'est progressivement étendu à Djibouti, au Kenya et à la Tanzanie, puis dans les régions du Puntland et du Somaliland.

Les principaux domaines d'intervention de l'UE en Somalie au titre du développement et de l'action humanitaire sont axés sur la gouvernance, l'éducation, le développement économique et la sécurité alimentaire. Deux directions générales (DG) sont concernées, l'office d'aide humanitaire ou DG ECHO et la DG développement et coopération ou DEVCO. L'action humanitaire, qui répond aux besoins immédiats, liés aux nombreuses catastrophes naturelles (sécheresse, inondations) et aux conflits, est gérée par la DG ECHO. L'action d'ECHO dans cette région repose sur quatre priorités : l'assistance humanitaire (sécurité alimentaire, nutrition, santé, eau, hygiène, protection) ; le renforcement de la capacité des populations touchées à répondre aux situations d'urgence (par exemple, catastrophes naturelles) ; la contribution à la reconstruction ; et le renforcement de la capacité des populations et des réfugiés à répondre à leurs besoins sur le long terme. Elle contribue aux efforts du Programme Alimentaire Mondial des Nations unies (PAM) : l'UE est le deuxième donateur du PAM et se situe en première position concernant l'aide financière directe. Les navires du PAM sont escortés dans le cadre de l'opération Atalante. La DG ECHO tient à garder un fonctionnement strictement indépendant des activités menées par le SEAE car son action repose sur « *les principes de l'humanité, de la neutralité, de l'impartialité et de l'indépendance* »⁸.

L'UE s'est dotée d'un cadre pour la mise en œuvre de son action humanitaire dans la Corne de l'Afrique⁹. Ce document rappelle les enjeux de l'action humanitaire dans cette région, définit les objectifs et les résultats attendus. Elle s'appuie sur un réseau d'ONG européennes qui bénéficient de son soutien financier. Selon Clara Egger, on estime à près de 200 les ONG partenaires des DG ECHO et DEVCO. Le développement, géré par la DG DEVCO, concerne le long terme. Celle-ci a mis en place un partenariat pour le développement avec les pays ACP

⁶ Note GRIP Béragère Rouppert 19 avril 2013.

⁷ Voir l'article de Dominic Wabala du 5 mars 2013 : « 3 000 British troops arrive in Kenya for military training », <http://allafrica.com/stories/201303051270.html>

⁸ http://ec.europa.eu/echo/about/presentation_fr.htm

⁹ Voir *Humanitarian Implementation Plan* du 1^{er} juillet 2013 (3^e version).

(Afrique-Caraïbes-Pacifique), dans le cadre de l'Accord de Cotonou¹⁰. Pour la Somalie, l'UE européenne joue un rôle majeur dans le processus de New Deal, adopté en 2013, qui vise à redonner au gouvernement somalien un rôle clef dans la coordination de l'aide au développement.

Parmi les nombreux projets en cours dans la Corne de l'Afrique, le programme « *Routes maritimes critiques* », financé dans le cadre du volet à long terme de l'Instrument de Stabilité (IdS), gère le projet *Enhancing Security and Safety through Information Sharing and Capacity Building* (MARSIC) en soutien des services de police, garde-côtes et l'administration pénitentiaire des États partenaires de la région.

En Somalie, les actions sont très variées. Elles ont pour but de fournir une aide pour éradiquer la pauvreté et favoriser la paix et la démocratie, liant sécurité et développement. Le Fond européen de développement (FED) fournit un soutien financier à la mission AMISOM de l'Union africaine, pas moins de 600 millions d'euros depuis 2007. 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. Le FED contribue au programme « Etat de droit et de sécurité » du Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD) au profit des forces de police et du secteur de la justice en Somalie.

L'UE est aussi active au travers d'une mission de rétablissement post-conflit qui soutient notamment le travail des forces de police dans la gestion des mines anti-personnel. Les missions d'observation électorale de l'UE sont financées par DEVCO¹¹. Ainsi, deux missions ont eu lieu dans la Corne de l'Afrique : la première en janvier 2011 lors du référendum du Sud-Soudan, et la deuxième en 2010 pour les élections en Ethiopie.

Hors UE

L'action principale de l'ONU dans la Corne de l'Afrique est liée aux conséquences de la sécheresse qui touche près de 15 millions de personnes. L'aide humanitaire est mise en œuvre par le Coordinateur humanitaire des Nations unies et par le Bureau pour la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA). La DG ECHO est étroitement associée à OCHA. Parmi les autres actions mises en place par l'ONU dans la Corne de l'Afrique, un Bureau de Soutien à l'AMISOM (*United Nations Support Office for AMISOM*, UNSOA) joue un rôle surtout logistique, se centrant sur la fourniture de services et d'équipements aux forces armées africaines.

Dans le cadre de la lutte contre la piraterie, la résolution 1851 (2008) des Nations unies a donné naissance au Groupe de Contact sur la Piraterie dans la Corne de l'Afrique (*Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia*, CGPCS), qui rassemble plus de 60 pays ou organisations avec le but de coordonner les actions engagées.

L'Union africaine (UA) bénéficie d'un soutien européen avant tout financier, *via* la Facilité de Paix pour l'Afrique (APF). C'est elle qui reçoit les fonds européens pour l'AMISOM. Cependant les relations en l'UA et l'UE restent complexes, car l'AMISOM est régulièrement critiquée pour son manque de respect des droits humains et du droit humanitaire.

L'IGAD (*Intergovernmental Authority on Development*) regroupe les pays de la région, à savoir Djibouti, l'Éthiopie, l'Érythrée, le Kenya, la Somalie, les deux Soudan et l'Ouganda. Cette organisation est prisonnière des rivali-

¹⁰ Accord signé entre l'Union européenne et les pays ACP signé le 23 juin 2000 et réunissant 79 États du groupe ACP et de l'UE.

¹¹ Toutes les missions d'observation électorale sont financées par l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme (IEDDH).

tés de pouvoir interétatiques notamment entre le Kenya et la Somalie. Elle souffre de faiblesses structurelles et « *reste un outil trop peu développé de renforcement de la coopération, de l'intégration et de la sécurité dans la région* »¹².

De nombreux Etats interviennent dans la Corne de l'Afrique au titre bilatéral. Trois exemples sont fournis dans cette étude.

L'action des Etats-Unis en Somalie, pour Stephen Burgess, a été contrainte par le traumatisme de la mort de douze soldats américains (*Restore Hope*) en 1992 et la priorité donnée par la suite aux engagements en Irak et en Afghanistan. C'est la raison pour laquelle les Américains ont privilégié l'approche indirecte, en menant des actions de formation dans les pays périphériques (Ouganda, Kenya et Burundi) et en faisant un effort sur l'aide au développement. L'auteur souligne le manque de coordination nationale entre le Département d'Etat et le Département de la Défense.

La Turquie s'est engagée récemment en Somalie, à partir de 2011. Selon Sonia Le Gouriellec, elle a bénéficié d'une excellente perception de la part de la population. Tout d'abord, c'est un pays musulman qui a su, avec l'appui d'une excellente communication, apporter un soutien direct aux populations à travers des actions de réfection des routes, des écoles, des hôpitaux et des aéroports. Cette approche, en apparence généreuse, souffre tout de même d'un faible investissement financier et est devenue contestable à cause de son positionnement politique. Selon Sonia Le Gouriellec, « *les interférences politiques, les inégalités de traitement des différents territoires et les intentions cachées (prosélytisme religieux) de la Turquie ont rapidement été soulignées par les différents acteurs somaliens* ».

La Chine, selon Raphaël Rossignol, est devenue un acteur clé de la région. Largement engagée dans la lutte contre la piraterie, la Chine a pu, pour la première fois, faire accepter ses bateaux de guerre loin de ses côtes. Par une présence au large des côtes somaliennes admise par la communauté internationale, le pays adopte un positionnement de grande puissance et envisage déjà de pérenniser sa présence navale dans tout l'océan Indien. Cette activité lui permet de tester ses capacités opérationnelles auprès d'autres marines de guerre, de se moderniser et d'entraîner ses équipages. La Chine a su se faire accepter comme un soutien fort à l'UA et aux pays de la région. Elle finance les opérations de maintien de la paix de l'UA et, plus particulièrement, l'AMISOM par la fourniture d'équipements. Enfin, elle s'intéresse à l'exploitation des ressources naturelles. Par exemple, elle participe au Kenya au projet du *Lamut Port Southern Sudan-Ethiopia Transport* (LAPSSET), dont le coût total est de 26 milliards de dollars, à travers les entreprises chinoises du consortium mené par la *China Communications Construction Company* (CCCC). Cette approche vise à favoriser l'implantation d'entreprises pétrolières chinoises CNPC (au Soudan du Sud, et possédant un oléoduc au Kenya), et CNOOC (*China National Offshore Oil Corporation* en Ouganda et au Kenya).

¹² Stratégie pour la Corne de l'Afrique, 2011.

II. LES DOCUMENTS DE STRATEGIE ECRITS PAR L'UE

Trois différentes stratégies ont été écrites sur l'Afrique en général, et sur la Corne en particulier.

La Communication de la Commission, en 2006, intitulée « 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 » précise que « *la sécurité et le développement sont des questions importantes et complémentaires* ». Dans le choix d'une approche résolument régionale, elle recommande de développer un partenariat politique fort avec les acteurs de la région et, en particulier, l'*Intergovernmental Authority on Development* (IGAD). La Communication a été suivie d'un plan d'action en 2007 appelé « Initiative pour la Corne de l'Afrique » mais qui ne prenait pas en compte notamment la dimension PSDC.

En 2009, le Conseil adopte un document appelé « Une politique de l'UE à l'égard de la Corne de l'Afrique – vers une stratégie globale de l'UE ». C'est bien la première orientation vers la notion de mise en œuvre de l'approche globale. C'est une réflexion sur le temps long qui est à l'origine de la création du poste de Représentant Spécial de l'UE (RSUE), à compétence régionale. Les objectifs sont précisés : assurer la cohérence et la coordination des différents instruments de l'UE, fixer des priorités d'action en fonction des développements que connaît la région, développer un cadre régional et lier l'action de l'Union à celles des autres acteurs internationaux (Nations unies et Etats-Unis notamment).

Enfin, une « Stratégie pour la Corne de l'Afrique » est approuvée dans les conclusions du Conseil de l'Union européenne en 2011. L'objectif fondamental est de « *soutenir les populations de la région en vue de renforcer la paix, la stabilité, la sécurité et la prospérité et de responsabiliser les gouvernements* ». Pour cela, une approche régionale est préférée en s'attaquant aux causes profondes des conflits. L'approche globale nécessitera que : « *la Haute Représentante et le Service Européen pour l'Action Extérieure, le représentant spécial de l'UE, les délégations de l'UE dans la région, la Commission européenne et les États membres œuvreront de concert* ». Cinq axes prioritaires sont définis, le partenariat au développement, le dialogue politique, la réponse aux crises, la gestion des crises et les relations commerciales.

Si la logique de développement de ces différentes stratégies est parfaitement acceptable, ces dernières se heurtent à des problèmes de mise en œuvre sur le terrain. Dans son dernier rapport (2013/2146(INI)) sur « L'approche globale de l'Union et ses répercussions sur la cohérence de l'action extérieure de l'Union », le Parlement européen souligne l'intérêt de ces documents pour « *faire connaître les objectifs stratégiques, coordonner les réactions politiques, constituer des partenariats et mettre l'accent sur l'exécution des budgets* ». Il demande que ces stratégies soient rédigées conjointement par le SEAE et les directions générales compétentes de la Commission (notamment DEVCO et ECHO), sous la direction du Haut Représentant/vice-président. Il insiste sur la nécessité de la rédaction d'une véritable feuille de route avec des objectifs et des priorités claires, un calendrier de réalisation, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Il relève que le rôle et la contribution de la PSDC devraient faire partie intégrante de l'analyse politique initiale et de la première définition des objectifs politiques, de manière à faciliter, le cas échéant, la participation des planificateurs de la PSDC dès les premières phases.

Les budgets engagés par l'UE

Les financements viennent principalement du budget communautaire et sont gérés par la Commission européenne. Seuls deux instruments échappent à cette règle et sont financés directement par les Etats-membres : le Fonds européen de développement (FED) et le mécanisme *Athéna*. Pour les autres, qui sont déterminés sur une base pluriannuelle, le Parlement européen exerce un contrôle démocratique et se réserve le droit de les réexaminer, dans le cadre de la révision à mi-parcours, d'analyser leur mise en œuvre et procéder aux modifications nécessaires.

Instrument	Objet	Financement 2011	Interlocuteur
Fonds Européen de Développement (FED)	Pays ACP et pays et territoires d'Outre-mer (PTOM). Inclut le programme Facilité de paix pour l'Afrique (APF)	3780 M€	Hors budget communautaire, géré par DG DEVCO
Aide humanitaire	Action humanitaire, réponse aux crises	765 M€	DG ECHO
PESC	Finance les missions civiles de la PSDC	300 M€	SEAE/FPI
Instrument de stabilité (IdS)	Stabilité politique et consolidation de la paix	282 M€	DG DEVCO et SEAE/FPI
Instrument européen pour la démocratie et les Droits de l'homme (IEDDH)	Promotion de la démocratie et des Droits de l'homme	150 M€	DG DEVCO

Figure 2 : Evaluation des engagements de dépenses dans la Corne de l'Afrique en 2011

L'instrument financier le plus important, le FED soutient les actions menées dans les pays Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP) et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) dans le développement économique, le développement social et humain, la coopération et l'intégration régionales. Le FED est un fond extrabudgétaire financé par les États membres suivant une clé de contribution spéciale. Il est régi par l'accord de partenariat ACP-CE, signé en 2000 et révisé en 2005. Le 11^{ème} FED vient d'être lancé pour la période 2014-2020. Il dispose d'une enveloppe budgétaire de 22,7 milliards d'euros, dont 97% sont alloués aux pays ACP. Pas moins de deux milliards ont été consacrés à la Corne de l'Afrique par le 10^{ème} FED, 2008-2013.

Les ressources qui composent le Fonds européen de développement ne sont pas inscrites au budget communautaire et n'en font donc pas partie. Cette autonomie financière du FED par rapport au budget communautaire, constitue une exception dans le système général des finances de l'Union et confère à cet instrument un caractère unique. Le FED n'est pas contrôlé par le Parlement européen. Les aides du FED sont très variées et concernent, dans l'ordre de priorité, la coopération économique, l'intégration régionale et l'appui institutionnel, les secteurs de la santé, de l'éducation, du développement rural, de l'environnement et des transports. Les politiques horizontales sont aussi prises en compte comme les droits de l'homme, la démocratie, l'égalité des sexes, la sécurité alimentaire et la lutte contre la consommation de stupéfiants.

A titre d'exemple, la Facilité de Paix pour l'Afrique (*African Peace Facility, APF*) a été établie dans le cadre d'un partenariat avec l'Union africaine pour soutenir le développement de la paix et de la sécurité. On y retrouve le financement de l'AMISOM, l'Architecture Paix et Sécurité Africaine (*African Peace and Security Architecture, APSA*) et les mécanismes de réponse rapide aux niveaux continental et régional. Par ailleurs, le FED contribue au programme « *Etat de droit et de sécurité* » du Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD) afin de financer la force de police et le secteur de la justice en Somalie. Dans le cadre de ce programme, le Bureau des Nations unies pour les services d'appui aux projets (*United Nations Office for project services, UNOPS*), est chargé de la construction et de la rénovation de prisons. L'aide humanitaire s'est élevée depuis 2006 à plus d'un milliard d'euros au profit de la Corne de l'Afrique. Un document général, le Consensus Européen sur l'aide humanitaire¹³ a été signé en 2007 et définit le cadre d'action de l'UE en matière d'humanitaire. Il affirme les valeurs et principes de l'aide humanitaire et souligne la nécessité d'une coordination de l'aide européenne afin de la rendre la plus efficace possible.

L'instrument de stabilité (IdS)¹⁴ qui vise à la consolidation de la paix, se divise en deux composants, le court terme sous la responsabilité du SEAE et le long terme, sous la responsabilité de la DG DEVCO. L'IdS court terme, préparation et réponse aux crises, a pour objectif la prévention des conflits et le soutien à la stabilisation post-conflit. Ses activités concernent le soutien au développement de la démocratie, aux tribunaux sur la criminalité internationale, la promotion de médias indépendants et pluralistes, l'aide aux victimes d'armes illicites, notamment les mines anti-personnel. L'IdS court terme, même s'il est sous la responsabilité directe du haut représentant à travers le SEAE, est géré selon les règles communautaires par un organisme indépendant, le service pour les instruments de politique extérieure (*Foreign Policy Instruments FPI*). L'IdS long terme est employé dans trois priorités : la lutte contre la prolifération et le renforcement du contrôle des frontières contre le crime organisé ; le terrorisme et les trafics illicites ; l'aide à la prévention de crises ou à la reconstruction.

Les missions civiles de la PSDC sont financées par le budget général de l'Union, au titre du financement de la Politique Européenne de Sécurité Commune (PESC). Ce budget est géré par le FPI, au même titre que l'IdS.

Pour les missions militaires de la PSDC, elles relèvent d'une logique inter-gouvernementale et sont à la charge des Etats membres. Un mécanisme, dit mécanisme *Athéna*, a été mis en place le 27 février 2004, visant à financer des dépenses communes selon une clé de répartition. Il prend en compte les dépenses des quartiers généraux

¹³ Cette déclaration a été signée en décembre 2007 par les trois institutions européennes. Elle a été approuvée par le Conseil le 19 novembre, par le Parlement européen le 29 novembre et a été signée par les présidents de la Commission, du Conseil et du Parlement européen le 18 décembre 2007.

¹⁴ L'IdS est devenu l'instrument de contribution à la paix et à la stabilité (*Instrument contributing to Stability and Peace, IcSP*) par adoption de la Régulation n° 230/2014 du Parlement européen et du Conseil le 11 mars 2014.

(FHQ, OHQ), le recours aux moyens OTAN, les frais généraux et les dépenses de la phase préparatoire et du désengagement d'une opération, ainsi que les évacuations sanitaires. Depuis décembre 2011, *Athéna* prend aussi en compte les coûts communs pour le déploiement des groupements tactiques. Par ailleurs, un fond de lancement constitué de contributions des États membres a été institué pour le financement des activités préparatoires des missions de Petersberg qui ne sont pas prises en charge par le budget général de l'Union¹⁵.

Si les financements de l'Union européenne au profit de la Corne de l'Afrique sont conséquents, il faut bien reconnaître qu'il est difficile d'en avoir une vision globale. Les rapports existent mais manquent de clarté. Obtenir des données chiffrées compilées et cohérentes sur l'ensemble des financements déployés dans la région semble impossible. Il existe donc une certaine opacité dans la politique d'investissement et dans le contrôle qui en est fait. Selon Chantal Lavallée, « *l'UE doit veiller à réduire les risques de duplication et par conséquent, les coûts. Une réflexion en profondeur s'impose. L'UE gagnerait à traduire l'approche globale en termes de coûts, c'est-à-dire avec un budget global pour chaque action globale* ». Le Parlement européen, dans son rapport de 2013¹⁶, demande plus de clarté et de cohérence: « *les instruments financiers d'aide extérieure pour la période 2014-2020 doivent être élaborés afin de faciliter la mise en œuvre d'une approche globale des relations extérieures de l'Union, en particulier en créant des instruments portant tout à la fois sur la prévention des conflits, la gestion de crise, la consolidation de la paix, la coopération au développement et le renforcement des partenariats stratégiques* ».

La coordination

La complexité des actions et des acteurs engagés dans la Corne de l'Afrique nécessite de développer de nombreuses actions de coordination. Ceci est d'autant plus complexe qu'elles sont le lieu de confrontation de deux logiques, intergouvernementale et communautaire.

Interne à l'Union européenne

En interne, à Bruxelles, la coordination concerne les relations entre les États membres au niveau du Conseil, du Comité politique et de sécurité et des groupes de travail. Elle impacte les relations entre le Conseil et les institutions de l'UE, à savoir la Commission, le SEAE avec le secrétariat du Conseil. En interne au SEAE, le rôle du secrétaire général exécutif est d'harmoniser plusieurs expertises venant des services géographiques, des services thématiques, des organismes de gestion de crise PSDC avec la direction de réponse aux crises, sans oublier les délégations qui sont sous sa responsabilité. La Commission enfin doit gérer la cohérence de l'action de ses différentes directions générales. Plusieurs instances de coordination ont été créées.

Au niveau de la Commission, on peut citer l'exemple du LRRD, *Linking relief, rehabilitation and development* entre les DG ECHO et DG DEVCO et, plus spécifiquement depuis 2012 pour la Corne de l'Afrique, l'initiative SHARE (*Supporting Horn of Africa Resilience*) qui favorise une coordination étroite entre l'aide humanitaire et la coopération au développement à long terme.

¹⁵ Traité de Lisbonne : article III-313

¹⁶ 2013/2146(INI) : rapport sur l'approche globale de l'Union et ses répercussions sur la cohérence de l'action extérieure de l'Union.

Au SEAE, la direction de réponse aux crises et coordination opérationnelle a vocation à mettre en relation l'ensemble des acteurs, notamment au travers de la plateforme de crise. Cependant, même si elle a permis des progrès importants, cette plateforme n'est pas activée d'une manière permanente. Pour la PSDC, le centre d'opération de l'UE a été activé par le Conseil en mars 2012 afin de coordonner les opérations civiles et militaires de la PSDC dans la Corne de l'Afrique. Il n'a toutefois pas de responsabilité de commandement et il n'a pas non plus vocation à assurer la coordination entre la PSDC et les actions de la Commission.

Dans la Corne de l'Afrique, si la multiplication des acteurs de l'UE correspond à un souci de cohérence générale, elle s'est faite sur une approche plus aléatoire que planifiée.

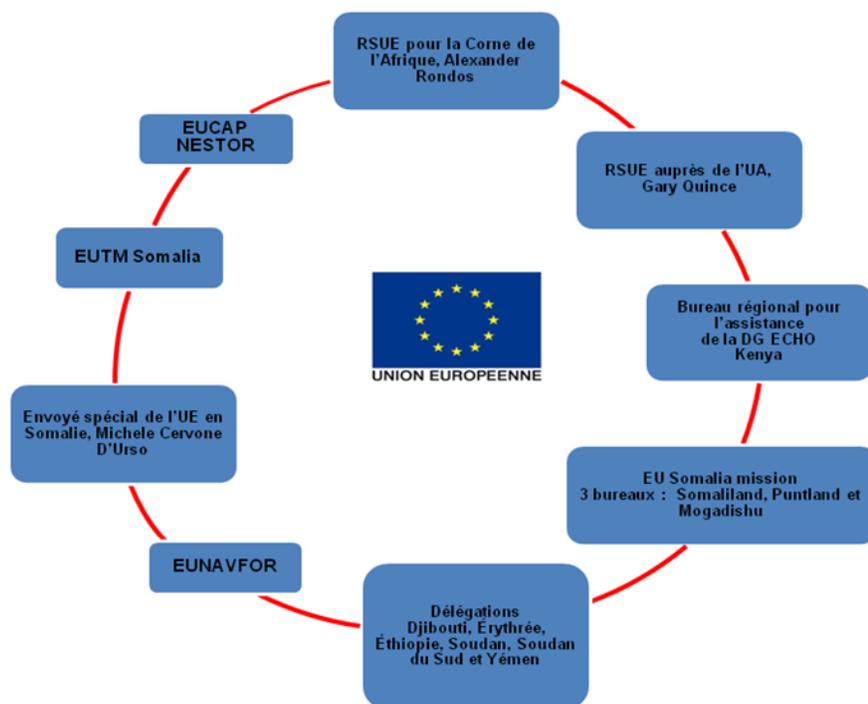


Figure 3: Responsables de l'UE présents dans la Corne de l'Afrique

La présence de deux représentants spéciaux, de six chefs de délégations, de trois chefs de mission ou d'opération de la PSDC, d'un envoyé spécial et de plusieurs bureaux dans la région est un premier facteur de complexité. Cela crée des rivalités et parfois des redondances. Par exemple, le programme pour la promotion de la sécurité maritime régionale¹⁷ (MASE - *Maritime Security programme*) n'est pas coordonné avec EUCAP NESTOR alors que les objectifs sont similaires. Pire, malgré l'existence d'un groupe de contact, il ne semble pas avoir beaucoup de coordination avec l'initiative portée par l'UNODC¹⁸: "*Combating maritime piracy in the Horn of Africa and the Indian Ocean*"¹⁹ qui comporte entre autres, l'objectif de soutenir les pays de la région pour

¹⁷ La Commission Européenne avait mis en place en 2009 un programme dénommé « Routes maritimes critiques » dont le budget était de 4 millions d'euros, pour lutter contre la piraterie dans la Corne de l'Afrique.

¹⁸ United Nations Office on Drugs and Crime.

¹⁹ http://www.unodc.org/documents/evaluation/indepth-evaluations/2013/CPP_Evaluation_Report_Final_07JUNE2013.pdf

arrêter, poursuivre, juger et emprisonner des présumés pirates²⁰. La coordination des trois missions PSDC (Atalanta, EUTM Somalie et EUCAP NESTOR) produit ses premiers effets grâce aux efforts conjugués du centre d'opérations de Bruxelles, des trois chefs de mission et d'opération et du Représentant Spécial (RSUE). Des actions combinées ont effectivement eu lieu grâce à l'initiative conjointe NESTOR/ATALANTA. Mais malgré l'adoption d'une stratégie visant à garantir un *continuum* entre aide humanitaire et aide au développement, la situation reste difficile entre les DG ECHO et DEVCO.

Avec les acteurs extérieurs à l'Union européenne

La concurrence est visible entre les Etats engagés dans les coopérations bilatérales. Et compte-tenu des faibles capacités des Etats régionaux et de la rivalité entre l'Union africaine (UA) et l'IGAD, elle n'en est que plus visible.

Outre les organisations, beaucoup d'acteurs étatiques sont présents pour des raisons historiques, économiques ou sécuritaires. Les organisations internationales et régionales présentes sur place ont un niveau de coordination disparate. Selon Clara Egger, « *l'UE et l'ONU sont placées dans une situation de dépendance réciproque... La Commission européenne, qui finance la majorité des programmes civils de gestion de crise, fait reposer son action sur un vaste réseau de partenaires au cœur desquelles se trouvent les agences onusiennes et les ONG disposant d'une expertise irremplaçable*²¹ ». Si la coordination est satisfaisante au niveau humanitaire avec l'UE, elle est moins efficace au niveau du développement.

L'UA bénéficie d'un soutien européen avant tout financier, via la Facilité de Paix pour l'Afrique (APF). C'est elle qui reçoit les fonds européens pour l'AMISOM. Cependant les relations entre l'UA et l'UE restent complexes.

L'IGAD reste prisonnière des rivalités de pouvoir interétatiques notamment entre le Kenya et la Somalie. Elle souffre de faiblesses structurelles et « *reste un outil trop peu développé, de renforcement de la coopération, de l'intégration et de la sécurité dans la région* »²².

La coordination avec les Etats, qu'ils appartiennent à l'UE ou non, est plus problématique et révèle souvent une divergence dans les objectifs visés. La coordination est un véritable challenge pour l'ensemble des acteurs présents sur le terrain. A ce titre, en interne, le Parlement européen, dans son rapport de 2013, souligne les faiblesses institutionnelles et procédurales qui ont freiné l'efficacité de l'approche globale. Le manque de concertation et des procédures administratives lourdes sont contre-productifs. Si la DG ECHO doit respecter des principes spécifiques d'indépendance, d'impartialité et de neutralité, cela ne doit pas l'empêcher de se rapprocher des autres acteurs de l'Union, ne serait-ce qu'au titre de la coordination. Il conviendrait de renforcer davantage encore la coopération entre ECHO et le SEAE tant au niveau des commissaires et des DG, que du terrain, par exemple entre les bureaux locaux d'ECHO et les délégations de l'UE. De même, le Centre de Réponse d'Urgence (*Emergency Response Center* ERC) de la Commission doit se rapprocher de la plate-forme de crises du SEAE. Pour cela, la direction de réponse aux crises et de coordination des opérations du SEAE doit jouer un rôle cen-

²⁰ "To strengthen the national criminal justice systems of the targeted countries, so as to effectively arrest, prosecute and detain convicted pirates in accordance with universally accepted norms and standards pertaining to crime prevention, criminal justice and penal reform.", http://www.unodc.org/documents/evaluation/indepth-evaluations/2013/CPP_Evaluation_Report_-_Final_07JUNE2013.pdf

²¹ *Evaluation of Commission's External Cooperation with Partner Countries through the Organizations of the UN Family*, rapport final, vol. I, mai 2008 cité dans TARDY Thierry, Ibid, p. 11.

²² Stratégie pour la Corne de l'Afrique 2011.

tral. Mais cela ne doit pas faire oublier que ce manque de coordination est aussi dû à une direction stratégique de l'action de l'UE qui reste inexistante.

La gouvernance au sein de l'UE

Il manque une direction stratégique de la mise en œuvre de l'approche globale et de ses effets.

La gouvernance est difficile du fait des deux aspects intergouvernemental et communautaire de l'action extérieure de l'UE. Les chaînes de responsabilité sont différentes et ne répondent pas aux mêmes mécanismes ou procédures. La position juridique du SEAE, situé entre le Conseil et la Commission est inconfortable.

Le Haut Représentant pour les actions extérieures et la politique de sécurité, vice-président de la Commission (HRAEPS/VP ou plus simplement HR/VP), a un rôle capital au titre de la politique extérieure de l'Union. L'article 18.4 du TFUE stipule que le HR/VP « *veille à la cohérence de l'action extérieure de l'Union. Il est chargé, au sein de la Commission, des responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union* ». En outre, il préside le Conseil des affaires étrangères et est le directeur de l'Agence européenne de défense. Catherine Ashton, le premier HR/VP n'est pas assez visible au niveau de la coordination. Elle n'exerce pas aujourd'hui de réelle direction stratégique de l'action extérieure de l'UE : elle n'a pas été en mesure de construire le pont, ou de réussir « l'acrobatie », entre le Conseil agissant dans le cadre de la PESC/PSDC et la Commission. Elle n'a pas été en mesure, en tant que vice-présidente de la Commission, d'en mobiliser les ressources financières et, vis-à-vis des Etats-membres, elle n'a pas non plus réussi à les dynamiser suffisamment.

L'intérêt de la mise en place d'un représentant spécial (RSUE) au niveau régional, s'est avéré très utile. Si le mandat du RSUE reste très flou - il coordonne, dialogue, représente, conserve une vue d'ensemble, suit l'évolution de la situation, formule des avis - son autorité est toute relative. Seuls sa personnalité et son engagement personnel lui ont permis de devenir un acteur de terrain incontournable. En tant que représentant de l'Union dans les instances internationales compétentes, il a su donner une réelle visibilité à l'action de l'UE.

Selon Elise Daniel, « *le partage des responsabilités entre le RSUE pour la Corne de l'Afrique et les chefs de délégations de l'Union européenne n'est pas précisé. Il n'y a pas de lien hiérarchique entre ces entités, ce qui les oblige à travailler ensemble de manière pragmatique* ». De même, « *aucun lien formel n'existe entre le RSUE et la Commission, notamment DEVCO et ECHO* », ni avec les chaînes de commandement des missions et opérations de la PSDC.

Les structures de planification et de conduite de la PSDC sont insuffisantes et éclatées. Il manque des planificateurs, notamment à l'Etat-major de l'UE qui est sous-dimensionné. C'est aussi le cas de la CPCC (*Civilian Planning and Conduct Capability*) du SEAE qui peine à planifier et conduire les missions civiles de l'UE. Un effort de rationalisation des procédures doit être poursuivi afin de simplifier le processus décisionnel et de réduire des délais de mise en œuvre souvent trop longs.

Le Parlement, dans son rapport de 2013, rappelle toute l'importance que doit jouer le Haut Représentant/vice-président en vue de donner une unité, une cohérence, une visibilité et une efficacité à l'action extérieure de

l'Union européenne. Cependant, si les acteurs de l'approche globale doivent se rapprocher, cela doit se faire dans le respect des spécificités de chacun, de leur champ de compétences et de responsabilités, ainsi que de leurs propres chaînes de commandement.

■ UN CONCEPT D'APPROCHE GLOBALE DIVERSEMMENT INTERPRETE ET POLITISE

Florence VU VAN

Assistante de recherche, IRSEM

« Avec l'instrument militaire, vous ne pouvez pas tout faire ;
Mais sans lui, vous ne pouvez rien faire. »

Raymond Aron

INTRODUCTION

Face à la persistance de crises, les Etats et les organisations internationales ont dressé le constat qu'une approche militaire seule était insuffisante pour y répondre de manière durable. Ainsi, au début des années 2000, le concept d'approche globale, sous différentes appellations, commence à être forgé par les organisations internationales et bénéficie de nos jours d'une attention particulière. Toutefois, l'approche globale n'est pas une notion nouvelle et existe depuis longtemps même si elle n'était pas connue sous ce terme¹. Aujourd'hui, chaque organisation développe sa propre vision de l'approche globale. Certaines similitudes, telles que la nécessité de coordonner ses propres efforts et la coopération avec les autres acteurs, se retrouvent au cœur du concept, mais des divergences existent notamment en ce qui concerne le champ d'action et la portée du concept.

L'approche globale comprend plusieurs niveaux :

- les acteurs concernés, à la fois sur le plan interne (coordination des différents services des organisations) et sur le plan externe (coopération avec les alliés, les organisations internationales ou les autorités nationales) ;
- et les différentes phases d'une crise, de la prévention à la reconstruction.

En dépit d'une apparente simplicité, le concept d'approche globale est en fait appréhendé de manières différentes par les Etats et les organisations internationales. Cet article s'attachera donc à préciser ce que recouvre le concept d'approche globale pour trois grandes organisations: l'ONU, l'OTAN et l'UE.

I. LE CONCEPT D'APPROCHE INTEGREE DE L'ONU

A la fin des années 1990, l'ONU entame une réflexion sur ses possibilités de réforme. En août 2000, le rapport Brahimi² est rendu public. Il fait mention de « *missions intégrées* » ou d' « *approche intégrée* ». Le rapport invite ainsi l'ONU à développer une vision globale des actions menées lors d'une crise et à créer des « *équipes* »

¹ Certains estiment que la politique de « manœuvre globale » du Maréchal Lyautey en Afrique du nord est similaire à l'approche globale. Pour en savoir davantage sur les origines historiques de l'approche globale, voir : WENDLING Cécile, « L'approche globale dans la gestion civilo-militaire des crises, Analyse critique et prospective du concept », *Cahiers de l'IRSEM*, n°6, novembre 2010.

² Le nom officiel du Rapport Brahimi (baptisé du nom du diplomate dirigeant le panel) est *Report of the panel on United Nations peace operations*. Il a été rédigé à la suite des échecs et des difficultés qu'a connus l'ONU en Bosnie et au Rwanda. Le rapport est disponible à l'adresse <http://dspace.cigilibrary.org/jspui/bitstream/123456789/17651/1/Report%20of%20the%20Panel%20on%20United%20Nations%20Peace%20Operations%20The%20Brahimi%20Report.pdf?1>

spécifiques intégrées³ » afin d'améliorer l'efficacité des politiques onusiennes. Les communications postérieures à ce rapport seront, elles aussi, en faveur d'un renforcement de la notion d'approche intégrée. Le concept de « missions intégrées » est plus amplement développé à partir de 2004-2005.

Dans son rapport intitulé « *Dans une liberté plus grande, développement, sécurité et droits de l'homme pour tous* »⁴ publié en 2005, le secrétaire général Kofi Annan, trace un lien direct entre développement, sécurité et droits de l'homme⁵. Il écrit ainsi : « *le développement, la sécurité et le respect des droits de l'homme sont impératifs, ils se renforcent mutuellement* » et « *il n'y a pas de développement sans sécurité, il n'y a pas de sécurité sans développement et il ne peut y avoir ni sécurité, ni développement si les droits de l'homme ne sont pas respectés* ». Face à l'interconnexion de ces enjeux, le rapport souligne « *l'impératif d'une action collective* » et appelle une « *coopération étendue, poussée et continue entre les Etats* ». A la suite de ce rapport, une note d'orientation⁶ sur les missions intégrées est rédigée par le secrétaire général en février 2006. Le paragraphe quatre est dédié à la définition du concept : « *L'intégration est le principe directeur de la conception et de la mise en œuvre des opérations complexes de l'ONU dans les situations post-conflit et du lien entre les différentes dimensions de la consolidation de la paix (situation politique, développement, situation humanitaire, droits de l'homme, Etat de droit, dimension sociale et sécuritaire) au sein d'une stratégie d'appui cohérente* »⁷.

En 2008, la doctrine *Capstone*⁸ (*United Nations peacekeeping operations : principles and guidelines*) est publiée et constitue le principal document de stratégie et de doctrine de l'ONU. Elle établit les grands principes et lignes directrices du maintien de la paix. Elle souligne l'importance d'une approche intégrée : « *Le redressement post-conflit nécessite le concours d'une large palette d'acteurs – y compris les autorités nationales et la population locale – dans un processus de consolidation de la paix à long terme. L'intégration des activités entreprises par les Nations unies vise à mieux aider les pays sortant d'un conflit à effectuer la transition vers une paix durable* ». La doctrine *Capstone* met également en avant la nécessité pour les acteurs de l'ONU engagés dans une même mission, de partager les mêmes objectifs stratégiques. Il s'agit donc de renforcer l'efficacité des politiques de l'ONU, tout en évitant la duplication des efforts. La doctrine *Capstone* reprend la définition du document précédemment cité mais bénéficie d'une importance et d'une reconnaissance plus grandes.

³ La traduction française est « équipes spécifiques intégrées ». Le rapport justifie la nécessité de créer ces équipes spécifiques afin de renforcer la coordination des missions. « Il n'existe pas actuellement au Département, des opérations de maintien de la paix, de cellule intégrée de planification ou d'appui au sein de laquelle seraient représentés, entre autres, les responsables de l'analyse des politiques, des opérations militaires, de la police civile, de l'assistance électorale, des droits de l'homme, du développement, de l'assistance humanitaire, des réfugiés et des déplacés, de l'information, de la logistique, des finances et du recrutement. » (Paragraphe 198).

⁴ Le titre en anglais du rapport est : *In larger freedom, towards development, security and human rights for all*. Le rapport est disponible à l'adresse suivante : <http://www.un.org/largerfreedom/contents.htm>.

⁵ Kofi Annan explique ainsi à propos du titre de son rapport : « *I have named the present report "In larger freedom" to stress the enduring relevance of the Charter of the United Nations and to emphasize that its purposes must be advanced in the lives of individual men and women. The notion of larger freedom also encapsulates the idea that development, security and human rights go hand in hand.* »

⁶ Voir le document à l'adresse suivante :

http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/3352~v~Guidance_on_Integrated_Missions.pdf.

⁷ Le texte original en anglais est le suivant : « *Integration is the guiding principle for the design and implementation of complex UN operations in post-conflict situations and for linking the different dimensions of peacebuilding (political, development, humanitarian, human right, rule of law, social and security aspects) into a coherent support strategy.* »

⁸ Voir la Doctrine *Capstone* à cette adresse : http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf

Un an après l'adoption de la doctrine *Capstone* et presque dix ans après la publication du rapport Brahimi, le rapport « *A new partnership agenda : charting a New Horizon for UN partnership* » publié en 2009⁹, met en exergue la nécessité d'une approche commune concernant les opérations de maintien de la paix et pour ce faire, propose un triple partenariat : objectifs (établissement et gestion des missions), action (exécution sur le terrain) et avenir (consolider les capacités).

Enfin, la résolution 2086¹⁰ sur les opérations de maintien de la paix de l'ONU, adoptée à l'unanimité par le Conseil de sécurité en janvier 2013¹¹, renforce le cadre doctrinal de l'ONU et comprend elle aussi une référence à l'approche intégrée¹². L'ONU indique qu'elle peut confier aux missions de maintien de la paix - qualifiées de « *multidimensionnelles* » - des responsabilités en matière de programmes de réforme du secteur de la sécurité (RSS) et de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR), de renforcement des institutions et des processus politiques, de sécurité de l'aide humanitaire et de respect des droits de l'homme. Ces missions regroupent ainsi des capacités civiles, policières et militaires.

En résumé, l'approche globale, au sens où l'entend l'ONU, doit répondre à trois objectifs : le renforcement de la sécurité, la consolidation des institutions politiques et la reconstruction économique et sociale. La conception de l'approche intégrée de l'ONU est large et recouvre désormais tous les domaines liés à la sécurité, la gouvernance et le développement, y compris les domaines liés au développement économique et social tels que la réforme des secteurs de sécurité ; le processus de démobilisation, désarmement et réintégration ; le respect des droits de l'homme ; le respect des règles démocratiques telles que la tenue d'élections, etc. Le corpus de textes ayant trait à l'approche intégrée est de plus en plus important et témoigne de la volonté de l'ONU de développer une vision commune en matière de maintien de la paix et de coordonner ses politiques. L'ONU, avec ses nombreuses agences, dispose de nombreux outils pour la mise en œuvre de l'approche intégrée. Toutefois, elle doit faire face à certains obstacles comme les rivalités entre ses directions (*Department for political affairs* et *Department for peacekeeping operations*) et un manque de capacités militaires qui lui sont propres.

II. LE CONCEPT D'APPROCHE GLOBALE PAR L'OTAN

Face au constat que la résolution des conflits nécessite d'autres réponses qu'une seule action militaire, l'OTAN a aussi développé son concept d'approche globale au début des années 2000¹³. La caractéristique militaire de

⁹ Voir le rapport, communément appelé « New Horizon », à cette adresse : http://www.un.org/fr/peacekeeping/documents/nh_fr_rev_temp.pdf

¹⁰ Voir la résolution 2086 :

http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/7665~v~Resolution_2086_du_Conseil_de_scurite_sur_les_operations_de_maintien_de_la_paix_des_Nations_Unies_S_RES_2086_.pdf

¹¹ Cette résolution 2086 concernant l'ensemble des opérations de maintien de l'ONU fait suite à la résolution 1327 qui date de 2000. Elle constitue une synthèse des pratiques de l'ONU en matière de maintien de la paix depuis cette date et renouvelle donc le cadre du maintien de la paix.

¹² Résolution 2086 (2013): "The Security Council stresses that integrated action on the ground by security and development actors requires coordination with national authorities in order to stabilize and improve the security situation and help in economic recovery, and underlines the importance of integrated efforts among all United Nations entities in the field to promote coherence in the United Nations' work in conflict and post-conflict situations."

¹³ Certains auteurs soulignent le rôle du concept militaire d'*Effects based approach to operation* (EBAO) théorisé par l'OTAN, dans l'émergence du concept d'approche globale. Ce concept d'EBAO est défini de manière officielle par l'OTAN comme étant : « une appli-

l'Alliance fait que sa vision de l'approche globale est assez différente de celle de l'ONU ou de l'UE. Ne disposant pas d'outils civils spécifiques, l'OTAN met l'accent sur la coordination de ses actions sur le terrain et la coopération avec les autres acteurs internationaux et en premier lieu avec l'UE et l'ONU. Ainsi, dès le concept stratégique de 1999¹⁴, les prémices du concept d'approche globale apparaissent, sans que l'OTAN ne fasse précisément état de ce terme. En effet, le concept stratégique contient l'engagement de l'Alliance pour une « *approche large de la sécurité, qui reconnaît l'importance des facteurs politiques, économiques, sociaux et environnementaux, en plus de la dimension essentielle de la défense* »¹⁵. Cette approche large de la sécurité inclut ainsi les facteurs politiques et socio-économiques et met en avant aussi les efforts de l'OTAN pour la coopération avec les organisations européennes et euro-atlantiques (UE et OSCE notamment) et l'ONU.

C'est en 2006, au sommet de Riga¹⁶, que le terme d'approche globale (*comprehensive approach*) est pour la première fois utilisé de manière officielle. A ce sommet, la Directive politique globale¹⁷ - un document d'orientation de référence pour l'OTAN - est adoptée. Celle-ci comprend une référence au concept stratégique de 1999 mais en utilisant cette fois-ci le terme d'approche globale. « *L'Alliance continuera de suivre l'approche globale de la sécurité exposée dans le Concept stratégique de 1999 et de remplir les tâches fondamentales de sécurité prévues par ce dernier, à savoir, sécurité, consultation, dissuasion et défense, gestion des crises et partenariat* ». Ici encore, la coopération avec les autres organisations internationales est mise en exergue, les partenaires privilégiés étant l'ONU et l'UE¹⁸. A partir de 2006, la référence à l'approche globale est incluse dans chacune des grandes communications de l'Alliance. Ainsi, au sommet de Bucarest en 2008¹⁹, les alliés déclarent : « *L'expérience en Afghanistan et dans les Balkans montre que la communauté internationale doit agir en collaboration plus étroite et adopter une approche globale pour affronter avec succès les défis de sécurité d'aujourd'hui et de demain. La mise en œuvre efficace d'une approche globale exige que tous les acteurs importants y coopèrent et y contribuent, de même que les organisations non gouvernementales et les instances locales compétentes. A cette fin, il est essentiel que tous les grands acteurs internationaux agissent de manière coordonnée et fassent usage d'une vaste gamme d'instruments civils et militaires dans un effort concerté qui tienne compte de leurs mandats et de leurs atouts respectifs* ». Ils adoptent également un plan d'action pour l'approche globale.

Au sommet de Strasbourg-Kehl²⁰ en 2009, le paragraphe consacré à l'approche globale du sommet précédent est repris avec de légères modifications de forme²¹. La compréhension de l'approche globale par l'OTAN re-

cation cohérente et globale des différents instruments de l'Alliance, combinée avec des coopérations pratiques avec des acteurs non OTANIens, afin de créer les effets nécessaires à l'obtention des objectifs et donc de l'état final recherché par l'OTAN ». Toutefois, ce concept est aujourd'hui sur le déclin.

¹⁴ Tous les documents de l'OTAN sont disponibles sur le site internet officiel : www.nato.int. Le concept stratégique de 1999 est disponible à cette adresse : http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm?selectedLocale=en.

¹⁵ Traduction en français personnelle.

¹⁶ Voir la Déclaration du Sommet de Riga : <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150f.htm>.

¹⁷ Voir la Directive Politique Globale : http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_56425.htm.

¹⁸ « La paix, la sécurité et le développement sont plus que jamais interdépendants. Il est donc important qu'il y ait une coopération et une coordination étroites entre les différentes organisations internationales jouant chacune un rôle étroitement lié à celui de l'autre dans la prévention et la gestion des crises. Compte tenu du large éventail de leurs moyens et de leurs responsabilités, les Nations unies et l'Union européenne sont des organisations particulièrement importantes. »

¹⁹ Voir la déclaration du Sommet de Bucarest de l'OTAN : <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-049f.html>.

²⁰ Voir la déclaration du Sommet de Strasbourg-Kehl du 4 avril 2009 :

http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_52837.htm?mode=pressrelease

²¹ « L'expérience acquise dans les Balkans et en Afghanistan montre que les défis de sécurité d'aujourd'hui demandent de la communauté internationale une approche globale alliant des mesures civiles et militaires et une coordination. La mise en œuvre efficace de

couvre principalement la nécessité d'une coopération internationale englobant les instruments civils et militaires, dans le respect des forces et mandats de chaque organisation internationale.

Parallèlement à son développement, le concept est mis en œuvre sur le terrain, en Afghanistan dans le cadre de la FIAS (*Force internationale d'assistance et de sécurité*), avec les équipes de reconstruction provinciale (*provincial reconstruction teams* ou PRT). Les PRT sont des unités comprenant des personnels civils et militaires qui ont pour mission la reconstruction de l'Afghanistan. En 2013, il y avait 26 PRT implantées dans différentes régions afghanes. Celles-ci sont organisées de manière différente selon l'Etat qui les dirige. Trois Etats en charge de PRT ont développé leur propre modèle²² avec de grandes différences : les modèles américain, britannique et allemand se distinguent notamment par la vision des acteurs (court terme / moyen et long termes) et des effets recherchés. En effet, les Etats-Unis mettent surtout en place des petits projets de développement ou de gouvernance qu'on qualifie de « *quick impact* » et dont les résultats sont visibles presque immédiatement, afin de « gagner les cœurs et les esprits ». L'Allemagne et le Royaume-Uni ont également développé des projets de court terme mais se concentrent davantage sur le développement de l'Afghanistan à long terme. L'Allemagne participe ainsi à la reconstruction et contribue notamment à des projets de désarmement et de formation de la police afghane. Le Royaume-Uni quant à lui, concourt à la réforme du secteur de sécurité, par exemple par des projets de DDR et de renforcement de la police afghane. Le périmètre des mandats des PRT est parfois étendu puisqu'il peut inclure des missions de formation ou des programmes de lutte contre le trafic de drogues. L'OTAN a donc progressivement élargi son champ d'action. La dimension de sécurité collective reste au cœur de l'Alliance mais celle-ci est désormais interprétée de manière plus large²³.

Au sommet de Lisbonne, le 20 novembre 2010, le nouveau Concept stratégique²⁴ de l'OTAN est adopté. Le concept d'approche globale est inclus et considéré comme étant un élément essentiel de réponse à une crise²⁵. L'approche globale possède trois dimensions, elle est « politique, civile et militaire ». En matière de gestion de crise, la stratégie de l'OTAN s'articule autour de trois axes : prévention, réaction et reconstruction. Il est intéressant de noter que l'OTAN se pose comme un des acteurs participant à une réponse de nature « approche globale » face à une crise²⁶ ; en effet, sa nature militaire ne lui permet pas, contrairement à l'ONU et à l'UE, de mettre en œuvre seule une approche globale. L'OTAN s'inscrit dans une réponse internationale globale dans laquelle son rôle est d'assurer le volet militaire. Sur le partenariat UE-OTAN, il est spécifié que « *l'OTAN et l'UE peuvent et doivent jouer des rôles complémentaires et se renforçant mutuellement, en soutien de la paix et de la sécurité internationales* ». L'OTAN considère donc que l'approche globale comprend les dimensions poli-

cette approche globale exige que tous les acteurs internationaux apportent leur contribution de manière concertée, dans un même esprit d'ouverture et de détermination, en tenant compte de leurs mandats et de leurs atouts respectifs. »

²² Notons ici qu'il n'existe pas de modèle français de PRT.

²³ Par exemple, la Force Internationale d'Assistance et de Sécurité (FIAS) qui opère en Afghanistan, ne relève pas de l'article 5 du Traité de l'OTAN. Les engagements de l'OTAN relèvent désormais dans la pratique, davantage de l'autorisation du Conseil de sécurité des Nations unies sur la base du Chapitre VII.

²⁴ Le concept stratégique de 2010 est disponible à l'adresse :

http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-fra.pdf.

²⁵ Le même paragraphe est repris avec de légères modifications : « Les enseignements tirés des opérations de l'OTAN, en particulier en Afghanistan et dans les Balkans occidentaux, montrent à l'évidence qu'une approche globale – politique, civile et militaire – est indispensable pour une gestion de crise efficace. L'Alliance s'engagera activement avec d'autres acteurs internationaux avant, pendant et après une crise pour promouvoir la collaboration dans l'analyse, la planification et la conduite des activités sur le terrain, à dessein de maximiser la cohérence et l'efficacité de l'action internationale d'ensemble. ».

²⁶ Tel était déjà le cas au Sommet de Bucarest et au Sommet de Strasbourg-Kehl.

tique, civile et militaire en réponse à une crise, et que son rôle est de participer aux efforts internationaux et à la coordination de ceux-ci afin qu'ils soient efficaces.

Enfin, les alliés ont réaffirmé leur position par rapport à l'approche globale au sommet de Chicago²⁷ en 2012 et se sont engagés à renforcer leur contribution. Ils ont notamment rappelé qu'une « *structure civile de gestion de crise appropriée mais modeste a été établie au siège de l'OTAN ainsi qu'au sein du Commandement allié Opérations*²⁸, conformément aux principes et aux orientations politiques détaillées que nous avons définis au sommet de Lisbonne ».

Les documents et communications relevant du cadre théorique de l'OTAN n'omettent jamais la nécessité d'une approche globale pour répondre aux crises depuis l'émergence de ce concept. En conclusion, l'OTAN, du fait de sa nature d'alliance militaire, accepte une conception de l'approche globale assez large où celle-ci désigne une réponse internationale à une crise, alliant sécurité et développement au niveau international et inter-organisationnel, avec pour corollaire la participation de l'Organisation à cette approche globale. Au niveau de l'OTAN, le concept d'approche globale engendre une coordination entre acteurs civils et militaires sur les théâtres d'opérations dans lesquels elle est engagée.

III. L'APPROCHE GLOBALE DE L'UE

Depuis le lancement de la politique européenne de sécurité et de défense²⁹ (PESD), l'UE semble posséder un avantage comparatif dans la gestion des crises, pouvant associer sa large gamme d'instruments civils et l'outil militaire. Les « missions de Petersberg »³⁰ constituent le premier domaine d'action de la PESD et traduisent la volonté de l'UE de s'affirmer sur la scène internationale en menant des opérations qui contribuent à la stabilité internationale. Depuis quelques années, l'UE fait souvent référence au concept d'approche globale. Celui-ci a été défini officiellement lors du Conseil européen de décembre 2013 en ces termes : « *L'Union européenne et ses Etats membres peuvent exercer au niveau international une capacité sans équivalent à combiner de manière cohérente des politiques et des instruments se rapportant à un large éventail de domaines qui vont de la diplomatie, de la sécurité et de la défense au financement, au commerce, au développement et à la justice* »³¹. Cette définition est le fruit de plusieurs années de maturation du concept, conjointement au développement de la PESD.

²⁷ Voir la déclaration du Sommet de Chicago du 20 mai 2012 :

http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_87593.htm?mode=pressrelease

Le paragraphe qui nous intéresse est le suivant : « Nos expériences opérationnelles ont montré que les seuls moyens militaires, même s'ils sont essentiels, ne suffisent pas à relever les nombreux défis complexes pour notre sécurité. Nous réaffirmons nos décisions prises au sommet de Lisbonne concernant une approche globale. Afin de respecter ces engagements, d'importants travaux sont en cours concernant la contribution de l'OTAN à une approche globale ainsi que la stabilisation et la reconstruction. »

²⁸ Il s'agit du Centre de gestion globale des opérations de crise (CCOMC). Le CCOMC est composé d'environ 150 personnes dont de nombreux experts civils, et est établi à SHAPE Mons. Il est organisé en plusieurs tâches opérationnelles : l'identification des crises, les opérations en cours, les estimations et les options, la direction des réactions et l'examen des crises.

²⁹ Le moment fondateur de la PESD est le Conseil européen de Cologne en juin 1999.

³⁰ Les missions de Petersberg ont été définies par l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) en juin 1992, ont été incorporées dans le TUE avec le Traité d'Amsterdam en 1997. Elles comprennent trois volets : missions humanitaires et d'évacuation ; missions de maintien de la paix ; missions de gestion de crise, y compris les missions de rétablissement de la paix.

³¹ Conclusions du Conseil européen sur la PSDC du 19 décembre 2013, disponibles à cette adresse : <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings?meeting=257508dc-b1e7-4f58-914e-4bbaebf37e47&lang=fr&type=EuropeanCouncil>

Dans la communication de la Commission relative à la prévention des conflits de 2001³², se trouve déjà en filigrane ce que l'on nomme aujourd'hui « approche globale ». La Commission parlait alors d'« *approche intégrée* »³³ : « *La politique de développement et les autres programmes de coopération constituent les instruments les plus puissants de la Communauté pour traiter les causes profondes de conflit. A cet égard, il est nécessaire d'adopter une approche intégrée et véritablement de long terme qui permettra de prendre en compte tous les aspects de stabilité structurelle dans les pays à risque* ». A travers cette communication, la politique de développement et la coopération sont considérées comme l'instrument privilégié pour la prévention des crises ; l'UE s'appuie sur sa principale force existante. En décembre 2003, l'UE adopte sa stratégie européenne de sécurité³⁴ (SES), élaborée par le Haut Représentant Javier Solana et intitulée « *Une Europe sûre dans un monde meilleur* ». Celle-ci rappelle les valeurs et les objectifs de l'UE dans le cadre de la PESC et de la PESD, et constitue le document politique de référence pour la PESD. La SES ne mentionne pas le terme « d'approche globale ». Toutefois, les idées qu'elle contient sont similaires à celles que l'UE entend par ce concept. Ainsi, le lien entre sécurité et développement est clairement posé³⁵. L'UE remarque qu'« *aucune des nouvelles menaces n'est purement militaire et ne peut être contrée par des moyens purement militaires. A chacune, il faut opposer une combinaison de moyens d'action* ». A ce titre, l'UE s'estime « *particulièrement bien équipée pour répondre à des situations aux aspects aussi multiples* » et reconnaît la nécessité mais aussi l'insuffisance de l'outil militaire. De plus, pour répondre aux menaces identifiées, l'UE s'engage à contribuer à un « *multilatéralisme efficace* » et à favoriser la coopération internationale. La vision de la sécurité internationale de l'UE englobe tous les aspects d'un cycle de crise, alliant développement et sécurité.

On peut noter ici que l'UE est attachée à la coopération avec les acteurs internationaux, et en premier lieu, avec l'ONU. Il convient de mentionner les déclarations communes de l'UE et de l'ONU pour la coopération entre les deux organisations en matière de gestion de crise. Dans leur première déclaration, en date de juin 2003³⁶, l'UE et l'ONU s'engagent à renforcer leur coopération dans les domaines de la planification, de l'entraînement du personnel civil militaire, de la communication et de l'échange des meilleures pratiques. L'UE contribue aux objectifs de maintien de la paix de l'ONU. Ces déclarations sont régulièrement réitérées.

Parallèlement au développement progressif de la PESD, le concept de sécurité humaine est façonné. En effet, à la suite de la SES, en 2004, un rapport intitulé « *A human security doctrine for Europe* » (*The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*) est publié afin de placer la sécurité humaine (en opposition avec le concept de *state security*) au cœur de la PESD. Dans ce rapport, la création d'une *human security response force* est recommandée. Celle-ci aurait des « *capacités intégrées pour des missions intégrées* ». Elle serait composée de personnels civils et militaires et mènerait des missions intégrées ayant pour but l'Etat de droit, la reconstruction, l'aide humanitaire et l'aide au développement, le processus de DDR, etc. La doctrine de sécuri-

³² La communication est disponible à l'adresse : <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0211:FIN:FR:PDF>

³³ Dans cette communication, un paragraphe est dédié à l'approche intégrée, il est rédigé ainsi : « Traiter les causes profondes de conflit suppose de créer, restaurer ou consolider la stabilité structurelle dans toutes ses composantes. [...] Elle est caractérisée par un développement économique durable, la démocratie et le respect des droits de l'homme, l'existence de structures politiques viables et des conditions environnementales et sociales saines, ainsi que l'existence d'une capacité à gérer le changement sans recourir au conflit. »

³⁴ La Stratégie européenne de sécurité est disponible à cette adresse :

<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIFR.pdf>

³⁵ Le lien entre sécurité et développement est notamment posé en ces termes : « La sécurité est une condition nécessaire au développement ».

³⁶ La déclaration commune UE-ONU est consultable à cette adresse : http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_2768_en.htm

té humaine peut ainsi se rapprocher de l'approche globale au sens où elle suppose une vision stratégique de long terme combinant outils civils et militaires.

L'approche globale devient peu à peu un concept fondamental pour la politique étrangère européenne, comme l'attestent de nombreux textes promus par l'UE qui y font référence sans que le terme ne soit clairement explicité à ce moment-là. C'est notamment le cas des politiques européennes liées à des questions transversales telles que le trafic d'armes légères et de petit calibre³⁷ ou les migrations³⁸. L'approche globale est ainsi comprise au sens large, c'est-à-dire comme l'utilisation de l'ensemble des outils civils et militaires dont dispose l'UE pour répondre à un problème en s'attachant à ses causes profondes et à ses symptômes ; la complémentarité des actions menées devant permettre des résultats plus favorables. Pour définir le concept d'approche globale envisagé par l'UE, on pourrait avoir recours à l'expression des « 3 D » pour défense, développement et diplomatie. En 2008, un rapport sur la mise en œuvre de la SES intitulé : « *Assurer la sécurité dans un monde en mutation* », vise à renforcer cette dernière. Celui-ci reflète l'esprit de l'approche globale qui anime l'UE en matière de politique de sécurité mais ne contient pas non plus l'expression d'approche globale : « *Faisant appel à un éventail d'instruments à nul autre pareil, l'UE contribue d'ores et déjà à un monde plus sûr. Elle s'est efforcée de renforcer la sécurité humaine en réduisant la pauvreté et les inégalités, en promouvant la bonne gouvernance et les droits de l'homme, en apportant une aide au développement et en s'attaquant aux causes profondes des conflits et de l'insécurité* ». Un paragraphe est dédié au lien entre sécurité et développement. Le rapport invite les Etats membres à « *renforcer [la] cohérence interne, par une meilleure coordination institutionnelle et un processus de prise de décision plus stratégique* » et note que « *chaque situation requiert une utilisation cohérente de nos instruments, y compris la coopération dans les domaines de la politique, de la diplomatie, du développement, de l'humanitaire, de la réaction aux crises, de l'économie et des échanges commerciaux, ainsi que de la gestion civile et militaire des crises* ».

L'approche globale de l'UE a connu une récente évolution avec la publication de la communication conjointe du SEAE et de la Commission³⁹. Celle-ci, très attendue, a été publiée quelques jours avant le Conseil européen de décembre 2013. Elle constitue un document de référence pour les Etats membres et fait de l'approche globale un principe directeur de la politique extérieure de l'UE. Cette communication énumère les actions favorables au renforcement de l'approche globale. Ainsi, la nécessité d'une analyse et d'une vision stratégique communes est réaffirmée. L'accent est également mis sur la prévention des crises, mais aussi sur l'engagement à long terme en matière de consolidation de la paix. De plus, l'UE doit pouvoir mobiliser toutes ses capacités en réponse aux crises et cela, de façon cohérente et complémentaire. Une attention particulière doit être portée au lien entre politique intérieure et action extérieure. Enfin, l'importance d'un partenariat avec les autres organisations internationales et régionales (ONU, OTAN, OSCE, Union africaine) est rappelée ; la coopération avec les ONG, la société civile, les acteurs publics et privés est aussi encouragée. Le Conseil européen sur la Politique

³⁷ Voir la Stratégie contre l'accumulation et le trafic illicites d'armes légères et de petit calibre et de leurs munitions, 13 janvier 2006 (« Il convient de développer une approche globale et cohérente qui rassemble tous les leviers dont dispose l'Union européenne et qui se fonde sur le constat, formulé dans la SES, que la sécurité humaine et le développement humain sont interdépendants. »)

³⁸ Voir la communication de la Commission européenne au Parlement et au Conseil « Approche globale de la question des migrations et de la mobilité », 18 novembre 2011.

³⁹ La communication conjointe de la Haute représentante et de la Commission est disponible, en anglais, à cette adresse : http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf.

de sécurité et de défense commune du 19 décembre 2013⁴⁰ fait aussi de l'approche globale le principe directeur de la politique extérieure de l'UE et définit comme une priorité le renforcement de son efficacité.

IV. LA POSITION DES ÉTATS MEMBRES DE L'UE

A l'occasion de la rédaction de la communication conjointe entre le SEAE et la Commission, les différences et les points communs des conceptions nationales de l'approche globale se sont fait jour. En préparation de cette communication, la France, l'Espagne et la Belgique ont présenté un non-papier sur l'approche globale⁴¹, prenant position « *pour une approche politique, inclusive et équilibrée* ». Pour ces trois pays, deux principes fondamentaux doivent être respectés : d'une part, l'approche globale doit être inclusive, c'est-à-dire impliquer tous les acteurs et les instruments pouvant être intégrés dans un cycle de gestion de crise (prévention/gestion/stabilisation) ; et d'autre part, l'approche globale doit être équilibrée, elle doit se traduire par une organisation institutionnelle européenne qui s'appuie sur une expertise civile et militaire solide et favorise une synchronisation civilo-militaire sans toutefois remettre en cause la spécificité des différents acteurs.

Notons que pour l'Allemagne, le poids du passé engendre une réticence forte voire une hostilité aux engagements militaires purs. L'Allemagne se concentre principalement sur les missions humanitaires de l'ONU mais peut également depuis 1994, engager une opération extérieure pour le maintien de la paix, dans le cadre de l'ONU. L'approche globale constitue un concept clé pour l'Allemagne qui place au cœur de sa politique de sécurité le principe de développement et de reconstruction.

En matière de gestion de crises, le Royaume-Uni considère que l'approche globale doit répondre à l'objectif suivant : « *The point of war is not just to win but to make a better peace* »⁴². L'approche globale doit être mise en œuvre dans toutes les situations où l'usage de la force est nécessaire et dans les situations de post-conflit, de reconstruction et de stabilisation (partage des objectifs stratégiques). L'Angleterre est favorable à une approche intégrée dans laquelle les militaires apporteraient une expertise et un appui.

L'engouement des Etats pour ce débat témoigne de la place centrale qu'occupe l'approche globale dans la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) et de l'articulation des politiques européennes autour de ce concept. A cette occasion, la question d'une réactualisation de la stratégie européenne de sécurité s'est posée. La SES est désormais datée, et trop inscrite dans le contexte de l'immédiat après 11 septembre 2001. L'UE pourrait ainsi intégrer le concept d'approche globale dans sa nouvelle stratégie de sécurité, ce qui lui confèrerait une importance doctrinale plus importante. Certains Etats membres sont particulièrement désireux de définir une nouvelle stratégie européenne. Ainsi, l'Espagne, l'Italie, la Pologne et la Suède ont lancé un projet

⁴⁰ Les conclusions du Conseil européen sur la PSDC est disponible à cette adresse : <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings?meeting=257508dc-b1e7-4f58-914e-4bbaebf37e47&lang=fr&type=EuropeanCouncil>.

⁴¹ Ce non-papier est consultable à cette adresse : http://PESC-PSDC.esteri.it/NR/rdonlyres/88D20746-2F9C-49C4-9765-54D11A4ED133/24148/non_papier_approche_globaleBE_ES_FR.pdf.

⁴² Peut être traduit ainsi : « L'objectif de la guerre n'est pas uniquement la victoire mais de créer une paix meilleure ». Il s'agit du titre du rapport House of Commons Defence Committee, « The comprehensive approach: the point of war is not just to win but to make a better peace. », 2010. Disponible à cette adresse : <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmdfence/347/347.pdf>.

dénoté *European global strategy*⁴³ (EGS) en juillet 2012, afin de lancer le débat politique sur une nouvelle stratégie européenne et de fédérer les Etats autour de valeurs communes pouvant établir une culture stratégique européenne. L'EGS est composée d'un groupe de quatre *think tanks* provenant de chaque Etat. Le rapport de l'EGS publié en mai 2013, s'intitule « *Towards a European global strategy – Securing European influence in a changing world* »⁴⁴ et fait mention de l'approche globale. L'adoption d'une nouvelle stratégie européenne de sécurité permettrait de définir un cadre politique de référence pour la mise en œuvre de l'approche globale.

En conclusion, l'approche globale telle que comprise par l'UE, désigne l'utilisation de tous les moyens dont elle dispose pour répondre à une crise, en traitant à la fois ses causes profondes et ses conséquences. L'avantage comparatif de l'UE sur la scène internationale est de disposer à la fois d'une large palette d'instruments civils et d'un outil militaire.

CONCLUSION

Le besoin de synergie entre sécurité et développement a amené les Etats et les organisations internationales à reconsidérer leur vision de la sécurité et à adapter leurs réponses. Chaque organisation internationale a développé son propre concept d'approche globale, témoignant d'une nouvelle pensée stratégique. L'approche globale connaît un certain succès auprès des acteurs de la scène internationale bien qu'elle ne soit pas exempte de critiques, certains considérant, en effet, ce concept comme un terme passe-partout qui prête à confusion. Les trois organisations étudiées ONU, OTAN, UE, entendent ce terme comme un ensemble de réponses à des menaces à la stabilité et à la sécurité internationales qui ne sont pas uniquement militaires. De manière plus précise, des différences dans l'utilisation du terme existent entre ces trois organisations, même si l'on peut affirmer que le concept d'approche globale de l'UE se rapproche de l'approche intégrée de l'ONU.

Pour l'ONU, l'OTAN et l'UE, qui sont de rang et de nature différents, l'approche globale leur permet de gagner en légitimité dans les différentes missions qu'elles entreprennent, surtout si celles-ci relèvent d'un élargissement de leur champ d'action traditionnel (notamment pour l'OTAN), et d'affirmer leur position sur la scène internationale en tant qu'acteurs en faveur du maintien et de la promotion de la paix (par exemple l'UE et sa gestion civilo-militaire des crises).

Outre la dimension conceptuelle de l'approche globale, la mise en œuvre de cette dernière diffère selon l'organisation. L'opérationnalisation du concept est importante au sens où elle permet d'appréhender la stratégie et la capacité d'action de chacun au-delà des mots. A ce titre, la coopération entre les trois organisations témoignera de leur capacité à surmonter leurs différences et à mettre à profit leur complémentarité. A travers l'approche globale, se joue une reconfiguration du positionnement de chaque organisation sur la scène internationale alors que leur nature même leur confère des légitimités et des positions distinctes.

⁴³ Voir le site internet de l'EGS : www.euglobalstrategy.eu

⁴⁴ Voir le site de l'EGS, rubrique publications : <http://www.euglobalstrategy.eu/nyheter/publications>

ANNEXE

	ONU	UE	OTAN
Définition	Approche intégrée et mission intégrée. Conception large qui désigne l'utilisation de tous les instruments de l'ONU pour répondre aux objectifs suivants : renforcement de la sécurité, consolidation des institutions politiques et développement économique et social.	Pas de définition officielle de l'approche globale. Mais peut-être définie comme : l'utilisation de tous les outils (3D) dont dispose l'UE pour répondre à une crise, en traitant ses causes profondes et ses conséquences.	Approche globale en réponse à une crise : volets politique, civil et militaire. Participation de l'OTAN à cette approche.
Périmètre	Tous les domaines liés à la sécurité, à la gouvernance et au développement.	Tous les domaines liés à la sécurité et au développement.	Opération militaire. Elargissement progressif des mandats (champs d'action) de l'OTAN.
Organisation	Devant être intégrée. Partage des mêmes objectifs stratégiques, planification intégrée lors de la gestion d'une crise : rôle du représentant spécial du SG.	Coordination civilo-militaire pendant toutes les phases de la gestion d'une crise : rôle de la CMPD. Rôle du RSUE.	Coordination avec les autres acteurs lors d'une mission de gestion de crise.
Atouts	Large gamme d'agences, expertise civile.	Outils civils et militaires.	Expertise militaire du terrain.
Faiblesses	Manque de capacités militaires propres. Coordination interne entre directions.	Manque de coordination.	Dispose uniquement de capacités militaires. Culture de l'organisation différente des acteurs civils. Acceptations différentes du concept d'approche globale par les Alliés.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- HOUSE OF COMMONS DEFENCE COMMITTEE, « The Comprehensive approach: the point of war is just not to win but to make a better peace: Government response to the Committee's seventh report of session 2009-10 », 27 juillet 2010. Disponible au format PDF sur Internet : <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmdfence/347/347.pdf>. [Consulté le 3 février 2014].
- ONU, Rapport Brahimi, 2000. Disponible au format PDF sur Internet : <http://dspace.cigilibrary.org/jspui/bitstream/123456789/17651/1/Report%20of%20the%20Panel%20on%20United%20Nations%20Peace%20Operations%20The%20Brahimi%20Report.pdf?1>. [Consulté le 3 février 2014].
- ONU, Secrétaire général Kofi Annan, « Dans une liberté plus grande, développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous », 2005. Disponible au format PDF sur Internet : <http://www.un.org/french/largerfreedom/> [Consulté le 3 février 2014].
- ONU, Secrétaire général Kofi Annan, Note d'orientation sur les missions intégrées, février 2006. Disponible au format PDF sur Internet http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/3352~v~Guidance_on_Integrated_Missions.pdf. [Consulté le 3 février 2014].
- ONU, Doctrine Capstone, 2008. Disponible au format PDF sur Internet : http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf. [Consulté le 3 février 2014].
- ONU, Rapport « New Horizon », 2009. Disponible au format PDF sur Internet : http://www.un.org/fr/peacekeeping/documents/nh_fr_rev_temp.pdf. [Consulté le 3 février 2014].
- OTAN, Concept stratégique, 1999. Disponible sur Internet : http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm?selectedLocale=en. [Consulté le 3 février 2014].
- OTAN, Déclaration du Sommet de Riga, 28-29 novembre 2006. Disponible sur Internet : <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150f.htm>. [Consulté le 3 février 2014].

- OTAN, Directive politique globale, 29 novembre 2006. Disponible sur Internet : http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_56425.htm [Consulté le 3 février 2014].
- OTAN, Déclaration du Sommet de Bucarest, 3 avril 2008. Disponible sur Internet : <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-049f.html> [Consulté le 3 février 2014].
- OTAN, Déclaration du Sommet de Strasbourg-Kehl, 4 avril 2009. Disponible sur Internet : http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_52837.htm?mode=pressrelease [Consulté le 3 février 2014].
- OTAN, Concept stratégique, 20 novembre 2010. Disponible au format PDF sur Internet : http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-fra.pdf. [Consulté le 3 février 2014].
- OTAN, Déclaration du Sommet de Chicago, 20 mai 2012. Disponible sur Internet : http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_87593.htm?mode=pressrelease [Consulté le 3 février 2014].
- UNION EUROPEENNE, Communication de la Commission sur la prévention des conflits, 11 avril 2001. Disponible au format PDF sur Internet : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0211:FIN:FR:PDF> [Consulté le 3 février 2014].
- UNION EUROPEENNE, Stratégie européenne de sécurité, 12 décembre 2003. Disponible au format PDF sur Internet : <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIFR.pdf>. [Consulté le 3 février 2014].
- UNION EUROPEENNE, Rapport sur la mise en œuvre de la Stratégie européenne de sécurité, assurer la sécurité dans un monde en mutation, 11 décembre 2008.
- UNION EUROPEENNE, Conseil européen sur la politique commune de sécurité et de défense, Conclusions, 19 et 20 décembre 2013. Disponible sur Internet : <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings?meeting=257508dc-b1e7-4f58-914e-4bbaebf37e47&lang=fr&type=EuropeanCouncil>. [Consulté le 3 février 2014].
- UNION EUROPEENNE, Haute Représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et Commission européenne, Communication conjointe au Parlement et au Conseil, « The EU's comprehensive approach to external conflict and crises », 11 décembre 2013. Disponible au format PDF sur Internet : http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf [Consulté le 3 février 2014].

- UNION EUROPEENNE et ONU, Déclaration conjointe sur la coopération UE-ONU en matière de gestion de crise, 24 septembre 2003. Disponible sur Internet : http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_2768_en.htm [Consulté le 3 février 2014].
- WENDLING Cécile, « L'approche globale dans la gestion civilo-militaire des crises, Analyse critique et prospective du concept », Cahiers de l'IRSEM, n°6, novembre 2010.

■ L'UE ET SES PARTENAIRES DANS LA MISE EN ŒUVRE DE L'APPROCHE GLOBALE : PARTENARIAT(S), COMPLEMENTARITE ET RIVALITE¹

Clara EGGER

Université Grenoble Alpes, Sciences Po Grenoble, PACTE, chercheure associée à la Chaire Raoul Dandurand en Etudes Stratégiques et Diplomatiques de l'UQAM

INTRODUCTION

Dans les documents définissant son approche globale pour la Corne de l'Afrique², l'Union européenne met l'accent sur la question du partenariat. Cela n'a rien d'étonnant si l'on considère qu'elle n'intervient pas seule en Somalie mais doit composer avec une multitude d'autres acteurs au premier rang desquels figure l'ONU³ et d'autres acteurs régionaux. En outre, la Commission européenne⁴ demeure totalement dépendante d'un vaste réseau de partenaires pour la mise en œuvre du volet civil des programmes de gestion de crise. Dans ce contexte, cet article se propose d'étudier comment la question du partenariat est prise en charge par l'approche globale européenne. En se basant sur des données empiriques collectées au Kenya, cette contribution a pour objectif d'évaluer le degré de complémentarité entre l'action de l'UE et celle de ses partenaires onusiens et non-gouvernementaux dans plusieurs secteurs (sécurité, lutte contre la piraterie, programme humanitaire et aide au développement). L'analyse sera structurée en plusieurs parties. Une première s'intéressera aux fondements théoriques de la relation entre l'UE et ses partenaires en mobilisant différentes approches théoriques de la coopération inter-organisationnelle. Les résultats de la recherche seront ensuite présentés en trois temps, selon les domaines majeurs de la gestion de crise européenne (défense et sécurité, humanitaire, aide au développement).

I. ENTRE ALLIES INTERESSES ET « PARTENAIRES NATURELS » : LES FONDEMENTS THEORIQUES DE LA RELATION DE L'UE AVEC L'ONU ET LES ONG

Plusieurs documents fondateurs posent les prémices de la relation de l'UE avec ses partenaires institutionnels et non-gouvernementaux.

Le Livre Blanc sur la gouvernance européenne de 2001 soulève les enjeux de la relation entre la Commission européenne et les ONG. Toutefois la participation des ONG au jeu communautaire est conditionnée à une

¹ Ce travail a bénéficié du concours financier de la Fondation Pierre Ledoux Jeunesse Internationale.

² Pour une analyse détaillée de la stratégie de l'UE pour la Corne de l'Afrique, se reporter à l'article dédié à cette question dans la présente étude.

³ Voir l'article de Florence Vu Van.

⁴ Au sein de la Commission européenne, cet article s'intéresse particulièrement à la DG ECHO (aide humanitaire et protection civile) et à la DG DevCo/EuropAid (aide au développement, rattachée au Service Européen d'Action Extérieure).

meilleure organisation du secteur⁵. Les modalités du partenariat avec les ONG⁶ sont précisées dans plusieurs documents internes de la Commission.

En ce qui concerne l'ONU, les enjeux de sa relation avec les organisations régionales sont pris en compte dès la rédaction de la charte des Nations unies. Si les dispositions du chapitre VIII de la charte ayant trait aux « accord régionaux » accueillent la contribution des organisations régionales à la paix et à la sécurité, elles inscrivent toutefois leur action dans un cadre strict. Sur le plan du droit international, l'action des organisations régionales est en effet subordonnée à l'autorisation du Conseil de sécurité de l'ONU (article 53) qui sont tenues, une fois autorisées, de faire des rapports réguliers au Secrétariat général de l'ONU (article 54).

La mobilisation de ces documents ne saurait toutefois être suffisante. Les dispositions du chapitre VIII sont peu précises et ne proposent aucune définition claire d'une organisation régionale. En outre, l'UE refuse d'être identifiée à un « accord régional » au titre du chapitre VIII pour ne pas voir sa compétence limitée, en particulier, à son aire géographique⁷. Les documents encadrant les rapports entre la société civile et la Commission n'expliquent quant à eux ni la nature, ni les dynamiques de cette relation.

Il convient donc de se baser sur d'autres fondements théoriques pour analyser le cadre de la coopération entre l'UE, l'ONU, et l'ensemble de ses partenaires. En science politique, deux paradigmes peuvent être mobilisés⁸. Le premier, qualifié de « rationaliste », postule que la coopération ne se développe que si deux entités possèdent des intérêts communs, et jugent la coopération bénéfique à l'issue d'un calcul rationnel⁹. *A contrario*, l'approche qualifiée de « constructiviste » met l'accent sur l'impact des normes, d'une culture et de valeurs partagées qui dépassent le simple calcul d'intérêt¹⁰. Selon eux, pour coopérer, les acteurs doivent se faire confiance, disposer de mandats similaires et de cultures organisationnelles compatibles. Toutefois, il est largement admis que ces approches, loin de s'opposer, doivent être combinées¹¹.

L'approche rationaliste de la coopération entre l'UE et ses partenaires

Sur le plan matériel, la coopération inter-organisationnelle est rendue possible par un certain nombre de conditions telles que : a) l'existence d'avantages comparatifs rendant la coopération profitable pour les deux organisations ; b) le caractère itératif des échanges qui diminue les coûts de coopération ; c) l'existence d'un nombre limité d'acteurs souhaitant se coordonner (les stratégies de « passager clandestin »¹² se révèlent

⁵ Commission européenne, « Gouvernance dans l'Union européenne. Un livre blanc », COM (2001) 428 final, Bruxelles, 25 juillet 2001, p.18-20.

⁶ Voir entre autres, parmi les documents fondateurs : « La Commission et les organisations non gouvernementales : le renforcement du partenariat », com (2000) 11 final, document de discussion de la Commission européenne, Bruxelles, 18 janvier.

⁷ TARDY Thierry, 2011, *Ibid.*, p.8.

⁸ Voir Fearon et Wendt (2002) dans le *Handbook of International Relations* (Sage).

⁹ AXELROD Robert, *The Complexity of Cooperation: Agent-Based Models of Competition and Collaboration*, Princeton, Princeton University Press, 1997.

¹⁰ ONUF Nicholas, *The constitution of International Society*, *European Journal of International Law*, 1994 pp.1-19.

¹¹ KEOHANE Robert O., *International Institutions: Two Approaches*, *International Political Science Quarterly*, Vol.32, No. 4, December 1988, pp.379-396.

¹² Le terme de passager clandestin fait référence aux théories de l'action collective. Un passager clandestin est un acteur qui bénéficie des résultats de la coopération sans pour autant en assumer les coûts, cf. OSOLON Mancur, *The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard, Harvard University Press, 1971.

payantes à mesure que le nombre d'acteurs s'accroît)¹³. Au regard de ces critères, la coopération entre l'UE et ses partenaires se révèle tout à fait bénéfique pour les deux organisations. L'UE et l'ONU sont placées dans une situation de dépendance réciproque. Dès 1992, Boutros-Ghali appelle au partage du fardeau entre l'ONU et les organisations régionales¹⁴. En effet, face à la complexification de la gestion de crise, l'ONU n'est plus en mesure de répondre seule aux demandes d'intervention. Dans le même temps, le développement de la PESC puis de la PESD place l'UE dans une situation d' « offre », d'autant plus que ce développement s'inscrit dans un souci de complémentarité avec l'ONU¹⁵. Si l'ONU a besoin des ressources de l'UE en termes financiers, humains et logistiques, l'UE ne dispose pas de capacités opérationnelles en propre. La Commission européenne, qui finance la majorité des programmes civils de gestion de crise, fait reposer son action sur un vaste réseau de partenaires au cœur desquelles se trouvent les agences onusiennes et les ONG disposant d'une expertise irremplaçable¹⁶. Si l'UE se repose sur les résolutions de l'ONU pour assurer la légitimité de ses opérations militaires, l'ONU ne saurait se passer du poids politique de l'UE¹⁷. La majorité des ONG européennes, quant à elle, ne pourrait survivre sans le soutien financier de l'UE.

La coopération entre l'UE et l'ONU est également favorisée par le caractère répété des échanges entre les organisations. Avec les premières missions de la PESC en 2003, l'ONU et l'UE se sont retrouvées, à plusieurs reprises, actives sur le même terrain, qu'il s'agisse d'opérations militaires et/ou civiles. La Commission européenne travaille en outre, avec un nombre limité de partenaires non-gouvernementaux qu'elle sélectionne rigoureusement. On estime tout de même à près de 200 les ONG partenaires des DG ECHO¹⁸ et DevCo/EuropAid¹⁹.

La coordination interinstitutionnelle et intergouvernementale a toutefois atteint ses limites. Si le Traité de Lisbonne visait à faciliter la cohérence de la PESC et de ses différents acteurs par la création du Service Européen d'Action Extérieure (SEAE), la coordination entre les services de la Commission et du Conseil est toujours difficile à établir. A cela s'ajoutent les politiques menées bilatéralement par chacun des Etats membres. Au sein de l'ONU, la « famille » onusienne apparaît également assez éclatée entre les différents départements de l'organisation (département des opérations de maintien de la paix, département des affaires politiques...) et les agences²⁰.

¹³ AXELROD Robert, 1997, op.cit ; AXELROD Robert, KEOHANE Robert O., *Achieving Cooperation under Anarchy : Strategies and Institutions*, World Politics, Vol.38, no.1, October 1985, pp.226-254.

¹⁴ Boutros Boutros-Ghali, Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, Rapport du Secrétaire général, A/47/277, S/24111, 1992.

¹⁵ TARDY Thierry, 2011, op.cit. p.10.

¹⁶ *Evaluation of Commission's External Cooperation with Partner Countries through the Organizations of the UN Family*, rapport final, vol. I, mai 2008 cité dans TARDY Thierry, Ibid, p11.

¹⁷ TARDY Thierry, Ibid., p.11.

¹⁸ DG ECHO, « Partenaires », http://ec.europa.eu/echo/partners/humanitarian_aid/partners_fr.htm, consulté le 22 janvier 2014.

¹⁹ DG DevCo/EuropAid, « La société civile, partenaire incontournable du développement », http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/index_fr.htm, consulté le 22 janvier 2014.

²⁰ TARDY Thierry, 2011, op.cit, p. 13-14.

L'approche constructiviste de la coopération : l'UE, l'ONU et les ONG : des « partenaires instinctifs » ?

Les facteurs idéels liés au partage de normes, de valeurs, de vision du monde, de conceptions de la gestion de crise et de rôles sociaux jouent également un rôle dans l'explication de la coopération²¹. Sur ce point, la lecture des rapports officiels rend prégnante la convergence entre l'UE et ses partenaires. Tous les documents européens mettent l'accent sur l'attachement de l'Union au multilatéralisme incarné par l'ONU. Un document de l'ONU de 2006 parle de l'UE comme d'un « *partenaire naturel* » alors que la Commissaire européenne Benita Ferrero-Waldner évoquait en 2005 « *des alliés instinctifs* »²². Parmi les normes et valeurs partagées figurent le respect du droit international public, la conception d'une gestion de crise multidimensionnelle et globale, l'analyse des menaces et du recours à la force. En outre, dans la stratégie européenne de sécurité de 2003, l'UE défend la conception du « multilatéralisme efficace », non seulement complémentaire du multilatéralisme onusien mais visant le renforcement de ce dernier²³. La proximité entre la DG ECHO, la DG DevCo/EuropAid et les ONG est également très forte comme en témoignent les trajectoires professionnelles des employés de la Commission qui ont, la plupart du temps, débuté leur carrière au sein d'ONG²⁴. En outre, les consensus européens sur l'aide humanitaire²⁵ et pour le développement²⁶ témoignent d'une vision partagée sur la spécificité de ces politiques au sein de la politique étrangère européenne.

La formalisation du partenariat

L'existence d'intérêts matériels et idéologiques à coopérer a naturellement débouché sur l'institutionnalisation du partenariat entre l'UE, l'ONU et les ONG. Sur le plan politique, la compatibilité entre multilatéralisme onusien et multilatéralisme régional est réaffirmée²⁷ alors que l'accord-cadre financier et administratif (*Financial and Administrative Framework Agreement, FAFA*)²⁸ entre les agences onusiennes et la Commission précise les modalités techniques du partenariat. Ce dernier document insiste de manière spécifique sur la question de l'évaluation des résultats des actions, avec des indicateurs objectifs de performance qui doivent être inclus dans les rapports²⁹. Il témoigne également d'une volonté de laisser aux agences onusiennes une plus

²¹ MARCH James et OLSEN Johan, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989 ; SEYBOLT Taylor, *Harmonizing the Humanitarian Aid Network: Adaptive Change in a Complex System*, *International Studies Quarterly*, 53, 2009, pp. 1027–1050.

²² TARDY Thierry, op.cit. p.15.

²³ Le document pose que l'une des « priorités de l'Europe est de renforcer l'Organisation des Nations unies, en la dotant des moyens nécessaires pour qu'elle puisse assumer ses responsabilités et mener une action efficace » cité dans TARDY Thierry, 2011, *Ibid*, p. 15.

²⁴ Pour une étude des relations entre la DG ECHO et les ONG humanitaires européennes, se reporter à EGGER Clara, « L'Union européenne est-elle une source de coopération inter-organisationnelle ? Le cas du réseau Voice », *Etudes Internationales*, Volume 44, n°1, mars 2013, pp.5-24.

²⁵ DG ECHO, « Consensus Européen sur l'aide humanitaire », http://ec.europa.eu/echo/policies/consensus_fr.htm (consulté le 21 janvier 2014).

²⁶ DG DevCo, EuropAid, « Consensus Européen pour le développement », http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/european-consensus/index_fr.htm (consulté le 21 janvier 2014).

²⁷ Cf. Conseil de l'UE, *Progress Report on Recommendations for the Implementation of the Joint Statement on UN-EU Cooperation in Crisis Management*, doc. 11451/09, 29 juin 2009 ; Conseil de l'UE, *Draft Joint Statement of UN-EU Cooperation in Crisis Management*, doc. 10310/07, 5 juin 2007.

²⁸ Accord cadre financier et administratif entre la communauté européenne, représentée par la Commissions des communautés européennes et les Nations unies, 29 avril 2003.

²⁹ *Ibid.*, p.2.

grande liberté dans les normes de rédaction des rapports et dans les procédures administratives de suivi des contrats (audit, contrôle de comptabilité et appels d'offre)³⁰. Enfin, la Commission a souhaité renforcer ses exigences en termes de visibilité du soutien financier de l'UE aux Nations unies³¹.

Du côté des partenaires non-gouvernementaux, la relation de partenariat s'inscrit pour la DG ECHO dans le cadre du contrat-cadre de partenariat (*Framework Partnership Agreement, FPA*) qui organise les modalités de la coopération entre ECHO et ses partenaires humanitaires au sein d'un « partenariat de qualité ». Dans l'attribution de ces financements, la DG ECHO prête une attention particulière aux éléments suivants : la transition entre les actions de secours et de développement³², la coordination avec les autres acteurs humanitaires, la sélection des partenaires de mise en œuvre, les mesures d'urgence et de sécurité et surtout les actions de communication et de visibilité pour exposer le soutien financier de la Commission³³.

En ce qui concerne l'aide au développement, les procédures suivies par la DG DevCo/EuropAid sont légèrement différentes, et sont précisées dans le manuel DevCo des procédures financières et contractuelles.³⁴ . En premier lieu la DG DevCo/EuropAid développe, en partenariat avec le Service Européen d'Action Extérieure, un plan stratégique pour chaque région ou chaque pays. Afin d'obtenir un financement de la DevCo, les ONG doivent donc rédiger un argumentaire visant à démontrer que leur programme s'insère dans la stratégie visée par l'Union européenne pour cette région, et détailler le cadre logique de leur programme (objectifs, moyens, activités, indicateurs d'évaluation). Une fois le contrat signé, les ONG sont tenues de respecter un certain nombre de procédures, dont la plus importante est sans doute l'obligation d'assurer la visibilité du financement européen.. Toutefois, l'existence de fortes incitations à coopérer et d'une rhétorique axée sur la coopération n'empêche pas l'UE et ses partenaires d'être placées *de facto* dans une situation de rivalité sur le terrain.

Si l'ONU est la garante de la légitimité des interventions militaires et l'acteur central de la sécurité internationale, il n'en demeure pas moins que, pour le cas de la Somalie, l'intervention de l'UE s'inscrit dans un contexte de faillite du maintien de la paix onusien. Néanmoins, la recherche de complémentarité entre les deux organisations est une réalité et s'est traduite par de nombreux rapprochements dans les domaines de la sécurité, de l'aide humanitaire et du développement.

³⁰ Ibid., p.3.

³¹ Ibid., p.9-10.

³² Ces actions sont regroupées sous le terme anglais de LRRD (*Linking Relief, Rehabilitation and Development*).

³³ Commission européenne, Direction générale aide humanitaire et protection civile, « Contrat cadre de partenariat avec les organisations humanitaires », Bruxelles, 2009.

³⁴ Commission européenne, « Manuel DevCo des procédures financières et contractuelles applicables aux actions extérieures financées par le budget général de l'UE et par le 10ème FED », Bruxelles, version 3.3, septembre 2013.

II. DEFENSE ET SECURITE : UNE CONTRIBUTION EUROPEENNE EN PARTENARIAT ETROIT AVEC LES NATIONS UNIES ?

Dans le domaine de la sécurité, l'action de l'UE peut être distinguée en deux catégories. Une première catégorie d'actions et de programmes vise à soutenir une solution africaine au conflit somalien alors qu'un second groupe d'interventions s'inscrit dans le cadre de la lutte contre la piraterie.

Le soutien de l'UE à une solution africaine au conflit somalien

L'échec des interventions de maintien de la paix en Somalie à la fin des années 1990 a conduit l'ONU à adopter une posture de profil bas dans la région. La Mission de l'Union africaine en Somalie (*African Union Mission in Somalia*, AMISOM) a été créée par le Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine le 19 Janvier 2007 avec l'objectif de soutenir les efforts de stabilisation du gouvernement fédéral transitionnel somalien³⁵. Même si le Conseil de sécurité de l'ONU n'a eu de cesse, au fil des résolutions successives, d'affirmer sa volonté de prendre le relais de l'AMISOM, il a opté pour un désengagement de fait de l'ONU, et pour une action de soutien.

L'action de l'UE en soutien à l'AMISOM s'inscrit en complémentarité avec celle des Nations unies. Le soutien de l'ONU se concrétise par la création d'une structure dédiée : le bureau de soutien des Nations unies à l'AMISOM (*United Nations Support Office for AMISOM*, UNSOA) du département d'appui aux missions (Dam). Le rôle de l'UNSOA est surtout logistique, se centrant sur la fourniture de services et d'équipements aux forces armées africaines. Jusqu'en Juin 2013, l'UNSOA agissait de fait, comme une courroie de transmission entre l'AMISOM et les autres acteurs onusiens et européens présents sur le terrain (par exemple avec EUNAVFOR *Atalante* et avec la *Mission Politique des Nations unies*, UNPOS). La création, en juin 2013, de la nouvelle mission intégrée de l'ONU (UNSOM) basée à Mogadiscio et regroupant tous les programmes menés par les Nations unies en Somalie a vocation à faciliter les relations entre les différents acteurs de la « famille » ONU-sienne et l'UE. Cette dernière dispose maintenant d'un interlocuteur unique, à savoir Nicholas Kay en même temps chef de la mission UNSOM et représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU pour la Somalie.

De son côté l'UE et ses Etats membres octroient un soutien financier sans égal à l'AMISOM. *Via* la Facilité de Paix pour l'Afrique, l'UE a financé l'AMISOM à hauteur de 208 millions d'euros depuis sa création. 4,7 millions d'euros ont été, en outre, débloqués par le biais de l'Instrument de Stabilité (IdS) pour développer les capacités de planification de la mission³⁶. Ce soutien demeure toutefois peu visible en comparaison avec celui de l'ONU, l'AMISOM n'étant pas prompte à publiciser le soutien financier de l'UE³⁷ et étant très critique face à la réticence de la France, de la Grande Bretagne et des Etats-Unis (les P3) à étendre le mandat de la mission³⁸.

Le rôle de l'UE dans ce domaine ne se limite pas à celui de payeur. L'UE a également répondu à l'appel d'offre

³⁵ *African Union Peace and Security Council, Communiqué of the Peace and Security Council, PSC/PR/Comm(LXIX)*, Addis Abeba, 2007.

³⁶ *European External Action Service, Delegation of the European Union to the Republic of Kenya - EU Mission to Somalia*. http://eeas.europa.eu/delegations/somalia/about_us/delegation_role/index_en.htm, consulté le 30 août 2013.

³⁷ Entretien, Kenya, Juin 2013.

³⁸ Il convient toutefois de rappeler que le mandat et les ressources de l'AMISOM ont été étendues en 2010 (passage de 8000 à 12 000 troupes déployées) et en 2012, cf <http://amisom-au.org/key-documents/united-nations-security-council-resolutions/>, consulté le 22 janvier 2014.

du Conseil de sécurité, qui, dans sa résolution 1872 appelait les Etats membres et les organisations régionales à offrir assistance et formation aux forces de sécurité somaliennes³⁹. La mission de formation de l'UE (EU Training mission, EUTM) a été créée le 15 février 2010 pour un mandat de 2 ans qui a été renouvelé en janvier 2013. Même si le mandat de la mission met l'accent sur l'importance du partenariat avec les autres acteurs présents en Somalie⁴⁰, la plupart des personnes interrogées au sein des Nations unies avoue n'avoir aucune relation avec cette mission. L'explication est sans doute à chercher dans le fait qu'EUTM opérait, jusque récemment, depuis l'Ouganda. L'installation de la mission à Mogadiscio en septembre 2013 permettra sans doute de décloisonner la mission.

La contribution de l'UE à la lutte contre la piraterie

S'il est admis que la lutte contre la piraterie dans la Corne de l'Afrique s'opère en synergie avec un vaste réseau d'organisations⁴¹, la réalité semble plus contrastée. L'ensemble des acteurs sur le terrain met l'accent sur un niveau de coopération sans précédent, notamment grâce au rôle joué par le SHADE⁴² en matière de « déconfliction », tout en reconnaissant que les échanges demeurent limités au partage d'informations tactiques afin de ne pas « *se marcher sur les pieds* ». En tout état de cause, le théâtre d'opération est si large qu'il y a de la place pour tout le monde⁴³. L'UE, par son opération EUNAVFOR *Atalante*, est un acteur clef de la lutte contre la piraterie dans le golfe d'Aden. Son action s'inscrit dans le cadre de la résolution 1816 du 2 juin 2008 autorisant les Etats volontaires à prendre des mesures au regard de la piraterie dans les eaux territoriales somaliennes⁴⁴. Dans ce domaine l'OTAN fut le premier acteur à intervenir. Dans la suite de la cellule de coordination européenne de lutte contre la piraterie maritime (EU NAVCO), en décembre 2008, l'OTAN se retira au profit de la mission EUNAVFOR *Atalante* dont le mandat est de dissuader, prévenir et réprimer les actes de piraterie et de vols armés au large des côtes somaliennes⁴⁵. Toutefois, en août 2009, l'OTAN fait son retour sur le terrain avec l'opération *Ocean Shield*, dotée d'un mandat sensiblement similaire à EUNAVFOR. En outre, d'autres nations telles que la Chine, l'Inde, le Japon ou la Russie ont également déployé leurs propres forces navales de contre-piraterie dans la région. En 2012, au titre de la mise en œuvre de l'approche globale en Somalie, l'UE a lancé la mission EUCAP Nestor, une mission à la portée régionale visant à construire les capacités maritimes de huit pays de la Corne de l'Afrique et de l'ouest de l'océan Indien⁴⁶. Le principal défi de cette mission réside dans le fait que la majorité des Etats ciblés reste indéterminée sur la nature des capacités qu'ils souhaitent développer⁴⁷.

Si l'ONU affiche une volonté d'être dans une position de *leadership* sur les enjeux de lutte contre la piraterie,

³⁹ United Nations Security Council. Resolution 1872 adopted by the Security Council at its 6127th meeting, on 26 May 2009

⁴⁰ Page d'accueil d'EUTM, <http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eutm-somalia/>, consultée le 30 août 2013.

⁴¹ Cf, entre autres ROACH Ashley J., *Countering Piracy off Somalia: International Law and International Institutions. The American Journal of International Law*, 104(3), 2010, p.411.

⁴² Shared Awareness and Deconfliction.

⁴³ Entretien, Kenya, juin 2013.

⁴⁴ United Nations Security Council. Resolution 1816 adopted by the Security Council at its 5902nd meeting on 2 June 2008 (notre traduction).

⁴⁵ Site d'EUNAVFOR, <http://eunavfor.eu/>, consulté le 30 Août 2013 (notre traduction).

⁴⁶ Page d'accueil d'EUCAP Nestor, http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap_nestor/index_en.htm consulté le 30 août 2013.

⁴⁷ Entretien, Kenya, juin 2013.

force est de constater qu'elle manque cruellement de moyens pour le faire. Les personnes interrogées au sein d'EUNAVFOR *Atalanta* indiquent travailler en coordination étroite avec l'ONU, notamment par le biais d'un officier de liaison inséré à l'unité de contre-piraterie, au sein de la mission politique des Nations unies. Toutefois, ce poste a été laissé vacant plusieurs mois, ce qui a porté atteinte à la relation entre l'UE et l'ONU dans ce domaine. En outre, malgré l'ampleur des tâches de coordination, ce poste est laissé à une personne seule⁴⁸. Plus largement l'UE s'implique fortement dans le processus de *Kampala*, facilité par l'ONU et par l'UE et visant à rassembler tous les acteurs somaliens (Puntland, Somaliland, Galmudug, Gouvernement Fédéral de Somalie). Ce processus a donné lieu à la création d'un groupe de contact sur la piraterie au large des côtes somaliennes dont l'objectif est d'aboutir, par la négociation entre les différentes autorités somaliennes, à une stratégie somalienne de lutte contre la piraterie. Pour 2014, l'UE s'est vue confiée la présidence de ce groupe, un signe de reconnaissance de l'importance de l'implication de l'UE dans ce domaine⁴⁹.

ECHO, acteur clef du système humanitaire onusien

L'action humanitaire est sans doute un des domaines où l'action de l'UE s'inscrit le plus en complémentarité avec celle de l'ONU et où les tentatives de coordination de l'action des ONG partenaires sont les plus abouties. La DG ECHO est un acteur incontournable de la politique humanitaire en Somalie. Pour 2013, ECHO s'est engagé à dégager 46,6 millions d'euros à destination de ses partenaires humanitaires opérationnels (principalement des ONG européennes et des agences onusiennes)⁵⁰. Si l'action d'ECHO n'est pas formellement rattachée à l'approche globale européenne dans un souci de respect des principes humanitaires et du consensus européen sur l'aide humanitaire, ECHO contribue de façon très active au système de coordination de l'aide humanitaire mis en œuvre par le Coordinateur Humanitaire des Nations unies (*Humanitarian Coordinator, HC*), Philippe Lazarrini, et par le Bureau pour la Coordination des Affaires Humanitaires (*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA*).

Le coordinateur humanitaire est assisté dans ses fonctions de coordination par l'équipe-pays humanitaire (*Humanitarian Country Team*). Dans le cas de la Somalie, ce groupe a longtemps réuni aux côtés du coordinateur humanitaire, sept agences onusiennes, quatre ONG internationales, deux ONG somaliennes et le consortium des ONG somaliennes (sorte de collectif rassemblant toutes les ONG internationales et locales actives en Somalie). Face aux dysfonctionnements récurrents de cet organe en Somalie (faible transparence, absence de prise de décision etc.), ECHO a été parmi les voix les plus actives pour exiger l'ouverture de cet organe aux bailleurs humanitaires⁵¹. C'est le cas depuis juin 2013. Dès lors l'UE, par le biais d'ECHO jouit d'un pouvoir de décision fort sur la politique humanitaire en Somalie. S'ajoute à cela, le fait que *via* ECHO, l'UE jouit d'un crédit très fort au sein de la communauté humanitaire. ECHO est régulièrement classé parmi les meilleurs bailleurs de l'aide humanitaire⁵² et a la réputation d'être un bailleur de terrain, près des réalités opérationnelles des acteurs humanitaires.

⁴⁸ Entretien, Kenya, juin 2013.

⁴⁹ *European Union to lead international counter piracy efforts in 2014*, http://eeas.europa.eu/somalia/index_en.htm, consulté le 20 janvier 2014.

⁵⁰ Voir l'analyse financière détaillée dans l'article de Chantal Lavallée.

⁵¹ Entretien, Kenya, juin 2013.

⁵² Cf, *Humanitarian Response Index*, DARA, <http://daraint.org/humanitarian-response-index/>, consulté le 15 novembre 2013.

Pour les acteurs humanitaires, le mécanisme de coordination le plus important est le système des *clusters*. Ceux-ci sont des groupes thématiques en charge d'harmoniser les actions humanitaires dans un secteur et d'identifier des priorités d'action de façon concertée. Les opinions divergent quant à l'efficacité d'un tel mécanisme. De manière générale, les enquêtés lient le degré de performance d'un *cluster* à la qualité de son *leadership*, la plupart du temps assuré par une agence onusienne conjointement avec une ONG internationale. Un autre obstacle majeur à l'efficacité du mécanisme réside dans l'investissement qu'il exige de la part des acteurs humanitaires, de telle sorte que les petites structures n'ont ni le temps, ni les moyens de passer autant de temps à se coordonner. La faible adhésion des acteurs humanitaires au système est également à lier à la diversité des participants aux réunions, et au peu d'intérêt qu'elle représente dans certains cas. Pour le moment, force est de constater que les discussions se limitent au partage d'information, l'idée n'étant pas tellement d'assurer la cohérence globale des programmes mais de ne pas empiéter sur le secteur d'activité d'une autre organisation. La présence d'ONG locales est également considérée comme un obstacle majeur à une vraie coordination, dans la mesure où elles sont accusées d'entretenir des liens très forts avec les structures gouvernementales somaliennes et les milices locales. De leur côté, les ONG locales peinent à saisir pourquoi elles devraient travailler avec des ONG internationales alors qu'elles connaissent mieux les réalités locales et sont bien moins coûteuses. Les *clusters* deviennent un organe stratégique lors de l'allocation financière biannuelle. Le processus est censé être collaboratif : les coordinateurs identifient les projets les plus pertinents au regard des objectifs que les membres du *cluster* se sont fixés. Toutefois, le processus est toujours controversé et il n'est pas rare que les choix des coordinateurs de *cluster* soient remis en cause, en raison du caractère très compétitif du secteur humanitaire.

Un objectif-clé de la réforme humanitaire onusienne de 2005 était de coordonner les programmes humanitaires par l'adoption de stratégies communes et participatives. En Somalie, l'outil le plus important de programmation conjointe est le processus d'appel consolidé (*Consolidated Appeal Process, CAP*)⁵³ des Nations unies. En se basant sur un diagnostic partagé des bailleurs, des ONG, des agences onusiennes et des *clusters*, le CAP propose une analyse des besoins en Somalie et identifie des priorités de financement. Une fois les priorités fixées, les financements sont canalisés par le fonds humanitaire commun (*Common Humanitarian Fund, CHF*). Pour la gestion du CHF en Somalie, OCHA s'est focalisé principalement sur la sélection des partenaires, en leur attribuant un niveau de risque⁵⁴. Ce processus de sélection a été très mal perçu par les ONG, accusant le CHF de vouloir « tuer » et instrumentaliser les ONG. De son côté, OCHA analyse cette résistance comme le fait que les ONG n'ont jamais subi aucun contrôle et faisaient la loi en Somalie.

Ainsi, le secteur humanitaire en Somalie est doté d'un système de coordination institutionnalisé sous la direction des Nations unies et dans lequel la DG ECHO inscrit son action. L'efficacité réelle de ce mécanisme demeure toutefois très variable : elle dépend des qualités de *leadership* du HC et des coordinateurs des *clusters*. De plus, le caractère compétitif du secteur humanitaire donne lieu à des stratégies individualistes de la part de nombreuses ONG.

⁵³ *United Nations, Somalia Consolidated Appeal 2013-2015*, 2013, <http://www.unocha.org/somalia/financing/consolidated-appeal-somalia>, consulté le 30 août 2013.

⁵⁴ En raison de la précarité des conditions de sécurité en Somalie, les projets sont, pour la plupart, confiés à des partenaires locaux et pilotés à distance depuis Nairobi. Cette modalité d'intervention soulève des questions éthiques (risques sécuritaires entièrement assumés par le personnel local) et d'efficacité des programmes (faible contrôle, détournement de fonds, etc.).

III. L'UE LEADER DES EFFORTS POLITIQUES ET DE DEVELOPPEMENT

Les activités politiques et de développement apparaissent comme les plus fragmentées. Plusieurs enquêtes indiquent que ce n'est pas le manque de mécanismes de coordination mais plutôt l'abondance de comités, de clubs et de groupes de travail qui nuit à la réalisation d'un effort coordonné et global⁵⁵. L'absence de mécanismes de coordination efficaces est aussi à relier à l'absence d'un coordinateur légitime, d'une feuille de route claire et à d'intenses luttes interinstitutionnelles. Cette situation a conduit à la multiplication de structures de coordination de faible ampleur, recrutant principalement par cooptation⁵⁶. En outre, l'autonomie des acteurs de développement en Somalie est sans égale. L'équipe-pays des Nations unies a développé ses activités de façon isolée, face à une UNPOS perçue comme illégitime car entachée par des affaires de corruption et de mœurs⁵⁷. Dès lors, le *leadership* du Représentant Spécial du Secrétaire Général (RSSG) en Somalie a été extrêmement faible, ce qui a sans doute conduit à la décision de créer une nouvelle mission en juin 2013. La compréhension de ce contexte général est centrale pour expliquer les difficultés qu'éprouve la DG Devco/EuropAid pour coordonner l'action de ses partenaires. Depuis 2013, l'UE co-anime avec le gouvernement somalien le processus du New Deal visant à garantir que l'aide au développement réponde à des objectifs et à des priorités fixés par le gouvernement somalien et aux principes d'efficacité de l'aide. Ce processus vise à définir les bases du partenariat entre les bailleurs internationaux et les autorités somaliennes⁵⁸. L'UE cherche dès lors à exercer un certain *leadership* sur ces questions, ce qui n'est pas étonnant au regard du volume des fonds engagés sur le terrain somalien.

Si la coordination des partenaires non-gouvernementaux n'est pas exempte de difficultés, le problème majeur auquel l'UE doit faire face est la mise en cohérence des programmes mis en œuvre par les agences onusiennes en Somalie. Plusieurs enquêtes pointent le fait qu'il s'agit d'un problème récurrent qui n'a jamais été pris véritablement en charge par l'UE. Certains enquêtés parlent même d'un « empire » des agences onusiennes sur place. Ainsi, très peu d'agences respectent les lignes directrices de la Commission portant sur les actions de visibilité. Par exemple, le gouvernement somalien remercie fréquemment le Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD) pour ses actions, ne sachant visiblement pas qu'elles ne sauraient être possibles sans le financement de l'UE. En outre, il apparaît parfois que les agences onusiennes prennent certaines libertés avec les fonds attribués par l'UE en les détournant de leur destination première sans aucune concertation⁵⁹. Cette situation est d'autant plus dommageable que la DG DevCo/EuropAid est complètement dépendante de ses partenaires pour la mise en œuvre de ces programmes⁶⁰. Cette dépendance est accrue par les spécificités du contexte somalien. La très faible acceptation des acteurs internationaux et la précarité de la situation sécuritaire poussent les agences onusiennes et les ONG à avoir recours au pilotage à distance des projets, en faisant appel à des ONG locales pas toujours très professionnelles. Aux effets de cette sous-traitance s'ajoutent

⁵⁵ Entretien, Kenya, juin 2013.

⁵⁶ Ainsi la plupart des structures ne sont pas ouvertes à toutes les organisations, la sélection à l'entrée se fait par les participants du groupe, sur la base de la réputation de l'organisation ou d'affinités personnelles.

⁵⁷ Entretien, Kenya, juin 2013.

⁵⁸ *Donor coordination and new deal*, site d'UNSOM, <http://unsom.unmissions.org/Default.aspx?tabid=6378&language=en-US>, consulté le 15 novembre 2013.

⁵⁹ Cette information a été donnée dans un entretien avec un personnel d'ambassade européenne à Nairobi mais n'a pas pu être confirmée faute de données.

⁶⁰ TARDY Thierry, « Coopération Interinstitutionnelle : de la comptabilité de l'ONU et de l'Union européenne dans la gestion de crise », Etudes Raoul-Dandurand, 2011, p.10.

ceux du très faible contrôle exercé par l'UE sur les actions mises en place.

Pour faire face à cette situation et en raison de son poids politique et de sa contribution financière sans égale à la gestion de la crise somalienne, l'UE a cherché à s'affirmer comme le *leader* de la coordination des efforts dans les champs politique et de l'aide au développement⁶¹. Deux aspects majeurs viennent confirmer ce constat. Tout d'abord le Représentant Spécial de l'Union Européenne (RSUE)⁶² pour la Corne de l'Afrique, par son activisme politique, a considérablement renforcé la visibilité et la crédibilité de l'UE. En effet, Alexander Rondos n'hésite pas à jouer un rôle très politique avec un accès direct et régulier au Président somalien et que des messages forts peuvent être passés. Des entretiens sont régulièrement organisés entre A. Rondos et le président somalien, où le RSUE joue un rôle de conseiller très important⁶³. Le RSUE s'illustre aussi par sa capacité à négocier avec les différentes autorités en Somalie, qu'il s'agisse des chefs basés à Kismayo ou au Djubaland. Le fait qu'il jouisse d'une compétence régionale lui permet également de rencontrer très souvent le Premier ministre en Ethiopie, le ministre des Affaires étrangères et le chef des services de renseignements kenyans à Nairobi. Ce poids politique se traduit par le fait que c'est Alexander Rondos qui mène la délégation de la communauté internationale à Mogadiscio et non le représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies⁶⁴. Le second aspect témoignant du *leadership* fort de l'UE est le rôle moteur qu'elle a joué dans le processus du New Deal. Tant cette initiative que la création de la mission intégrée des Nations unies illustrent une volonté de « tourner la page » et de célébrer une nouvelle ère pour la Somalie. Toutefois la mission des Nations unies joue un rôle mineur dans l'animation de ce processus tant le passé d'UNPOS pèse sur la crédibilité de l'institution. Ce processus a donné lieu à une conférence co-organisée par l'UE et le gouvernement somalien à Bruxelles le 16 Septembre 2013⁶⁵. Cette conférence a rassemblé les principaux bailleurs traditionnels⁶⁶ ainsi que la Turquie, bailleur « non-traditionnel » jouant un rôle très actif en Somalie. Les participants se sont engagés sur des promesses de financement. Ce processus est accueilli avec autant d'espoir que de scepticisme par les acteurs internationaux présents en Somalie. Des voix s'élèvent pour émettre des doutes quant à la capacité du gouvernement somalien à s'engager dans ce processus. D'autres contestent la légitimité du gouvernement en place, craignant que les volumes financiers déjà engagés par l'UE ne conduisent à un aveuglement politique visant à stabiliser à tout prix un gouvernement qualifié de factice.

CONCLUSION

Si sur le plan théorique, de puissants déterminants matériels et idéologiques semblent plaider pour un partenariat entre l'UE, l'ONU et les ONG en Somalie, la situation réelle semble plus ambiguë. Lorsque l'ONU apparaît comme un coordinateur « naturel » et légitime (sécurité, aide humanitaire), l'UE inscrit son action dans un renforcement du multilatéralisme global. En revanche son poids politique et l'importance de son

⁶¹ Entretien, Kenya, juin 2013.

⁶² Voir article d'Elise Daniel.

⁶³ Entretien, Kenya, juin 2013.

⁶⁴ Entretien, Kenya, juin 2013.

⁶⁵ « A new deal for Somalia », site du SEAE, http://www.eeas.europa.eu/somalia/new-deal-conference_en.htm, consulté le 15 novembre 2013.

⁶⁶ On qualifie de « bailleurs traditionnels » les bailleurs appartenant au *Development Assistance Committee* (DAC) de l'OCDE, par opposition aux « bailleurs non-traditionnels » n'en faisant pas partie.

engagement, notamment financier, en Somalie, lui permet également de disputer son rôle de *leader* à l'ONU, en particulier dans les domaines de l'action politique et de l'aide au développement. La Commission quant à elle, peine à coordonner l'action de ses partenaires en soutien à la stratégie globale définie par l'UE. Si l'action humanitaire des partenaires européens s'inscrit dans le cadre fortement institutionnalisé du système de coordination onusien, l'action dans le secteur du développement apparaît comme fragmentée et chaotique. La coordination intersectorielle est pour le moment inexistante. Cette question se pose de façon très prégnante dans deux domaines : la transition entre l'aide d'urgence et l'aide au développement (LRRD) et les relations entre les partenaires civils et les missions militaires de la PSDC. Les relations délicates entre ECHO et la DG Devco/EuropAid se retranscrivent sur le terrain par la quasi absence de programmes visant à assurer la transition entre aide d'urgence et aide au développement, bien que cet enjeu demeure un défi majeur en Somalie. Au delà de la relation entre les deux services, c'est la structure du budget européen et la lourdeur des procédures européennes qui sont en cause, ne permettant pas toujours de mener des projets transversaux.

L'amélioration des relations civilo-militaires est un autre défi majeur en Somalie. Plusieurs facteurs sont pointés du doigt par les acteurs sur le terrain. Certains regrettent un très fort dogmatisme des ONG notamment humanitaires. En particulier, les personnels déployés dans les missions militaires de l'UE mettent en avant le fait qu'il s'agit de missions spécifiques qui ne présentent aucun risque d'instrumentalisation pour les acteurs humanitaires. Face à ces arguments, les ONG mettent en lumière le fait que la situation dans la Somalie sud et centrale est loin d'être pacifiée et que, dans ce contexte, l'UE est une partie du conflit, soutenant des forces de sécurités somaliennes qui ne sont pas reconnues comme légitimes sur l'ensemble du territoire. Dès lors les ONG, en particulier humanitaires, font valoir la nécessité pour leur sécurité et pour conserver un accès déjà difficile aux populations, de se distinguer des actions militaires menées par l'UE.

De façon plus générale, certaines exigences semblent peu compatibles avec les réalités du terrain somalien : de nombreux acteurs humanitaires obtiennent des dérogations pour éviter d'avoir à afficher le soutien de l'UE qui remettrait en cause, dans certaines régions, leur accès aux populations dans le besoin. Le recours au pilotage à distance a un impact négatif sur la qualité des programmes mis en œuvre qu'il s'agisse de l'aide humanitaire ou de l'aide au développement. Si la moindre qualité des programmes peut se justifier par la nécessité de sauver des vies, la question du maintien du partenariat dans d'autres domaines mérite d'être posée au regard de la faiblesse de leurs résultats.

■ UNE « STRATEGIE GLOBALE » ? ATOUTS ET LIMITES DE LA STRATEGIE DE L'UE POUR LA CORNE DE L'AFRIQUE

Clara EGGER¹

Université Grenoble Alpes, Sciences Po Grenoble, PACTE. Chercheure associée à la Chaire Raoul Dandurand en Etudes Stratégiques et Diplomatiques de l'UQAM (2014).

INTRODUCTION

L'action de l'Union européenne dans la Corne de l'Afrique s'illustre par un souci de réflexion stratégique au plus haut niveau visant à définir les priorités et les objectifs opérationnels dans la Corne de l'Afrique.

Faute d'une définition claire, questionner l'existence d'une stratégie globale pour la Corne de l'Afrique implique de consulter des sources variées qu'il s'agisse de la compréhension qu'en ont les acteurs de la politique étrangère de l'UE, des traités et des communications fondateurs ou des documents stratégiques spécifiques à la région. En se basant sur une analyse fouillée de ce corpus, cet article cherche à répondre à deux interrogations : quels sont les traits saillants de la stratégie de l'UE pour la Corne de l'Afrique ? Au regard des objectifs qu'elle s'est fixée, quelles sont les réalisations concrètes de l'UE sur le terrain et les défis auxquels elle fait face pour mettre en œuvre sa stratégie ?

Après être revenu sur les bases théoriques de l'approche globale européenne et sur les traits saillants de la stratégie de l'UE pour la Corne de l'Afrique, cet article questionnera la pertinence d'une telle stratégie au regard de ses effets concrets sur le terrain notamment somalien.

I. L'APPROCHE GLOBALE EUROPEENNE : ELEMENTS DE DEFINITION THEORIQUE

Face à la polysémie du concept « d'approche globale » au sein des États membres et des différents services en charge de la politique extérieure de l'UE, il convient de revenir sur les éléments de définition théorique du concept afin de mettre en lumière ses traits distinctifs.

La signification de l'approche globale : regards d'acteurs

Lorsqu'on interroge les différents acteurs de l'approche globale européenne, plusieurs éléments de définition se distinguent. Du côté du personnel du Service Européen d'Action Extérieure (SEAE), l'acception la plus commune de l'approche globale est une approche visant à garantir la cohérence stratégique des différents acteurs de la politique étrangère de l'UE tout en sauvegardant l'autonomie de chaque service. L'objectif est donc de coordonner les différents programmes au sein d'un système flexible, ne reposant pas sur l'imposition d'objec-

¹ Ce travail a bénéficié du concours financier de la Fondation Pierre Ledoux Jeunesse Internationale.

tifs et sur la contrainte². La crainte demeure que la mise en œuvre d'une stratégie globale nuise à l'efficacité des opérations mises en œuvre par chacun des acteurs.

De leur côté, les États membres ne disposent pas d'une compréhension commune de ce qu'est une stratégie globale de gestion de crise.

En France, le Livre blanc Défense et Sécurité Nationale 2013 met l'accent sur l'importance d'une stratégie globale permettant d'agir sur toutes les phases d'un conflit, sans oublier l'aspect prévention. Dans la pratique, la *task-force* interministérielle pour la gestion civilo-militaire des crises peine à exercer un véritable *leadership* sur ces enjeux en raison de rivalités inter-administratives fortes entre les différents ministères compétents³. Pour relancer la stratégie interministérielle, le Livre blanc propose d'adopter des procédures claires et éprouvées et de développer des outils de veille par pays⁴.

Les Britanniques sont sans doute ceux qui sont allés le plus loin dans la définition et dans la mise en œuvre de leur approche intégrée. Leur conception vise l'intégration complète des activités diplomatiques, de défense et de développement⁵, sous l'égide d'un processus politique. Des stratégies globales existent au plus haut niveau et sont complétées par des politiques et des modalités d'évaluation sectorielles. La stratégie nationale de sécurité distingue différentes modalités d'action lors des différentes phases du cycle du conflit (prévention, intervention, reconstruction) alors que les activités de prévention jouissent de mécanismes de financement spécifiques⁶.

L'approche néerlandaise se caractérise, quant à elle, par un plus grand pragmatisme sans doute lié à l'existence d'une culture politique spécifique, le *Polder*, visant à favoriser le consensus et la coopération par petit pas, basée sur des actions concrètes menées en commun. L'approche vise à inclure un grand nombre de ministères autour d'un objectif d'efficience dans un contexte de contraction budgétaire⁷.

L'approche globale suédoise existe depuis près de dix ans. Toutefois, face à une certaine désillusion quant aux résultats de l'intégration, le choix s'est porté sur des modalités de collaboration limitées autour de deux objectifs : une séparation nette et affichée des actions civiles et militaires et la définition de lignes directrices précises visant à définir les aires et les modalités de collaboration sur le terrain.

Enfin, les Allemands disposent d'un centre international pour les opérations de paix (*Zentrum für Internationale Friedenseinsätze*, ZIF) qui comprend un groupe de travail sur l'approche globale allemande qualifiée de « *sécurité en réseau* »⁸. Le ZIF prête une importance particulière à l'environnement international de l'Allemagne en développant des briefings réguliers sur les enjeux liés à l'approche globale, l'objectif majeur étant de définir une conception allemande liant sécurité intérieure et sécurité extérieure.

² FRIEDRICH Doris, *A guide to the European Union's comprehensive approach*, Bruxelles, 12 mars 2013 (non public).

³ La *task-force* animée par un fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères regroupe des représentants des ministères de la Défense, de l'Intérieur, de l'Économie et des Finances, du Centre de crise et de tout autre service compétent en fonction de l'ordre du jour.

⁴ Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale, Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2013 (édition numérique réalisée par le Ministère de la Défense le 29 avril 2013).

⁵ Cette approche est plus communément qualifiée de 3 Ds approach (diplomacy, defense, development).

⁶ WITTKOWSKY Andreas, WITTKAMPF Ulrich, "Pioneering the Comprehensive Approach : How Germany's Partners Do It", ZIF Policy Briefing, Center for International Peace Operations, Berlin, 2013, p.1.

⁷ WITTKOWSKY Andreas, WITTKAMPF Ulrich, p.2.

⁸ Le terme allemand est « Vernetzte Sicherheit ».

L'approche globale et les traités européens

Dès 1992, le traité de Maastricht sur l'Union européenne met l'accent sur l'importance de la cohérence et de la coordination dans la politique étrangère. Le Chapitre 1 du titre V de la version consolidée du traité sur l'UE dispose : « *L'Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques. Le Conseil et la Commission, assistés par le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, assurent cette cohérence et coopèrent à cet effet* »⁹.

La stratégie européenne de sécurité adoptée par le Conseil européen en 2003 et suivie d'un papier conjoint de la Commission et du Conseil met l'accent sur la nécessité, pour l'UE, de se montrer plus cohérente. Le document invite les différents instruments de la PESC, qu'il s'agisse des services de la Commission ou de ceux des Etats membres, à travailler ensemble. Les différentes politiques (diplomatiques, commerciales, militaires, de développement, etc.) doivent suivre le même agenda, dans la mesure où rien ne remplace l'unité de commandement dans une situation de crise. Enfin, l'accent est mis sur l'importance de se focaliser sur le niveau régional dans la gestion de conflits, où des politiques cohérentes peuvent être définies et mises en place¹⁰.

Le traité de Lisbonne de 2007 réaffirme les principes définis par le traité de Maastricht tout en disposant dans son titre III que le cadre institutionnel de l'Union européenne vise à « *assurer la cohérence, l'efficacité et la continuité de ses politiques et de ses actions* »¹¹. Plus précisément, en ce qui concerne la politique étrangère, le traité dispose dans son article 27 : « *Dans l'accomplissement de son mandat, le Haut Représentant s'appuie sur un Service européen pour l'action extérieure. Ce service travaille en collaboration avec les services diplomatiques des États membres et est composé de fonctionnaires des services compétents du secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que de personnel détaché des services diplomatiques nationaux. L'organisation et le fonctionnement du SEAE sont fixés par une décision du Conseil. Le Conseil statue sur proposition du Haut Représentant, après consultation du Parlement européen et approbation de la Commission* »¹². L'objectif majeur du SEAE, tel que défini par la suite dans la décision du Conseil de 2010, est de concrétiser une plus forte synergie entre les instruments de la politique étrangère mis en avant dans de nombreux traités. Question longtemps pendante, les dispositions finales sur la création du SEAE, réaffirment la spécificité de l'aide humanitaire européenne, en laissant le bureau de la Commission en charge de l'aide humanitaire et de la protection civile, ECHO, hors du service.

La communication de la Commission européenne de 2008 portant sur le renforcement des capacités de réponse aux crises de l'UE va plus loin dans la définition de l'approche globale européenne en affirmant que les dispositions proposées sont un premier pas vers la définition d'une approche intégrée et globale de l'UE dont l'objectif est de renforcer et de créer des synergies entre les instruments existants, et de renforcer leur coordination¹³. La communication propose une définition extensive des désastres ciblés, incluant les conflits armés, et s'illustre par sa volonté de prendre en compte toutes les phases d'un désastre et tous les instruments de l'UE.

⁹ Traité sur l'Union Européenne, version consolidée de 2012, article 21.

¹⁰ Une Europe sûre dans un monde meilleur, Stratégie européenne de sécurité, Bruxelles, le 12 décembre 2003.

¹¹ Traité de Lisbonne, 2007, article 9.

¹² Traité de Lisbonne, 2007, article 27.

¹³ Communication de la commission européenne au conseil et au parlement européen, « Renforcer la capacité de réaction de l'Union européenne en cas de catastrophes », COM (2008) 130 final, 5 mars 2008.

Enfin, il faudra attendre la communication du 11 décembre 2013 pour que la Commission européenne et le bureau du Haut Représentant proposent une première définition de l'approche globale européenne¹⁴. Ce document doit être lu comme un compromis entre les différentes visions exposées ci-dessus, le processus de rédaction de ce document s'étant caractérisé par sa longueur et sa difficulté.

Le document prend d'abord note du potentiel de l'UE de rendre son action extérieure plus cohérente, plus effective et plus stratégique comme en attesterait le succès de ses opérations dans la Corne de l'Afrique¹⁵. L'objectif du document est ensuite de dégager une compréhension commune du concept d'approche globale et de définir une série d'engagements et d'actions à mettre en œuvre en vue de sa concrétisation¹⁶. Le concept y est défini de façon assez lâche comme faisant référence au « *déploiement conjoint des institutions et des ressources de l'UE mais aussi à la responsabilité partagée des acteurs européens et des Etats membres* »¹⁷. Parmi les principes fondateurs de l'approche, l'accent est mis sur la nécessité d'une connexion forte entre sécurité et développement, sur l'adoption d'un modèle flexible adapté au contexte d'intervention, sur la responsabilité collective et sur le respect des prérogatives et de la valeur ajoutée de chaque service européen (et, en particulier, de la spécificité de l'aide humanitaire au sein de l'approche globale).

Le document détaille ensuite une série de domaines prioritaires où des actions doivent être entreprises pour faciliter la mise en œuvre de l'approche globale (développement d'analyses partagées et d'une stratégie commune par zone d'intervention, accent sur les actions de prévention, mobilisation des capacités de l'UE en soutien à la stratégie commune, choix d'une approche à long-terme, développement du lien entre la sécurité extérieure et intérieure de l'Union, mobilisation des délégations de l'Union européenne et, en particulier, des chefs de délégation et travail en partenariat avec les autres acteurs régionaux et internationaux)¹⁸.

L'analyse croisée des conceptions des acteurs de la politique étrangère de l'UE et des textes fondateurs permet d'isoler un certain nombre d'éléments caractéristiques de la stratégie globale européenne. Cette stratégie vise à assurer la cohérence et la coordination des instruments de la PESC autour d'une stratégie commune respectueuse de la spécificité de chaque acteur. En particulier, l'action humanitaire européenne s'illustre par sa spécificité, car elle est soumise aux seuls besoins des populations affectées par les crises et au respect des principes humanitaires de solidarité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance. La stratégie globale européenne doit s'illustrer par son efficacité et par son efficience : elle doit permettre d'utiliser de la meilleure façon les ressources disponibles pour mettre en œuvre les objectifs stratégiques définis en amont. Elle témoigne en outre d'un souci d'agir dans le continuum de la gestion de crise, de la prévention à la reconstruction. Enfin, l'option est prise d'adopter des stratégies avant tout régionales pour dépasser le cadre bilatéral et permettre une inclusion de tous les acteurs concernés par une crise.

¹⁴ European Commission, High Representative of the European Union to the Foreign Affairs and Security Policies, Joint communication to the European Parliament and to the Council, « The European Union's comprehensive approach to external conflicts and crises », JOINT (2013), 30 final, Brussels, 11 December 2013.

¹⁵ Ibid., p.2.

¹⁶ Ibid., p.2.

¹⁷ Ibid., p.3 (notre traduction)

¹⁸ Ibid., p.5-12.

II. LES ACTIONS MENEES PAR L'UE DANS LA CORNE DE L'AFRIQUE

La stratégie globale de l'UE pour la Corne de l'Afrique s'appuie sur un corpus de documents stratégiques au sein duquel deux « moments » peuvent être distingués. Dès 2006, la Commission amorce une réflexion stratégique sur cette région. Il faudra toutefois attendre 2011, et le lancement entre-temps de deux missions de la PSDC¹⁹ pour que l'UE se dote d'un cadre stratégique clair²⁰.

2006- 2009 : l'amorce de la réflexion stratégique

L'amorce de la réflexion stratégique s'opère en 2006 avec la communication de la commission intitulée « 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 »²¹.

Ce document se base sur deux hypothèses qui seront déterminantes pour la réflexion stratégique de l'UE. Tout d'abord, l'analyse part du constat selon lequel « *la sécurité et le développement sont des questions importantes et complémentaires* »²². Ensuite, la Commission fait le choix d'une approche résolument régionale, devant déboucher sur un partenariat politique fort avec les acteurs de la région et, en particulier, l'*Intergovernmental Authority on Development* (IGAD). La définition de la Corne de l'Afrique est d'ailleurs identifiée aux pays membres de l'IGAD : Djibouti, l'Éthiopie, l'Érythrée, le Kenya, la Somalie, le Soudan, l'Ouganda.

Dès lors, sur la base de ces deux hypothèses, la communication pointe un certain nombre de problématiques régionales transversales (gouvernance et sécurité, fondamentalisme religieux, personnes déplacées, prolifération et utilisation frauduleuse des armes légères, sécurité des zones frontalières, concurrence pour l'accès aux ressources naturelles) évoquant même un « *système régional d'insécurité* »²³. Pour faire face à ces menaces, un programme de travail est proposé autour de trois priorités : 1) favoriser la coopération et l'intégration politique régionale ; 2) résoudre les problèmes nationaux ayant des ramifications régionales ; 3) aborder les questions transversales et transfrontalières. Dès lors, le document place l'UE dans une position de retrait, de médiateur, en soutien à un certain nombre d'acteurs extérieurs à la région (Nations unies, Etats-Unis, etc.) et de la région. La concrétisation de ce plan d'action sera effective dès 2007 avec l'initiative pour la Corne de l'Afrique.

C'est sur la base de ce document que sera élaborée en 2009, la politique de l'UE à l'égard de la Corne de l'Afrique, qui souhaite s'orienter vers « *une stratégie globale* »²⁴. Ce document vise à compléter la communication de 2006, tout en affichant une certaine indétermination vis-à-vis du cadre d'action privilégié, évoquant à la

¹⁹ En 2008, l'UE lance sa mission de lutte contre la piraterie EUNAVFOR Atalante ainsi qu'une mission de formation des forces de sécurité somaliennes, EUTM en 2010.

²⁰ L'analyse proposée dans cette partie se base sur les documents stratégiques de portée générale, définissant les priorités stratégiques et les mesures à mettre en place. Ces mesures sont ensuite opérationnalisées dans un ensemble de plans d'actions plus spécifiques qui ne seront pas traités dans le détail, dans la mesure où il ne s'agit que de la concrétisation technique d'objectifs prédéfinis.

²¹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « 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, le 20 octobre 2006.

²² COM(2006) 601 final (Ibid), p.4.

²³ COM(2006) 601 final (Ibid), p.6.

²⁴ Conseil de l'Union européenne, « Une politique de l'UE à l'égard de la Corne de l'Afrique – vers une stratégie globale de l'UE », PESC 1727, COAFR 403, COMEM 247, COMAG 29, ACP 286, Bruxelles, le 10 décembre 2009.

fois le bilatéral et le régional²⁵. L'approche globale y est présentée dès les premières lignes comme « *une approche coordonnée et complémentaire associant aux instruments de la politique étrangère et de sécurité commune des programmes communautaires et une participation des États membres au niveau bilatéral* »²⁶. Cette politique s'insère dans le cadre stratégique plus large de la politique extérieure européenne en faisant référence à d'autres documents fondateurs tels que les consensus européens sur l'aide au développement et sur l'aide humanitaire et à la stratégie commune UE-Afrique. La réflexion se place d'emblée dans le temps long, car les objectifs ne sauraient être atteints que d'ici une à deux décennies minimum²⁷. L'idée de se doter d'un représentant spécial de l'UE (RSUE) à compétence régionale y est agréée.

La politique développe ensuite quatre objectifs majeurs pour l'action de l'UE : 1) assurer la cohérence et la coordination des différents instruments de l'UE ; 2) fixer des priorités d'action en fonction des développements que connaît la région ; 3) développer le cadre régional ; 4) lier l'action de l'UE à celles des autres acteurs internationaux (Nations unies et Etats-Unis notamment)²⁸.

De ces objectifs et des avantages comparatifs de l'UE, découle un certain nombre de principes susceptibles de guider l'action de l'UE dans la région. Tout d'abord, l'accent est porté sur l'intérêt d'une approche globale « *qui fasse appel à tous les instruments et acteurs de l'UE et ait pour objectif de s'attaquer aux causes profondes de l'instabilité que connaît la région* »²⁹. Ensuite, l'UE doit chercher à s'attaquer aux causes du conflit, à consolider le niveau régional et enfin à favoriser l'appropriation locale des opérations mises en œuvre.

Dans ce contexte, l'accent doit être mis sur des activités de médiation, de mise en œuvre des accords de paix et démocratisation et d'intégration économique³⁰. Pour conclure, le document propose d'augmenter l'efficacité de l'action menée par l'UE dans un souci de cohérence, de coordination, d'accroissement de sa visibilité et de son influence et de tirer profit des partenariats³¹.

Ces deux documents ouvrent la voie à la consolidation d'une stratégie pour la Corne de l'Afrique, avec un accent mis en particulier sur la cohérence de l'action de l'UE et sur l'importance d'une action au niveau régional. Ils s'inscrivent, dès lors, parfaitement dans la conception théorique de l'approche globale esquissée par les traités et par les acteurs de l'UE.

2011 – 2013 : une stratégie « globale » ?

Les conclusions du Conseil de l'Union européenne sur la Corne de l'Afrique proposent en annexe un cadre stratégique pour l'action de l'UE dans la région³². Il reprend les orientations proposées par les documents précédents, tout en mettant un accent clair sur un certain nombre de principes, d'objectifs, de priorités et de me-

²⁵ Ibid., p.2.

²⁶ Ibid., p.2.

²⁷ Ibid., p.3.

²⁸ Ibid., p.4.

²⁹ Ibid., p.6.

³⁰ Ibid., pp.9-15.

³¹ Ibid., pp.15-18.

³² Conseil de l'Union européenne, « Corne de l'Afrique – Conclusions du Conseil », COAFR 315, ACP 225, PESC 1450, DEVGEN 311, COSDP 1071, COTER 93, CONUN 112, COPS 441, COPOL 56, POLMIL 53, 14 novembre 2011.

sures à prendre. Cette stratégie a été complétée par une série de plans d'actions visant à opérationnaliser sur le plan technique les objectifs fixés.

Sans surprise, le niveau d'action privilégié demeure le niveau régional. Toutefois, le document développe des problématiques peu abordées jusqu'alors telles que la crise humanitaire, à laquelle l'UE souhaite répondre à la racine, et la piraterie qui appelle à une stratégie cohérente, efficace et équilibrée³³. Ces « nouveautés » s'expliquent sans doute par la crise alimentaire qui s'aggrave dans la région et par les premiers retours d'expérience de la mission de lutte contre la piraterie EUNAVFOR Atalante, créée en 2008.

L'objectif fondamental de l'action de l'UE est de « *soutenir les populations de la région en vue de renforcer la paix, la stabilité, la sécurité et la prospérité et de responsabiliser les gouvernements* » au moyen d'une approche globale par laquelle « *la Haute Représentante et le Service européen pour l'action extérieure, le RSUE, les délégations de l'UE dans la région, la Commission européenne et les États membres œuvreront de concert* ». Cette approche globale vise à prendre en compte les causes profondes des conflits et s'inscrit dans un renforcement des structures régionales qui, pour le moment, ne sont pas susceptibles de jouer un rôle de médiateur³⁴.

Le lien entre sécurité et développement, présenté en 2006, y est réaffirmé avec vigueur tout en déclarant qu'il ne pourra être pris en compte que par la création d'une structure politique représentative et solide³⁵. Le document présente ensuite l'action de l'UE dans la région autour de cinq axes prioritaires : le partenariat au développement, le dialogue politique, la réponse aux crises, la gestion des crises et les relations commerciales. Si les deux premiers axes s'inscrivent dans le cadre des accords de Cotonou (et en particulier de son article 8), les opérations de gestion de crise relèvent de la PSDC et un accent particulier est mis sur la lutte contre la piraterie et contre le terrorisme³⁶.

La stratégie définit des « *directions futures* » pour l'action de l'UE, autour de l'objectif général suivant : « *L'UE s'emploiera à accroître l'efficacité des efforts qu'elle déploie dans la Corne de l'Afrique en utilisant les instruments à sa disposition de façon méthodique, cohérente et complémentaire et en renforçant sa coordination politique, ainsi qu'en axant plus nettement son action sur les problèmes sous-jacents de la région* »³⁷. Des domaines d'action privilégiés sont ensuite définis tels que 1) le renforcement de structures gouvernementales démocratiques et comptables de leur action ; 2) l'accent sur la paix, la sécurité, la prévention et le règlement des conflits ; 3) l'atténuation des effets de l'insécurité dans la région (notamment de la piraterie et du terrorisme) ; 4) la réduction de la pauvreté, la croissance économique et la prospérité ; 5) le soutien à la coopération (notamment via l'IGAD)³⁸.

Cette stratégie globale et régionale va s'incarner par la nomination d'un RSUE pour la Corne de l'Afrique, Alexander Rondos, un mois après l'adoption de la stratégie par le Conseil³⁹. Son mandat sera prolongé et élargi en 2013 avec un accent particulier sur ses rôles de représentation et de coordination⁴⁰.

³³ Ibid., pp.2-3.

³⁴ Ibid., pp.4-5.

³⁵ Ibid., p7.

³⁶ Ibid, pp.8-12.

³⁷ Ibid., p.13.

³⁸ Ibid., pp.13-17.

³⁹ Conseil de l'Union européenne, « Décision du Conseil portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour la Corne de l'Afrique », PESC 1111, COAFR 266, Bruxelles, le 7 décembre 2011.

Le dernier document qui mérite d'être présenté pour analyser les traits saillants de la stratégie européenne est le rapport du Parlement européen sur la stratégie de l'UE pour la Corne de l'Afrique⁴¹. S'il salue les documents adoptés jusqu'alors, ce rapport pointe également un certain nombre de lacunes et fait preuve d'un optimisme moindre quant à la situation de la région.

Tout d'abord, tout en reconnaissant l'importance du niveau régional, le document ne manque pas de souligner les faiblesses des structures, notamment de l'IGAD qui « *reste un outil trop peu développé de renforcement de la coopération, de l'intégration et de la sécurité dans la région* »⁴² et qu'il convient donc de renforcer plus résolument.

L'analyse de la situation sécuritaire en Somalie révèle également un certain réalisme. Pour la première fois, le potentiel déstabilisateur du mouvement Al-Shabab est mentionné. Le rapport souligne que « *l'instabilité politique et le conflit qui persistent en Somalie ont pratiquement anéanti toute chance de développement économique durable dans la région* » et que la situation en Somalie demeure « *dangereuse et imprévisible* »⁴³.

Le Parlement exprime également des divergences de vue dans le choix des priorités adoptées selon trois axes.

Tout d'abord, la crainte du tout-sécuritaire pousse le Parlement à estimer que « *le renforcement de la sécurité régionale et la lutte contre le terrorisme et la piraterie, pour indispensables qu'ils soient, ne doivent pas éclipser la nécessité absolue de soutenir en premier lieu l'éradication de la pauvreté dans la région* »⁴⁴, domaine dans lequel l'UE pourrait faire davantage.

Le Parlement met un accent plus fort sur l'action humanitaire, exprimant pour la première fois des préoccupations en termes d'accès aux populations et un souci de penser la transition entre aide humanitaire et aide au développement⁴⁵.

Et le Parlement fait preuve d'une certaine prudence quant aux objectifs de stabilisation définis dans la stratégie de 2011. Dès lors, l'institution « *s'inquiète toutefois que, dans un pays meurtri par des décennies de luttes intestines, la nouvelle Constitution n'aborde pas la façon de lutter contre l'impunité, ni la répartition des pouvoirs et des ressources entre le centre et les régions* »⁴⁶ et « *exhorte la communauté internationale à ne pas répéter les erreurs du passé en concentrant l'aide au niveau des institutions fédérales à Mogadiscio aux dépens des régions de la Somalie, puisque celles-ci peuvent jouer un rôle crucial pour la prestation décentralisée des services de base et la stabilité de la population* »⁴⁷.

Enfin, le rapport élargit la focale des partenariats proposés par la stratégie de 2011, en invitant l'UE à prendre en compte un certain nombre d'acteurs « non-traditionnels » mais centraux en Somalie tels que la Turquie,

⁴⁰ « Le RSUE contribue à l'unité, la cohérence et l'efficacité de l'action de l'Union et veille à ce que l'ensemble des instruments de l'Union et des actions des États membres soient utilisés de manière cohérente en vue d'atteindre les objectifs généraux de l'Union », dans Conseil de l'Union européenne, « Décision du Conseil modifiant et prorogeant le mandat du Représentant spécial de l'Union européenne pour la Corne de l'Afrique », PESC 1199, COAFR 305, Bruxelles, le 22 octobre 2013, p.13.

⁴¹ Parlement européen, « Rapport sur la stratégie de l'Union européenne pour la Corne de l'Afrique », commission Affaires Étrangères, 17-0408/2012, 10.12.2012.

⁴² Parlement européen, *ibid.*, p.5.

⁴³ Parlement européen, *ibid.*, pp.6-7.

⁴⁴ *Ibid.*, pp.16-17.

⁴⁵ *Ibid.*, p.27.

⁴⁶ *Ibid.*, p.22.

⁴⁷ *Ibid.*, p.23.

l'Égypte, les États membres du Conseil de coopération du Golfe, en particulier le Qatar, l'Organisation de la coopération islamique et la Chine⁴⁸.

Si le rapport du Parlement européen pointe un certain nombre de failles dans la stratégie européenne pour la Corne de l'Afrique, il convient de confronter ces documents à la réalité de l'action de l'UE sur le terrain notamment somalien, afin de questionner les difficultés de mise en œuvre de la stratégie globale de l'UE et plus largement la pertinence d'une telle stratégie pour la région.

III. LA STRATEGIE GLOBALE DE L'UE EN PRATIQUE

Confronter la stratégie globale de l'UE pour la Corne de l'Afrique à sa mise en œuvre concrète, invite à questionner le niveau de cohérence et de coordination des actions de l'UE sur le terrain, en fonction de leurs objectifs et de leurs priorités, avec les actions de soutien au niveau régional⁴⁹.

Cohérence, coordination et synergie sur le terrain

Sur le terrain, l'approche globale européenne se matérialise de façon très concrète par le rôle clef du RSUE. Il convient toutefois de distinguer deux rôles pour lesquels son influence est différenciée : celui de *leader* et celui de coordinateur.

Les enquêtes réalisées sur place tendent à démontrer que la nomination du RSUE a considérablement accru la visibilité et la crédibilité de l'engagement de l'UE dans la région. Alexander Rondos joue un rôle de *leader*, qui dépasse souvent celui exercé par le Représentant Spécial du Secrétaire général des Nations unies. Cette présence forte de l'UE questionne sa complémentarité avec celle des Nations unies qui, bien que mise en avant sur le plan rhétorique, semble parfois délicate sur le terrain⁵⁰. Le RSUE dispose de points d'entrée privilégiés auprès des gouvernements somalien, kényan et éthiopien. Certains enquêtés vont même jusqu'à affirmer que l'approche globale de l'UE repose sur le RSUE.

Toutefois si l'on s'attache à évaluer l'impact de la création d'un poste de RSUE à compétence régionale sur la cohérence et la coordination des divers instruments de l'UE sur le terrain, le constat est plus nuancé. Lorsqu'ils sont interrogés sur l'approche globale européenne, la majorité des acteurs sur le terrain évoque l'existence d'une réunion dédiée à l'approche globale se tenant sur un rythme hebdomadaire le lundi matin. Cette réunion vise d'abord et avant tout à rassembler autour de la table les différents acteurs de la politique étrangère de l'UE sous la présidence de l'envoyé spécial de l'UE pour la Somalie afin de permettre un niveau minimal de partage d'information entre les services. Dès lors, il apparaît de façon assez prégnante, qu'en dépit des textes stratégiques adoptés par l'UE, le rôle de coordinateur revient en premier lieu aux envoyés spéciaux dotés d'une compétence nationale comme celui qui a été nommé pour la Somalie.

⁴⁸ Parlement européen, *Ibid.*, p.9.

⁴⁹ Cette analyse se base sur des enquêtes de terrain menées au Kenya en Juin 2013 auprès des différents acteurs de la gestion du conflit somalien.

⁵⁰ Pour plus d'informations sur ce sujet, se reporter à l'article de la présente étude portant sur « l'approche globale européenne et l'approche onusienne : complémentarité ou compétition ? » de Clara Egger.

En dehors du personnel diplomatique des Etats membres, les personnels du SEAE, des missions PSDC, ou d'ECHO ne mentionnent pas le RSUE comme un interlocuteur clef. Quant à la valeur ajoutée de la création du SEAE sur le terrain, les avis divergent. Certains affirment que rien n'a fondamentalement changé alors que d'autres arguent que la création du SEAE permet *a minima* aux différents acteurs de l'UE de se rencontrer, de se connaître et de discuter de façon informelle puisqu'à l'exception de la DG ECHO⁵¹, tous occupent les mêmes bureaux au sein de la délégation de l'UE.

Si tous les enquêtés s'accordent sur le fait que l'UE est l'acteur prépondérant dans la Corne de l'Afrique en raison des volumes investis et de la pluridimensionnalité de son action, le niveau de coordination et de cohérence est jugé médiocre.

La majorité des enquêtés affirme que les acteurs font bien ce qu'ils ont à faire mais que le manque de coordination est patent. Plusieurs éléments d'explication sont avancés pour illustrer ce constat. Certains enquêtés regrettent une absence de vision sur l'approche globale. Dire qu'il faut agir en cohérence ne suffit pas, encore faut-il adopter une définition consensuelle et opérationnelle de ce qu'est l'approche globale en pratique. D'autres enquêtés révèlent que la délégation de l'UE et le SEAE avancent en ordre complètement dispersé. Preuve en est l'incapacité des acteurs sur place à fournir des données chiffrées, compilées et cohérentes sur l'ensemble des financements déployés dans la région. Cela est d'autant plus surprenant, pour certains enquêtés, que la raison la plus fréquemment invoquée pour expliquer les difficultés de la concrétisation de l'approche globale est l'absence de moyens sur le terrain. Or la multiplication du nombre de conseillers politiques et des implantations de bureaux dispersés en Somalie complexifie l'organisation et laisse craindre un certain gaspillage de ressources. Toutes les tentatives pour ouvrir un bureau commun en Somalie ont d'ailleurs échouées. Enfin, le dernier élément d'explication tient aux lourdeurs de la bureaucratie européenne. Les chaînes de responsabilités des acteurs les contraignent à faire valider chacune de leurs décisions par Bruxelles, ce qui nuit à leur marge de manœuvre sur le terrain. Bien qu'énoncé dans les textes, le souci de flexibilité peine à prendre corps sur le terrain.

Du côté des missions et opérations de la PSDC (EUNAVFOR, EUTM Somalia et EUCAP NESTOR), même si les différents chefs cherchent à coordonner leur action, force est de constater que ces missions n'ont pas été conçues initialement comme faisant partie intégrante d'une approche globale. Dès lors, les personnes interrogées regrettent un certain isolement : EUCAP NESTOR, mission récente lancée en 2012, n'a eu initialement que très peu de contacts avec EUNAVFOR bien que les mandats des deux missions soient complémentaires. Il convient toutefois de noter qu'EUCAP NESTOR a été conçue comme devant succéder à Atalante. En effet EUCAP NESTOR vise à doter les acteurs de la région d'un *leadership* plus fort dans les activités de lutte contre la piraterie en appuyant le développement de leurs capacités maritimes. Il s'agit d'un processus long puisqu'il implique, pour chaque État de la zone, de définir ses besoins opérationnels. Enfin, depuis le 1^{er} janvier 2014, l'UE préside le groupe de contact sur la piraterie au large des côtes somaliennes, ce qui devrait renforcer son action et la placer aux cœurs des débats avec les différentes autorités somaliennes (gouvernement fédéral, Somaliland, Puntland)⁵². Du point de vue des relations avec les autres missions PSDC, la situation est demeurée plus difficile pour EUTM Somalia jusqu'à son déménagement récent de Kampala (Ouganda) à Mogadiscio. Ceci dit, la situa-

⁵¹ Les bureaux de la DG ECHO se trouvent à quelques mètres de ceux de la délégation de l'UE au Kenya, mais n'y sont pas formellement rattachés, dans un souci de distinction.

⁵² Pour plus d'informations, se reporter au communiqué de presse du SEAE, « European Union to lead counter piracy efforts in 2014 », consulté le 20 janvier 2014.

tion est en train d'évoluer favorablement en raison du dynamisme des chefs de mission et d'une prise de conscience commune de la nécessité d'agir en synergie.

La situation est plus difficile entre le SEAE et la direction générale de la Commission en charge de l'aide humanitaire et de la protection civile, la DG ECHO. Le positionnement spécifique d'ECHO demeure bien compris et bien accepté par l'ensemble des acteurs, le respect des principes humanitaires et le souci d'accéder aux populations plaident pour une action humanitaire indépendante. Certains regrettent toutefois une absence de dialogue, nuisible à la cohérence de l'action de l'UE sur le terrain, même si ECHO s'efforce de participer aux réunions du lundi matin dédiées à l'approche globale. La situation est particulièrement délicate entre ECHO et la direction générale en charge de l'aide au développement au sein du SEAE, la DG DevCo/EuropAid. En effet, malgré l'adoption d'une stratégie visant à garantir un continuum entre aide humanitaire et aide au développement, aucun lien fort n'a été construit entre les deux directions, ce qui nuit à la cohérence de l'action de l'UE sur le terrain.

Une direction stratégique contestée

L'objectif majeur de la stratégie globale de l'UE dans la région est rappelé dans le document définissant le cadre stratégique de l'UE pour la Corne de l'Afrique⁵³ : « *soutenir les populations de la région en vue de renforcer la paix, la stabilité, la sécurité et la prospérité et de responsabiliser les gouvernements* ». Dès lors, sur le terrain, l'UE met en œuvre un certain nombre d'actions et de programmes visant à stabiliser le gouvernement somalien et à favoriser le développement des États de la région. Cet objectif politique est un élément clef de la cohérence de l'approche globale sur le terrain. Toutefois, tant le parlement européen, dans son rapport sur la stratégie de l'UE pour la Corne de l'Afrique, que les acteurs sur le terrain se posent la question de la pertinence d'un tel objectif.

Plusieurs voix s'élèvent (parmi le personnel diplomatique des États membres, le personnel du SEAE ou les partenaires de l'UE) pour mettre en garde l'UE sur cet objectif de stabilisation perçu comme trop précoce. En effet, le gouvernement en place manque de légitimité aux yeux des populations locales. Son autorité se limite pour le moment à Mogadiscio, les provinces du Somaliland, du Puntland au nord et du Djubaland à la frontière kényane fonctionnant en parfaite autonomie. La question des formes du fédéralisme et de la répartition du pouvoir entre le centre et les régions demeurent pendantes. De plus, les forces du mouvement Al-Shabab disposent toujours d'un certain pouvoir de nuisance, faute d'avoir été intégrées assez tôt dans le processus de paix. Malgré l'accent mis dès 2009 sur la nécessité d'une réflexion de long-terme⁵⁴, les personnes interrogées constatent un certain emballement sur le terrain et craignent que l'objectif de stabilisation du gouvernement central prenne le pas sur des programmes de développement ambitieux axés sur les pouvoirs locaux. Enfin, l'appropriation locale souhaitée par l'UE demeure également faible, les programmes ne prenant pas véritablement cet objectif en compte.

Les divergences de vues sur la pertinence d'un tel objectif stratégique sont l'une des sources majeures du manque de cohérence de l'action de l'UE sur le terrain. Pour ECHO, la situation humanitaire est toujours précoc-

⁵³ Conclusions du Conseil sur la Corne de l'Afrique du 14 novembre 2011, 1658/11 page 4.

⁵⁴ Conseil de l'Union européenne, 2009, op.cit., p.3.

cupante notamment dans la partie sud-centrale de la Somalie⁵⁵ en raison des difficultés d'accès aux populations. Pour mener à bien son mandat, ECHO doit dès lors se distinguer des objectifs de l'UE. Dans la plupart des zones du territoire somalien, l'accès aux populations demeure très précaire pour les partenaires humanitaires de la Commission. Dès lors, pour mener leur activité, ils cherchent à se distinguer d'une Union européenne perçue comme partie prenante du conflit et à l'agenda politique non neutre. En effet, plusieurs groupes ne reconnaissent pas l'autorité du gouvernement fédéral. En outre, à l'été 2013 et pour la première fois, le mouvement rebelle Al-Shabab a pris pour cible l'UE. Les populations locales du Somaliland sont de plus en plus critiques sur la mission EUNAVFOR accusée de protéger les bateaux de pêche occidentaux qui pillent les ressources des pêcheurs somaliens⁵⁶.

Dès lors, ECHO octroie à ses partenaires de nombreuses dérogations pour leurs permettre de ne pas appliquer les directives de visibilité de l'UE, et cherche à se montrer la plus indépendante possible vis-à-vis du SEAE : elle organise notamment ses visites sur le terrain seule pour marquer sa distinction avec les autres instruments de la politique européenne et garantir le respect des principes humanitaires qui guident son action.

En ce qui concerne l'aide au développement, l'UE joue un rôle majeur dans le processus de New Deal, adopté en 2013 et visant à redonner au gouvernement somalien un rôle clef dans la coordination de l'aide au développement. Là encore, plusieurs enquêtés s'inquiètent d'une certaine précipitation de l'UE à montrer des résultats et regrettent qu'une pression forte soit exercée sur un gouvernement somalien qui n'est pas en mesure d'exercer ce rôle.

La faiblesse des partenariats au niveau régional

Enfin, à propos du renforcement de l'intégration économique et politique au niveau régional, l'UE présente l'IGAD comme un interlocuteur de choix, malgré des capacités faibles tant sur le plan institutionnel qu'opérationnel. En dépit des sommes investies, force est de constater que les capacités de l'IGAD ne se développent que timidement. Certains enquêtés questionnent la capacité de l'IGAD à exercer un rôle fort au niveau régional, tant cette organisation est prisonnière des rivalités de pouvoir interétatiques notamment entre le Kenya et la Somalie. De façon plus globale, un frein majeur à l'intégration régionale en Afrique demeure, dû au fait que les organisations régionales soient souvent instrumentalisées par leurs membres les plus puissants pour servir leurs propres intérêts⁵⁷. La Corne de l'Afrique ne fait pas exception.

La lutte contre la piraterie est sans doute un des domaines où l'UE est allée le plus loin dans le soutien aux initiatives régionales via la création d'un programme sur la sécurité maritime, MARSEC, rassemblant l'IGAD, l'Or-

⁵⁵ L'appel consolidé des Nations Unies pour la Somalie pour la période 2013-2015 dresse un constat alarmant de la situation humanitaire sur place.

⁵⁶ Plusieurs études documentent le lien entre le pillage des ressources halieutiques des pêcheurs somaliens et le développement de la piraterie au large des côtes du golfe d'Aden, cf. entre autres, « La Corne de l'Afrique sous surveillance internationale », Dossier, *Revue Humanitaire. Enjeux, Pratiques, Débats*, n°22, Juillet 2009 et, MORA Jean-Sébastien, « Ravages de la pêche industrielle en Afrique », *Le Monde Diplomatique*, novembre 2012, consulté le 20 janvier 2014.

⁵⁷ Cf. les nombreuses études sur la régionalisation dont, entre autres : RUSSETT Bruce, *International Regions and the International System*, Chicago, Rand McNally, 1967 ; NYE Joseph, *International Regionalism : Readings*, Boston, Little Brown, 1968 ; FAWCETT Louise and HURRELL Andrew (dir.), *Regionalism in World Politics : Regional Organization and International Order*, Oxford University Press, 1995 ; LAKE David and MORGAN Patrick (dir.), *Regional Orders. Building Security in a New World*, Pennsylvania State University Press, 1997 ; BUZAN Barry et WAEVER Ole, *Regions and Powers*, Cambridge University Press, 2003.

ganisation de la Coopération Islamique (OCI), la Communauté d'Afrique de l'Est, et le COMESA (*Common Market for Eastern and Southern Africa*). Il convient toutefois de relativiser l'ampleur d'un tel programme, se limitant pour le moment au partage d'information et ne débouchant pas sur une réelle coopération.

L'autre partenaire régional de l'UE est l'Union africaine (UA). La relation entre l'UE et l'Union africaine est tellement asymétrique qu'il est délicat de parler d'un réel partenariat⁵⁸. Le soutien de l'UE est avant tout financier. *Via* la Facilité de Paix pour l'Afrique, l'UE a financé la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) à hauteur de 208 millions d'euros depuis sa création. 4,7 millions d'euros ont été, en outre, débloqués par le biais de l'Instrument de Stabilité pour développer les capacités de planification de la mission. La relation entre les deux institutions demeure complexe. L'AMISOM est régulièrement critiquée pour son faible respect des droits humains et du droit humanitaire. De nombreuses missions sur place refusent de se reposer sur l'AMISOM pour assurer la sécurité de leur personnel. Le personnel diplomatique des Etats membres blâme également la mission pour son peu d'empressement à rendre visible le soutien financier de l'UE. De son côté, l'UA est consciente du fait que le soutien de l'UE est avant tout dicté par des intérêts politiques et reproche à l'UE sa réticence, notamment en ce qui concerne la France et le Royaume-Uni, à élargir le mandat de la mission et à la doter de ressources supplémentaires⁵⁹.

Enfin, l'UE peine à élargir ses partenariats aux acteurs non-traditionnels mentionnés dans le rapport du Parlement européen⁶⁰. Lors de la conférence du New Deal, à Bruxelles le 16 Septembre 2013, seule la Turquie a participé au processus de coordination, le Qatar, l'Iran, les Etats du Golfe et la Chine demeurant peu enclins à entrer dans une démarche de partenariat pilotée par l'UE.

CONCLUSION

L'analyse de la stratégie globale européenne pour la Corne de l'Afrique et la confrontation des textes à la pratique de terrain révèlent un certain nombre d'atouts et de lacunes à l'action de l'UE.

Tout d'abord il est indéniable que l'UE est un acteur clef de la stabilisation de la région, basant son action sur des programmes et des instruments de qualité lui permettant d'agir dans un grand nombre de domaines variés et complémentaires. La création d'un poste de RSUE à compétence régionale a permis d'accroître la visibilité et la crédibilité de l'engagement européen.

Toutefois la vision stratégique de l'UE pêche par son caractère déclaratoire et imprécis. L'approche globale ne reposant sur aucune définition concrète et opérationnelle, et l'action des acteurs sur le terrain manquant de vision stratégique. En outre, l'optimisme de l'UE quant à l'évolution du contexte de la région masque un certain nombre de réalités qui affectent son action sur place. En Somalie, l'objectif de stabilisation du gouvernement, s'il est louable, doit être compris comme un processus long, devant se construire sur plusieurs années et non

⁵⁸ TARDY Thierry. « Régionalisme et coopération interinstitutionnelle » dans *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix. Acteurs, activités, défis*, Bruxelles, De Boeck, 2009, pp.189-207.

⁵⁹ Il convient toutefois de mentionner le fait que l'AMISOM a vu son mandat renouvelé et ses ressources élargies par le Conseil de sécurité de l'ONU à de nombreuses reprises ces dernières années. En 2010, les troupes déployées sont passées de 8 000 à 12 000 alors qu'en 2012, le mandat de la mission a été considérablement élargi, cf la liste des résolutions du CSNU sur l'AMISOM, consulté le 20 janvier 2014.

⁶⁰ Parlement européen, op.cit., p.9.

dans la précipitation. Le choix d'un cadre d'action régional se heurte enfin à la faible capacité des organisations de la région d'y répondre, qu'il s'agisse de l'IGAD ou de l'Union africaine ainsi qu'aux rivalités entre les puissances de la zone (Éthiopie, Kenya).

■ LA TURQUIE EN SOMALIE : UN CONCURRENT A L'APPROCHE GLOBALE DE L'UNION EUROPEENNE ?

Sonia Le Gouriellec

Docteur en Science Politique, chargée d'études IRSEM

INTRODUCTION

« Notre destin est lié à celui du peuple somalien »¹, « la Turquie soutiendra toujours les dirigeants et le peuple somalien dans leur cause sacrée »², c'est en ces termes que le ministre des Affaires étrangères de la République de Turquie exprimait, à une année d'intervalle, le soutien inconditionnel de la Turquie à la Somalie. Cet activisme est récent. En août 2011, au plus fort de la famine, la visite officielle du Premier ministre Recep Tayyip Erdoğan, quelques jours seulement après le retrait du mouvement combattant djihadiste Al-Shabab de Mogadiscio, marque le rapprochement des deux pays³. Contrairement aux autres visiteurs internationaux, cantonnés dans des bases militaires ou à l'aéroport, Recep Tayyip Erdoğan marqua sa visite par un tour de la ville et une visite des camps de réfugiés et des hôpitaux. Le Premier ministre turc, surtout, annonça la réouverture de l'ambassade de Turquie, une première depuis la chute de Siyaad Barre et le cycle de conflits qui suivit. Dans ses discours, il inscrit la politique de son pays en rupture avec celle des autres acteurs internationaux marquée par leurs échecs⁴.

La Turquie est un nouvel acteur sur le terrain somalien et son engagement semble conduire à des résultats positifs. Cet engagement, et la manière dont il a été reçu par la population somalienne, peuvent paraître étonnants, d'autant plus que les Somaliens accusent les interventions étrangères d'être la source de la crise que traverse le pays depuis plus de vingt ans. Le conflit somalien est ancien et de nombreux Etats et organisations ont tenté d'y apporter une solution. Les deux dernières décennies de conflits ont vu des clans s'affronter entre eux et des séparatismes s'affirmer (Somaliland et Puntland). Les interventions militaires onusiennes et américaines du début des années 1990, puis l'intervention d'acteurs régionaux (Ethiopie, Kenya) ont été des échecs complets pour les premiers et relatifs pour les seconds. Pourtant, la crainte d'une radicalisation graduelle de l'islam politique demeure et les liens avec des réseaux terroristes comme Al-Qaïda ainsi que le développement de la piraterie inquiètent. De processus successifs de réconciliation en interventions militaires, la résolution du conflit somalien n'en finit pas. La Somalie vit aujourd'hui une période clé de son histoire contemporaine : la situation sur le terrain se trouve radicalement modifiée depuis le mois d'août 2011 (intervention éthiopienne et recul d'Al-Shabab) et, politiquement, la période de transition a touché à sa fin. Néanmoins, l'intervention turque est perçue différemment par les Somaliens. Son engagement humanitaire ne fait pas de doute et sa stratégie n'effraie pas contrairement aux autres. Cette bonne image va parfois jusqu'à qualifier la Turquie de « *Godsent country* ». En fait, Ankara travaille son image d'allié politique mais aussi de soutien à la société civile et à la population. L'arrivée de ce nouvel acteur est perçue de manière contrastée, entre suspicion et étonnement, par les acteurs traditionnels (Union européenne, Etats-Unis, Italie, Royaume-Uni, France). L'objet de cette communication est de comprendre les ressorts de l'engagement turc en Somalie et d'analyser s'il peut s'intégrer dans un processus plus global. Parvenir à construire un consensus entre les puissances émergentes

¹ Ahmet Davutoğlu, « Opening Remarks », Somali Civil Society Gathering, Istanbul, 27 mai 2012.

² Ahmet Davutoğlu, Conférence sur la Somalie, 7 mai 2013, Londres.

³ En octobre 2013, le Premier ministre somalien Abdu Farah Shirdon a déclaré le 11 août « Turkey-Somalia Day ».

⁴ Recep Tayyip Erdogan, « The tears of Somalia », in Foreign Policy, 10 octobre 2011.

et les acteurs plus traditionnels de la sécurité en Afrique sur la façon de travailler dans des Etats en conflit ou en reconstruction, est devenu un enjeu majeur. Depuis le début des années 2000, ces nouveaux acteurs, dont fait partie la Turquie, constituent un « défi au paradigme du développement »⁵. L'émergence de ce nouveau paradigme aura des implications majeures pour les acteurs traditionnels, comme l'Union européenne. Comment analyser le rôle de ce nouvel acteur qui impose son agenda dans le processus de paix ? Nous verrons que la Turquie tient sa légitimité de facteurs à la fois historiques et religieux. Les caractéristiques de l'approche globale qu'elle met en œuvre en Somalie en font un « modèle » qui pourrait concurrencer le modèle européen. Cette approche est aussi contestée pour son unilatéralisme, tant dans son principe, que par les autres acteurs, ainsi que dans sa mise en œuvre par les Somaliens eux-mêmes.

I. LA TURQUIE, UN NOUVEL ACTEUR PERÇU COMME PLUS LEGITIME

En 2012, de retour d'une réunion des « Amis de la Syrie », le ministre des Affaires étrangères turc, Ahmet Davutoglu, clamait que la Turquie « devait être le centre de gravité du monde où le nouvel ordre mondial se mettait en place »⁶. Force est de constater que la Turquie fait depuis quelques années une entrée remarquée sur le continent africain et particulièrement en Somalie. Cet engagement indique son souhait de devenir un acteur régional et global⁷.

La montée en puissance de la Turquie en Afrique

En réorientant sa politique étrangère et sa politique commerciale, la Turquie crée des liens avec l'Afrique. L'aide humanitaire est ainsi devenue l'axe principal d'incursion sur le continent. Elle souhaite s'inscrire en rupture des puissances traditionnelles. Alors que les autres acteurs jouent de leur influence pour imposer leur domination sur les questions militaires et sécuritaires (Etats-Unis et Europe) ou sur les marchés de l'énergie et des infrastructures (Inde, Chine), la Turquie tente de prendre position sur une niche peu investie par ces acteurs. Sa stratégie se fonde plus sur son autorité morale que sur son influence économique et militaire. Elle s'investit en particulier dans la phase de stabilisation post-conflit. Le contraste avec les autres acteurs est d'autant plus marqué que la Turquie fut la première à être présente sur le terrain concerné, en Somalie. Le gouvernement turc joue de ce contraste. En 2010, lors d'un voyage officiel sur le continent, le Président Abdullah Gül déclarait arriver « sans précédent et avec une approche humaniste »⁸.

Dès le début des années 2000, la Turquie a souhaité développer sa présence en Afrique. En 2002, une nouvelle politique étrangère est mise en œuvre. Elle donne la priorité à la lutte contre la pauvreté et accroît l'aide au développement et l'aide humanitaire. L'agence de développement gouvernementale turque, la TIKA (*Turkish*

⁵ Clemens Six, « The Rise of Postcolonial States as Donors: A Challenge to the Development Paradigm? », in : *Third World Quarterly*, 30 (6), 2009, pp.1109-1121.

⁶ Cité par Julia Harte, « Turkey Shocks Africa », in : *World Policy Journal*, hiver 2012/2013.

⁷ Matthew T. Gullo, "Turkey's Somalia Adventure: the Quest for Soft Power and Regional Recognition", Centre for Policy Analysis and Research on Turkey, juin 2012.

⁸ "Turkey and Africa: Ottoman Dreaming", in : *The Economist*, 25 mai 2010.

International Cooperation and Development Agency)⁹, et les organisations non gouvernementales turques ont été très actives au Moyen-Orient, en Asie Centrale et dans les Balkans. La dernière décennie a été marquée par une augmentation de l'aide gouvernementale et non gouvernementale vers le continent africain. Pourquoi avoir ainsi étendu sa zone d'activité ? Le chercheur Mehmet Ozkan fait mention de trois dimensions à l'œuvre dans la réorientation de la politique étrangère turque. Une modification de la perception du reste du monde, l'Afrique et l'Asie n'étant plus considérées comme des régions lointaines et troublées mais de possibles partenaires ; un effort considérable pour se repositionner dans une économie globalisée en définissant la Turquie comme un Etat central et non plus seulement comme un pont entre l'Europe et l'Asie ; une implication plus forte dans toutes les régions et dans les organisations internationales afin de contribuer à l'effort global et régional de stabilisation¹⁰.

L'intérêt accru pour l'Afrique est une dimension de cette politique. D'ailleurs, en 2003 la Turquie publiait un document « *Stratégie pour le développement de relations économiques avec l'Afrique* ». La contribution turque était jusque là faible et peu coordonnée¹¹. Sa croissance soutenue depuis 2006, la Turquie est la seizième économie mondiale, et la sixième européenne, lui a permis d'élargir son champ d'activités à l'aide au développement. Depuis 2004, cette aide est en constante augmentation. De plus, le volume des échanges commerciaux avec les Etats africains qui n'était que de 5,4 milliards de dollars en 2003 a dépassé les 17 milliards en 2011¹². Diplomatiquement, le gouvernement déclarait l'année 2005, comme étant l'année africaine. La même année, la Turquie obtenait le statut de membre observateur à l'Union africaine. Une étape majeure a été franchie en 2008, lors du Sommet Turquie-Afrique. Le sommet a été depuis renouvelé tous les ans.

En matière de développement, la TIKA a mis en œuvre des programmes ambitieux en particulier dans le domaine de l'agriculture, de la santé, de l'éducation, de l'eau et de l'assainissement, mais aussi pour des formations professionnelles, le développement des capacités institutionnelles et l'assistance humanitaire. Les pays de la Corne de l'Afrique (Djibouti, Ethiopie, Kenya, Ouganda) participent notamment à un programme lancé en 2008, le TIKA, programme de développement agricole, qui couvre près de 13 Etats. En Somalie, la Turquie s'est forgée une réputation de donateur respectueux et généreux, digne d'un acteur fiable et responsable dans la reconstruction des Etats détruits par les conflits. Le capital sympathie ainsi engrangé lui ouvre des perspectives d'alliances politiques et lui permet de prospecter de nouveaux marchés dans le reste de la région, en particulier dans les Etats à majorité musulmane. La doctrine de « puissance vertueuse », comme l'a qualifiée le président Abdullah Gül, pourrait profiter du vide laissé par le régime de Kadhafi. Cette stratégie fut déjà éprouvée en Asie Centrale dans les années 1990, où la Turquie développa des programmes scolaires et envoya de l'aide. Cette nouvelle « sympathie » mutuelle vient s'ajouter à des liens historiques forts, rappelés par la Turquie et amplement relayés par les dirigeants somaliens.

⁹ La TIKA est une organisation autonome qui opère sous l'autorité du Premier ministre. Elle a pour fonction de faire le lien entre les besoins des partenaires et les ministères ou agences turcs.

¹⁰ Mehmet Ozkan, « Turkey's « New » Engagements in Africa and Asia : Scope, Content and Implications », in : *Journal of International Affairs*, XVI (3), 2011, pp.115-137, ici pp.116-117.

¹¹ Musa Kulaklikaya et Rahman Nurdun, « Turkey as a New Player in Development Cooperation », in : *Insight Turkey*, 12 (4), 2010, pp.131-145.

¹² A titre comparatif, la même année, le volume des échanges de la Chine avec le continent était de 100 milliards de dollars et de 46 milliards pour l'Inde.

L'invocation de liens historiques forts

Les liens historiques qui unissent la Somalie à la Turquie sont fréquemment invoqués dans les discours politiques. Les Somaliens auraient gardé un souvenir positif de la présence ottomane, contrairement à d'autres Etats arabes. La Turquie a su faire revivre le souvenir de cette époque, comme l'a rappelé le Premier ministre somalien Abdiweli Mohamed Ali, en mai 2012, lors de la conférence d'Istanbul: « La Turquie a récemment relancé cette relation d'une façon unique et les Somaliens sont redevables à la Turquie de lui avoir tendu la main au moment où elle en avait le plus besoin »¹³. En effet, les relations entre la Turquie et la Somalie datent du XVI^{ème} siècle lorsque l'émir Ahmed ibn Ibrahim, dit Ahmed Gragne, forma une coalition de tous les territoires musulmans de la région pour lancer une guerre sainte contre le royaume chrétien d'Ethiopie. Il fit appel à l'Empire ottoman pour l'aider, alors que l'Ethiopie s'adjoignait le soutien de l'Empire portugais. A partir du XVII^{ème} siècle, les villes côtières étaient contrôlées par des sultanats locaux liés à l'Empire ottoman. Les côtes africaines de l'océan Indien passèrent sous la tutelle du sultanat d'Oman en 1704 et celui-ci se détacha de l'Empire ottoman en 1741. La présence de l'Empire ottoman est à la vérité peu marquée. Le rappel de ces liens historiques, aussi ténus soient-ils, semble bien plutôt relever de la rhétorique politique qui l'utilise afin de souligner l'externalité des autres acteurs politiques et ainsi leur manque de légitimité.

L'intérêt de la Turquie pour la Somalie est beaucoup plus récent. A l'époque contemporaine, des relations diplomatiques sont établies en 1979 avec l'ouverture d'une ambassade de Somalie à Ankara. En 1993, la Turquie y déploie 320 soldats dans le cadre de la mission ONUSOM¹⁴ et un lieutenant turc y est nommé commandant de la force. En 2006, l'ONU propose de déployer en Somalie une « *coalition of the willing* », coalition *ad hoc* composée de « partenaires de bonne volonté » menée par la Turquie. Or, malgré une soixantaine de notes envoyées par l'ONU, seul le Bangladesh y répond favorablement. Ceci constitue un argument supplémentaire pour le Département des Opérations de Maintien de la Paix (DOMP) pour ne pas intervenir en Somalie et ouvre la voie à une intervention de l'Union africaine, l'AMISOM, qui se déploie en 2007¹⁵. Pendant la guerre civile qui ravage le pays, l'engagement turc n'est pas plus important que celui des autres acteurs internationaux. Il maintient une aide humanitaire minimum. Ainsi, en avril 2009, la Turquie contribue à hauteur d'un million de dollars à la conférence des donateurs, à Bruxelles, et attribue vingt bourses scolaires. En mai 2010, elle accueille avec l'ONU une conférence sur la Somalie (Istanbul I) et signe un traité bilatéral avec la Somalie, incluant une coopération militaire. Enfin, entre août 2009 et septembre 2010, la marine turque prend le commandement de la force multinationale de lutte contre la piraterie¹⁶.

Jusqu'à présent, les modes de règlement du conflit tendaient à exclure l'islam politique, certains acteurs régionaux, comme l'Ethiopie, lui refusant toute place. Or, en 2006, c'est en voulant écarter l'Union des Tribunaux Islamiques qu'une frange radicale, jusqu'alors minoritaire (à l'origine du mouvement Al-Shabab), a pris le dessus. La place de cet islam politique est le point de discorde central entre les acteurs extérieurs du conflit. Ainsi, l'évolution politique de l'Etat somalien est constamment réduite aux exigences, parfois contradictoires, des Etats voisins. L'Ethiopie a promu une forme d'Etat fédéral, similaire au sien, mettant en avant l'approche as-

¹³ Abdiweli Mohamed Ali, « Opening Statement », Istanbul II Conference, 31 mai – 1er juin 2012.

¹⁴ Créée le 26 mars 1993 par la résolution 814 du Conseil de sécurité des Nations unies, cette opération s'est achevée le 2 mars 1995.

¹⁵ Sonia Le Gouriellec, « L'ONU en somalie : le refus de l'engagement ? », in : *Dossiers du ROP*, 23 janvier 2012, (en ligne), <http://www.operationspaix.net/66-dossier-du-rop-lonu-en-somalie-le-refus-de-lengagement-.html,%20consulté%20le%2030%20octobre%202013>, consulté le 30 octobre 2013

¹⁶ International Crisis Group, « Assessing Turkey's Role in Somalia », in : *Policy Briefing*, n°92, 8 octobre 2012, p.3.

cependant (dite *bottom-up*) qui satisfait les bailleurs internationaux. L'idée d'un islam politique en Somalie a, quant à elle, été rejetée par l'Éthiopie et devrait rester un sujet de discorde et de déstabilisation régionale¹⁷. Cette évolution n'est pas superficielle et s'inscrit dans un processus plus long de construction politique et sociale en Somalie depuis le régime de Siyaad Barre. L'islam politique est devenu un marqueur identitaire fort surtout depuis l'intervention éthiopienne de 2006 qui avait renversé l'Union des Tribunaux Islamiques. Après la victoire de l'UTI à Mogadiscio, en juin 2006, force est de constater que les conditions de vie s'y étaient sensiblement améliorées. Dans ce contexte, les islamistes « *ont commencé à exercer des fonctions normalement tenues par le gouvernement. Les Tribunaux Islamiques ont pris une importance particulière en établissant des îlots de sécurité à Mogadiscio* »¹⁸. L'*International Crisis Group* (ICG) remarque: « *Peu de gens partageaient le point de vue religieux puritain des tribunaux, mais ceux-ci étaient populaires grâce à leur capacité à procurer de la sécurité* »¹⁹. La plupart des tribunaux étaient donc moins le produit d'un activisme islamiste que le fruit de deux caractéristiques propres à la Somalie : l'organisation clanique et le traditionalisme islamique. Néanmoins, ils représentaient une opportunité pour les militants les plus radicaux. C'est avec l'intervention éthiopienne et le ralliement au Gouvernement Fédéral de Transition (GFT) de Cheick Sharif Cheik Ahmed, ancien chef de l'Union des Tribunaux Islamiques, que le mouvement va émerger et se rapprocher d'Al-Qaïda. Or, G. Schlee le rappelle : « *l'essor de l'islam politique [en Somalie] est une réponse à la « guerre contre le terrorisme » et ne peut donc être un élément de sa justification* »²⁰. La religion a néanmoins réussi à s'imposer puisque la nouvelle Constitution somalienne de 2012 fait de la charia la religion d'Etat (chapitre 1 article 2) ; aucune autre religion n'est autorisée et aucune loi qui n'est pas compatible avec les principes et objectifs généraux de la charia ne peut être promulguée²¹. Dans ce contexte, la Turquie apparaît comme un modèle. L'*Adalet ve Kalkinma Partisi* ou AKP, au pouvoir depuis 2002, fait partie de ces mouvements de l'islam politique qui ont atteint une audience nationale. L'ICG explique : « *la conquête du pouvoir politique n'est pas l'objectif ; le but primordial est la préservation de l'identité musulmane, de la foi islamique et de l'ordre moral face aux forces de l'incroyance, et les acteurs caractéristiques sont les missionnaires (du'ah) et les oulémas* »²². Le modèle à suivre est donc clair pour certaines élites somaliennes. L'ancien Premier ministre somalien, Abdu Farah Shirdon, déclara même en octobre 2013 : « *La Turquie sera toujours une nation exemplaire pour nous* »²³.

II. LE « MODELE » TURC DE L'APPROCHE GLOBALE

Au cours des vingt dernières années, la Turquie a mis en place une politique étrangère globale, cherchant à concilier les intérêts stratégiques et économiques avec ses motivations humanitaires. Elle s'est construite une image d'Etat islamique modéré servant de pont entre l'Orient et l'Occident tout en s'affirmant comme une

¹⁷ Roland Marchal, « The mercy of neighbours: security and governance in a new Somalia », NOREF, juin 2012, p.8

¹⁸ David H SHINN, « Al Qaeda in East Africa and the Horn », in : *The Journal of Conflict Studies*, vol.27, n°1, 2007, paragraphe 37.

¹⁹ International Crisis Group, « Somalia's Islamists », Op. Cit., p. 20.

²⁰ Günther Schlee, *How Enemies are Made: Towards a Theory of Ethnic and Religious Conflicts*, New York, Berghahn, 2008, p. 125.

²¹ Notons que le 24 décembre 2013, Cheikh Ali Mohamad Sheikh, le directeur des affaires religieuses au ministère de la Justice somalien, a fait porter à la connaissance de la population qu'aucune fêtes chrétiennes ne pourraient être organisées en Somalie et que de ce fait Noël ne pouvait être célébré dans les lieux publics.

²² International Crisis Group, *Comprendre l'islamisme*, Rapport Afrique du nord/Moyen-Orient, n°37 – 2 mars 2005.

²³ « Somalia to mark « Turkey-Somalia Day » », in : *Somalidiasporanews*, 3 octobre 2013.

nouvelle puissance humanitaire²⁴. En Somalie, elle a montré sa capacité à mettre en œuvre une approche qui combine les intérêts des organisations privées (religieuses, entreprises, humanitaires) et gouvernementales²⁵. La principale différence entre l'approche turque et les autres, serait une forte présence sur le terrain. Ainsi, pour le Premier ministre somalien, Abdiweli Mohamed Ali : « *L'activisme de la Turquie en Somalie a fourni un exemple probant de nouveau paradigme de développement. J'espère que nos autres partenaires tireront des enseignements de l'exemple turc* »²⁶. Ce « modèle » allie soutien diplomatique, économique et humanitaire.

Une action initialement humanitaire...

En 2011, lorsque la Turquie intervient en Somalie, les objectifs sont clairement affichés : « *Pour nous, c'est un enjeu humanitaire. Nous voulons que la Somalie sorte de cette crise* », « *nous n'avons aucun agenda politique ou économique* »²⁷. Le ministère des Affaires étrangères encourage une approche globale de la reconstruction économique et sociale, entre secteur public et privé. Aujourd'hui, près d'une douzaine d'organisations non gouvernementales et gouvernementales travaillent dans la capitale somalienne. *Kizilay*, le Croissant rouge turc, est arrivé en août 2011 et a levé près de 60 millions de dollars auprès de la population turque pour combattre la famine en Somalie. *L'International Crisis Group* note que ce montant est bien plus élevé que les 35 millions récoltés après le tremblement de terre de 2005 en Turquie. Le gouvernement coordonne l'aide à travers la Tika. Les actions portent principalement sur la construction de centres médicaux, la réhabilitation de l'aéroport, la reconstruction de bâtiments gouvernementaux, de routes et d'un hôpital. L'agence a même ouvert trois bureaux en Afrique pour coordonner ses programmes : à Addis Abeba en 2005, Dakar en 2007 et Nairobi en 2012. D'autres agences gouvernementales turques, comme le ministère de la Santé ou le bureau des Affaires religieuses (*Diyanet*), apportent un soutien humanitaire²⁸.

Contrairement aux autres donateurs, la Turquie distribue directement l'aide aux destinataires. Par leur présence, les ONG turques dynamiseraient l'économie locale. Pour le président somalien Hassan Sheikh Mohamud, l'intervention turque est un changement de paradigme. Contrairement aux approches humanitaires précédentes des ONG occidentales ou des organisations de secours islamiques, la Turquie coordonne les actions gouvernementales et non gouvernementales pour acheminer son aide, alors que les donateurs occidentaux ont recours à des agences tierces souvent basées à Nairobi, diluant de ce fait l'aide dont l'impact n'est pas visible sur le terrain. Les Turcs et leurs systèmes d'aides sont eux visibles²⁹. La communication turque autour de son engagement en Somalie est un parfait exemple de « *relations publiques* »³⁰.

S'il est vrai que la motivation première de la Turquie était d'ordre humanitaire, les intérêts sont aujourd'hui plus larges. Les motivations économiques en Somalie s'inscrivent dans une stratégie d'expansion sur le conti-

²⁴ Abdirahman Ali, « Turkey's Foray into Africa : A New Humanitarian Power ? », in : *Insight Turkey*, Vol.13, n°4, 2011, pp.65-73.

²⁵ Paul Keating & Sharon Wiharta, « Synthesis Report of the Baseline Study on Civilian Capacity. A CIVCAP Network Joint Research Project », in : *Security in Practice*, n°10, Norwegian Institute of International Affairs, 2012, p.28.

²⁶ Abdiweli Mohamed Ali, « Opening Statement », Istanbul II Conference, 31 mai – 1er juin 2012.

²⁷ Officiels de la République de Turquie cités par l'International Crisis Group, « Assessing Turkey's Role in Somalia », in : *Policy Briefing*, n°92, 8 octobre 2012, p.11.

²⁸ Teri Murphy & ONUr Sazak, « Turkey's Civilian Capacity in Post-Conflict Reconstruction », Istanbul Policy Center, Sabanci University, p.33.

²⁹ International Crisis Group, « Assessing Turkey's Role in Somalia », in : *Policy Briefing*, n°92, 8 octobre 2012, p.9.

³⁰ Roland Marchal, « Jeux d'influences en Somalie », *Café stratégique*, 12 avril 2012.

ment africain. La Somalie constitue une porte d'entrée vers le reste du continent et une vitrine du savoir-faire turc en matière de coopération et de reconstruction post-conflit.

... une stratégie plus globale

Peu de temps avant la conférence d'Istanbul de 2012 sur la Somalie (Istanbul II), la Turquie annonça qu'elle allait étendre ses activités. Trois priorités sont alors énoncées : d'ordre politique, après la période de transition qui s'est achevée en septembre 2012 ; sécuritaire, avec la réforme du secteur de la sécurité, et économique, avec la poursuite des opérations de reconstruction et de développement économique³¹.

Ce dernier point est particulièrement visible. L'arrivée massive des opérateurs du secteur privé marque l'ouverture d'un nouveau marché pour la Turquie. Avant le sommet d'Istanbul en 2010, avec le milieu des affaires somalien, l'intérêt commercial que la Turquie portait à la Somalie était marginal. La compagnie *Turkish Airlines* a été la première à revenir en Somalie en mars 2012, et cinq vols desservaient Mogadiscio en octobre 2013. De même, une entreprise turque gère l'aéroport Aden Abdulle à Mogadiscio. Le gouvernement somalien a également donné, vendu ou loué l'ancien port et les terres voisines pour la construction d'une nouvelle ambassade, sans que cela ne figure dans les comptes officiels³². Selon la promotion qui en est faite par les Turcs, la contribution financière de la Turquie au cours de ces dernières années équivaldrait à celle dépensée par les acteurs traditionnels engagés depuis plus longtemps mais, selon E. J. Hogendoorn, de l'*International Crisis Group*, la Turquie est meilleure dans la « *commercialisation de son aide* ».

Sur le plan sécuritaire, la Turquie a ratifié des traités bilatéraux avec la Somalie dont un accord de coopération militaire. Signé le 22 mai 2010 à Ankara, l'accord est entré en vigueur en 2012 et porte sur l'entraînement et une coopération technique et scientifique³³.

L'ingérence dans les affaires politiques est remarquable. La Turquie a une nouvelle approche et des relations fortes avec les membres du gouvernement somalien. Elle bénéficie ainsi d'une influence plus importante sur le processus politique. Néanmoins, si la Turquie est un acteur non-traditionnel du fait de son positionnement sur les problématiques développementales, humanitaires et économiques, son engagement en Somalie montre également qu'elle intervient dans les affaires politiques et dans le *state-building*, ce qui en fait un acteur atypique sur le continent, entre les acteurs traditionnels et les émergents³⁴. Ainsi, cette politique atypique fut reçue avec enthousiasme par les Somaliens car elle laissait présager l'espoir d'une sortie de crise, et sous l'œil observateur des acteurs traditionnels pour commencer. Quelques mois après, la stratégie turque a laissé place au doute et à la suspicion de ces mêmes acteurs, qui craignent les effets contreproductifs de cet engagement direct, alors qu'en Somalie la Turquie commence à être la cible d'attaques terroristes et de critiques des acteurs locaux.

³¹ International Crisis Group, « Assessing Turkey's Role in Somalia », Op. Cit., p.12.

³² Roland Marchal, « Jeux d'influences en Somalie », Op. Cit.

³³ « Turkey-Somalia military agreement approved », in : *Today's Zaman*, 9 novembre 2012.

³⁴ Mehmet Ozkan, « Does « rising power » mean « rising donor » ? Turkey's development aid in Africa », in : *Africa Review*, Vol.5, n°2, 2013, pp.139-147, ici p.140.

Un acteur atypique contesté

La communication autour du soutien apporté lors de la famine et la gratitude des Somaliens font de la Turquie un acteur majeur, à la contribution exceptionnelle. Or, l'écart entre les intentions et les capacités turques est patent lorsqu'on examine avec plus de précision sa présence sur le terrain. Ainsi, les organisations humanitaires présentes à Mogadiscio emploient un grand nombre de travailleurs locaux mais le nombre de Turcs reste très faible. De même, un diplomate turc, cité par l'*International Crisis Group*, explique que moins d'une dizaine de spécialistes parlerait arabe dans le corps diplomatique turc, et qu'en mai 2012 l'ambassade turque en Somalie ne comptait que deux diplomates, par ailleurs novices sur les questions régionales.

Les critiques des partenaires traditionnels de la Somalie : une implication récente, surévaluée et unilatérale

La nature de la perception de ce nouvel acteur dans la résolution de la crise somalienne est mitigée. Certes, les divergences de vues et les oppositions ne sont pas nouvelles dans le dossier somalien. Cependant, la présence turque ne laisse pas indifférents les acteurs occidentaux et crée un certain malaise. Entre irritation et suspicion, ces derniers ont mal vu les remarques des Turcs à leur encontre. Maladroitement, dès leur arrivée, les officiels turcs ont commencé par critiquer l'engagement et le bilan des puissances traditionnelles présentes depuis vingt ans en Somalie, afin de marquer la rupture qu'ils entendaient incarner³⁵. Les puissances traditionnelles n'ont pas manqué de souligner l'absence de la Turquie lors des deux dernières décennies, qui furent chaotiques pour la Somalie. S'ils ont reconnu une certaine noblesse dans les intentions des Turcs, ils ont aussi noté leur naïveté et leur manque de connaissance de la politique somalienne³⁶.

De plus, la réalité même de l'engagement turc, que nous avons évoqué précédemment, est discutable. Financièrement, l'investissement semble exceptionnel. Or, le financement de l'Union européenne³⁷, des Etats-Unis et du Royaume-Uni, dont le financement de l'AMISOM, est bien plus important. Leur seul soutien humanitaire représentait au total, en 2011, près de 372 millions de dollars ; il s'élève à 721 millions de dollars, si on y ajoute la part du reste des Etats de l'Union européenne, de l'Australie et du Canada. Le soutien des Etats-Unis, de l'Union européenne et du Royaume-Uni à l'AMISOM, pour la période 2007-2011, s'élevait à 1.8 milliards de dollars, auxquels il conviendrait d'ajouter les contributions de ces Etats à l'Organisation des Nations unies. La Turquie a donc parfaitement su communiquer autour de son engagement financier, créant ce que l'ancien président somalien a appelé un « *buzz international* », et les critiques des autres contributeurs ne seraient que jalousie³⁸.

Avant tout, les critiques portent (principalement) sur l'unilatéralisme de l'engagement turc. La stratégie turque ignore les canaux traditionnels d'aide mis en place par la communauté internationale depuis vingt ans car, selon la Turquie, ils se seraient montrés inefficaces jusqu'à présent. Les acteurs traditionnels pointent ainsi la contre-productivité des actions. Or, pour éviter la duplication des projets, une coordination efficace est essentielle. Typiquement, la Turquie n'a rejoint qu'en août 2012 le *Joint Security Committee* (JSC) où les autorités

³⁵ Recep Tayyip Erdogan, « The tears of Somalia », in : *Foreign Policy*, 10 octobre 2011.

³⁶ International Crisis Group, « Somalia : An Opportunity that Should Not Be Missed », in : *Africa Briefing*, n°87, 22 février 2012, p.11, ainsi que Abdirahman Ali, « Turkey's Foray into Africa : A New Humanitarian Power ? » Op. Cit., p.71.

³⁷ Voir l'article de Chantal Lavallée.

³⁸ International Crisis Group, « Somalia : An Opportunity that Should Not Be Missed », Op. Cit., p.6.

somaliennes et la communauté internationale coordonnent les actions en matière de sécurité³⁹. Deux exemples montrent les difficultés liées à l'unilatéralisme turc. Le premier concerne la stratégie à adopter à l'égard du groupe Al-Shabab. Contrairement aux acteurs traditionnels, la Turquie apporte une aide dans les zones contrôlées par Al-Shabab et aurait tenté de nouer un dialogue avec certaines composantes du mouvement⁴⁰. Un autre exemple d'action non concertée est le soutien financier que la Turquie apporterait directement au Gouvernement Fédéral de Transition, puis au gouvernement somalien, à partir de septembre 2012, au risque de favoriser une corruption déjà endémique.

La stratégie turque serait-elle contre-productive involontairement, par un optimisme aveugle et une ignorance de la politique somalienne ? Cette critique pourrait se concrétiser si la Turquie sentait que ses ambitions étaient freinées. L'activisme britannique s'expliquerait aussi en ce sens. Si certains ont soupçonné le Royaume-Uni d'organiser une conférence sur la Somalie à Londres en 2012 et 2013 pour « doubler la Turquie »⁴¹, d'autres saluent l'effort de vouloir inclure sérieusement les Etats musulmans au processus de paix et redonner confiance aux Somaliens dans les efforts internationaux de rétablissement de la paix.

L'émergence de doutes en Somalie

Si l'action de la Turquie a d'abord fait l'unanimité en Somalie, les interférences politiques, les inégalités de traitement des différents territoires et les intentions cachées (prosélytisme religieux) de la Turquie ont rapidement été soulignées par les différents acteurs somaliens.

L'un des premiers à avoir critiqué l'action turque est le Gouvernement Fédéral de Transition lui-même. En effet, les organisations humanitaires et les officiels turcs traitent directement avec le bureau du président somalien, ignorant le Premier ministre et son cabinet. Aussi, au lieu de soutenir les institutions et de travailler avec le gouvernement, les Turcs seraient « entrés en politique »⁴² en Somalie. La mise en place de certains programmes, scolaires par exemple, se feraient directement avec le président sans discussion ni coordination avec le ministère concerné. De même, la Turquie est accusée de vouloir manipuler la société civile, composée, entre autres, des chefs traditionnels et de la diaspora, qui sont amenés à jouer un rôle dans les nouvelles institutions selon la Constitution. La Turquie a ainsi convié près de 400 représentants de la société civile à Istanbul pour discuter du projet de Constitution.

De plus, certaines régions somaliennes se sentent laissées pour compte par la stratégie turque qui concentre ses efforts humanitaires et développementaux sur la capitale. Le Puntland, Galmudug ainsi que le mouvement *Ahlu Sunna Wal Jamma* (ASWJ)⁴³ qui contrôlait certaines zones du territoire, ont tenté de faire entendre leurs voix en refusant, dans un premier temps, de participer aux conférences organisées à Istanbul⁴⁴. Ils accusent le

³⁹ Comité créé après l'accord de paix signé entre le Gouvernement Fédéral de Transition et les rebelles de l'Alliance pour la Re-libération de la Somalie, dirigée alors par Cheikh Sharif, qui deviendra président par la suite. Lire : "Joint Security Committee: Draft terms of reference", août 2009, (en ligne), consulté le 12 novembre 2013,

<http://unpos.unmissions.org/Portals/UNPOS/Repository%20UNPOS/090800%20TOR%20JSC%20Final.pdf>

⁴⁰ Abdihakim Aynte, « Turkey's Increasing Role in Somalia : An Emerging Donor ? », *Al Jazeera Center for Studies*, 22 mars 2012.

⁴¹ David Cameron avait annoncé une co-présidence de la conférence sur la Somalie de 2012, mais la Turquie avait refusé la proposition.

⁴² International Crisis Group, « Assessing Turkey's Role in Somalia », Op. Cit., p.8.

⁴³ Pour une présentation du groupe, on lira : MHD, « What is the ASWJ ? », in : *SomaliaReport*, 5 mars 2012, (en ligne), consulté le 12 novembre 2013, <http://www.somaliareport.com/index.php/post/3294>

⁴⁴ « Puntland, Galmudug and ASWJ reject the Istanbul Conference », in : *Mustaqbal Radio*, 28 mai 2012.

gouvernement de monopoliser l'aide et dénoncent ce décalage dans la résolution du conflit. Pour le président du Puntland Abdirahman Sheikh Mohamed Mohamud (Farole), la stratégie turque risque de créer « *un nouveau déséquilibre en Somalie, qui pourrait aggraver les discordes et potentiellement mener à de nouveaux conflits et une nouvelle fragmentation (...) Déséquilibrer le développement économique en Somalie est l'une des causes qui a mené l'Etat somalien à la faillite en 1991... Notre recommandation solennelle aux partenaires internationaux de la Somalie est de tirer les leçons de l'histoire et d'éviter de créer un déséquilibre en Somalie* »⁴⁵.

Enfin, s'il a pu sembler pendant un temps que les diplomates et les travailleurs turcs n'étaient pas les cibles des attentats terroristes, la tendance s'est inversée ces derniers mois avec le retentissant attentat contre l'ambassade turque à Mogadiscio. « *La Turquie fait partie des pays qui soutiennent le régime (somalien) apostat et tentent d'empêcher l'établissement de la charia* », a justifié Al-Shabab sur son compte Twitter, ajoutant qu'ils étaient une « *couverture pour les envahisseurs occidentaux* ».

CONCLUSION

Alors que les puissances traditionnelles attendaient la stabilisation de la Somalie dans les pays voisins (Kenya), la Turquie a décidé de s'investir directement sur le terrain somalien, redonnant aux Somaliens l'espoir, comme aucun autre État n'avait réussi à le faire jusqu'alors. En reconstruisant des routes, des écoles, des hôpitaux et des aéroports la Turquie relève la Somalie. Ce soutien est directement ressenti par la population. Cette approche est en apparence totalement différente de l'approche sécuritaire américaine ainsi que de la politique conditionnelle de l'Union européenne ou du soutien asiatique (Inde, Chine). L'approche turque est innovante et propose une coopération fondée sur de nouvelles bases. Néanmoins, des contestations voient le jour ici et là. Si la Turquie a voulu rompre avec les pratiques passées, saura-t-elle tenir compte de l'expérience des autres acteurs du dossier somalien qui ont appris, parfois à leurs dépens, que les gouvernants somaliens savaient jouer des nombreux acteurs et influences étrangères ? Seul le temps permettra de juger de l'efficacité de l'approche turque. Selon le politologue Ken Menkhaus : « *Le rôle joué par la Turquie en Somalie peut être utile mais il ne sera pas décisif. Les perspectives de paix et de stabilité en Somalie sont dictées par des facteurs supérieurs* »⁴⁶.

⁴⁵ "Statement by the President of Puntland State of Somalia H.E. Abdirahman Mohamed Mohamud (Farole)", in : *Garowe Online*, 1 juin 2012.

⁴⁶ R. Lough, « *Insight – Turkey tries out soft power in Somalia* », in : *Reuters*, 3 juin 2012.

■ LA CHINE DANS LE GOLFE D'ADEN : SIGNE D'UNE COOPERATION CROISSANTE OU PREMICES D'UNE POLITIQUE DE GRANDE PUISSANCE ?

Raphaël ROSSIGNOL

Doctorant relations Chine-Afrique (EHESS) rattaché à l'IRSEM

INTRODUCTION

Avec l'effondrement de l'État somalien en 1991, les relations sino-somaliennes ont changé de nature. Marquées autrefois par un intense commerce, elles sont aujourd'hui en premier lieu caractérisées par l'enjeu de la lutte contre la piraterie. Cela ne signifie par pour autant que les questions sécuritaires ont occulté des relations plus classiques, mais que celles-ci se déroulent désormais dans un cadre où la force militaire permet à la Chine de s'impliquer plus fortement qu'avant dans la politique régionale. Si le déploiement inédit de la marine chinoise aussi loin de ses côtes se présente comme une réponse à la menace pesant sur ses routes de commerce maritime, elle sert plus concrètement trois types d'objectifs. Elle permet d'abord à la Chine d'apparaître comme une puissance responsable, de diminuer le sentiment de menace qu'elle véhicule et de faire une démonstration de son influence politique et militaire auprès de ses rivaux. En second lieu, elle lui permet de s'impliquer plus avant dans la politique régionale, dans certains cas en rompant même avec son principe de non-intervention dans les affaires internes des autres États. Enfin, cette expérience réussie ouvre à la Chine des perspectives de déploiement accru, et, forte d'une assurance nouvelle, lui fait adopter un discours de grande puissance.

I. LES RAISONS DE L'ENGAGEMENT DE LA CHINE

Le rôle tenu par la Somalie dans la politique africaine de la Chine se trouve désormais fortement déterminé par les questions de sécurité maritime depuis l'apparition de la piraterie. Le continent africain occupe en effet une position géographique cruciale, offrant à l'ouest un débouché sur les Amériques, et à l'est un accès aux voies maritimes de commerce reliant la Méditerranée à l'Asie. De ce fait, la majeure partie des exportations et des importations chinoises transite par ces régions souffrant d'une grande instabilité. Les marchandises chinoises à destination de l'Europe, mais aussi les importations chinoises de pétrole en provenance d'Afrique et du Golfe sont ainsi potentiellement vulnérabilisées par la dégradation de la sécurité de la navigation dans l'océan Indien. Des trois premiers fournisseurs de pétrole à la Chine – l'Angola, l'Arabie Saoudite et l'Iran –, deux d'entre eux voient leurs exportations transiter par cette zone.

Toutefois, les Chinois ne sont pas plus exposés que tous les autres pays dépendant de ces routes commerciales, et il ne semble pas que la menace pesant sur celles-ci suffise à expliquer les moyens déployés par la Chine dans la région. La Chine agit également sur la base de considérations géopolitiques de long terme. La présence américaine dans la région est confortée par leur coopération militaire avec l'Égypte, la possibilité pour leurs bâtiments d'emprunter le canal de Suez, l'existence de la base du Camp Lemonnier à Djibouti, les troupes positionnées en Arabie Saoudite et leur intervention au Yémen pour contrer Al-Qaïda. Ce sont autant

de raisons qui justifient une forte présence américaine le long de cette voie maritime, pouvant apparaître comme dissymétrique au niveau des rapports sino-américains. La sécurité des couloirs du commerce maritime chinois reste dépendante de la puissance militaire américaine, qui les protège mais pourrait les bloquer en cas de conflit majeur. La présence maritime française ne fait qu'ajouter aux faiblesses de la position chinoise dans ce domaine.

L'élément stratégique ayant certainement été prépondérant dans la décision chinoise d'intervenir dans le golfe d'Aden, la lutte contre la piraterie n'en demeure pas moins l'élément déclencheur du premier envoi de troupes chinoises à l'appui d'une opération multilatérale.

La piraterie dans cette région fait effectivement peser une menace sur le trafic maritime chinois : de janvier à novembre 2008, sur 1286 navires chinois, 83 ont été attaqués¹.

II. L'ENGAGEMENT DE LA MARINE DE GUERRE CHINOISE

Le déploiement de la marine chinoise

La décision d'envoyer sa marine aussi loin de ses côtes représentait une occasion unique pour la Chine. Pour la première fois, dans un cadre multilatéral, elle pouvait tester ses capacités de projection loin de ses côtes sans craindre de raviver l'idée d'une « menace chinoise », idée qui, depuis le décollage économique de la Chine, sert de base aux critiques de l'action diplomatique chinoise partout dans le monde. Agissant dans le cadre d'un mandat de l'ONU, et sans déploiement de troupes au sol, la Chine pouvait ainsi envoyer des personnels militaires sans contrevenir aux principes de non-intervention et de coexistence pacifique qui guident ses relations diplomatiques. La participation aux opérations anti-piraterie était ainsi une occasion unique de tester et d'améliorer un outil, la marine, dont la Chine veut faire une de ses armes primordiales pour soutenir et protéger son expansion internationale. L'armée chinoise, rendue inefficace par la corruption selon les propres mots du général Liu Yuan, fils de l'ancien président chinois Liu Shaoqi, a besoin de missions exigeant une organisation complexe pour se professionnaliser et développer des procédures opérationnelles afin de gagner en crédibilité.

A cet effet, la Chine a envoyé depuis 2008 au large de la Somalie ses troupes les mieux entraînées, dans des missions qui, pour la plus longue (la onzième), leur ont fait parcourir 42000 milles nautiques – soit près de deux fois la circonférence terrestre. Chaque mission inclut en général deux navires de guerre, destroyers ou frégates, et un bateau de ravitaillement, de sorte que la Chine dispose à tout moment de trois vaisseaux dans le golfe d'Aden. Les escortes font une rotation de trois à quatre mois, et sont déployées pendant 170 jours – pour les plus récentes –, entre le départ et le retour vers leur port d'origine. Les missions actuelles emploient des combinaisons variables de destroyers de Type 052 de la classe Luyang, des frégates de Type 054 de la classe Jiangkai, et des vaisseaux amphibies qui fonctionnent principalement comme véhicules de soutien et de

¹ Xu Jingjing, "Why We Want to Escort Interview with Ju Chengzhi, Head of the Ministry of Transportation's International Cooperation Department", [Sanlian Life Weekly], no. 3, 19 January 2009, pp. 92–95, <http://www.zsnews.cn/%20News/2009/01/16/1018431.shtml>, cité dans : No Substitute for Experience Chinese Antipiracy Operations in the Gulf of Aden, Andrew S. Erickson and Austin M. Strange, CHINA MARITIME STUDIES INSTITUTE U.S. NAVAL WAR COLLEGE Newport, Rhode Island, www.usnwc.edu/Research---Gaming/China-Maritime-Studies-Institute.aspx

ravitaillement².

La composition de ces missions reflète l'ambition maritime chinoise, servie au plan opérationnel par un effort de coopération visible mais limité par les méfiances réciproques entre la Chine et ses partenaires.

La coopération militaire chinoise dans les opérations de lutte contre la piraterie

La forme prise par la coopération chinoise a été marquée par sa volonté de jouer un rôle actif, de s'intégrer aux instances multilatérales de prise de décision, et de tenter d'obtenir dans certains cas un rôle de pays directeur dans la coordination de ces actions. Elle a notamment été active dans l'enceinte du mécanisme Shared Awareness and Deconfliction (SHADE), une enceinte de dialogue regroupant 70 pays qui se réunit chaque trimestre à Bahrein, et qui est présidée d'une manière tournante, par l'opération Atalante de l'UE, l'opération Ocean Shield de l'OTAN, et la Combined Maritime Force (CMF) pour éviter les redondances entre les opérations menées par les différents participants. La Chine ne s'est pas contentée d'y déléguer un colonel pour l'ensemble des 27 réunions du SHADE, mais elle aurait été jusqu'à en briguer la présidence, ce qui aurait donné pour la première fois à une nation un rôle dirigeant dans cette instance multilatérale. La participation de la Chine à une force dirigée par des pays occidentaux ne semble néanmoins pas poser de problèmes dans la mesure où la participation est volontaire, et ne la rend pas dépendante des actions d'un groupe. Il est peu probable à l'heure actuelle qu'elle s'intègre à la Combined Task Force du CMF menée par les États-Unis, une des conditions requises étant l'emploi d'un système de communications sécurisé et classifié³, ce qui exige une forte confiance entre les utilisateurs. Cependant, la coopération avec les autres marines étant vue non seulement comme servant des politiques, mais permettant à la marine chinoise de perfectionner ses connaissances techniques et opérationnelles, la PLAN⁴ a adopté le système de communication européen Mercury pour être en contact avec le CMF, l'EUNAVFOR et les forces de l'OTAN, ce qui lui rend possible l'étude des systèmes de communication de cette dernière⁵.

En outre, la Chine a participé à des exercices conjoints avec ces marines, notamment le 17 septembre 2012 avec les États-Unis, prélude à de nombreux échanges sur les questions de sécurité maritime entre les deux puissances. Le 22 juin 2013, c'est en collaboration avec un navire italien de l'EUNAVFOR, l'ITS Zeffiro que les Chinois du CNS Mianyang ont escorté un vaisseau du Programme Alimentaire Mondial⁶.

La coopération avec les marines occidentales ne doit cependant pas occulter la poursuite d'autres buts diplomatiques, qui sont autant de messages envoyés aux rivaux asiatiques de la Chine.

² Ibid, pp.82-83.

³ Le Combined Enterprise Regional Information Exchange System (CENTRIXS), « China and the International Antipiracy Effort », Andrew Erickson et Austin Strange, *Blog du Diplomat*, 1^{er} novembre 2013, <http://thediplomat.com/2013/11/01/china-and-the-international-antipiracy-effort/>, consulté le 11/11/2013

⁴ People's Liberation Army – Navy.

⁵ A. Erickson et A.Strange, op.cit.

⁶ <http://eunavfor.eu/eu-naval-force-and-chinese-navy-work-together-to-ensure-world-food-programme-aid-ship-remains-safe-from-pirates-at-sea/>, consulté le 11/11/2013.

Le jeu diplomatique chinois

La PLAN a été dépêchée au large de la Somalie en partie seulement pour protéger les vaisseaux chinois. Dans le cadre d'une coopération multilatérale, il est naturel qu'elle ne porte pas assistance uniquement à ses ressortissants. De ce fait, la Chine a su profiter de l'occasion pour envoyer de subtils messages à l'Inde, au Japon, à la Corée et à Taïwan en assurant la sécurité de certains de leurs ressortissants.

En déployant sa marine dans l'océan Indien, la Chine montrait à l'Inde son ambition de rivaliser avec elle dans une zone que celle-ci tenait traditionnellement pour acquise à son influence. La démonstration des capacités chinoises a eu pour effet positif un rapprochement entre ces deux puissances rivales, rapprochement auquel sont également conviées les marines japonaise et coréenne, pour lesquelles la modernisation de la marine chinoise ne constitue pas une bonne nouvelle. Les quatre marines se coordonnent donc pour assurer la sécurité mutuelle de leurs ressortissants⁷. Avant cela, la Chine avait déjà eu l'occasion de faire une démonstration de bonne volonté en secourant un équipage coréen⁸, soulignant implicitement sa plus grande efficacité dans l'assistance portée aux nationaux de cette nation rivale.

Le même type d'action a été entrepris concernant Taïwan. Du fait de la reconnaissance diplomatique réduite de Taïwan, sa marine trouve difficilement des ports où accoster dans la région du golfe d'Aden, ce qui rend ses opérations d'autant plus problématiques. Profitant de la faiblesse de celle qu'elle considère et désigne parfois comme une « province rebelle »⁹ ou « province égarée », la Chine Populaire a pu reprendre l'initiative face à cette dernière. Elle a ainsi proclamé l'importance qu'elle attachait à sa mission de protéger les Chinois à l'étranger, et par conséquent non seulement ceux du continent, mais également les ressortissants des provinces autonomes de Hong Kong, Macao et les Chinois de Taïwan, qui, pour Pékin, est officiellement une province chinoise¹⁰.

Le jeu diplomatique de la Chine va encore plus loin, et la participation aux opérations anti-piraterie est l'occasion pour elle de créer et renforcer des alliances parmi les puissances régionales afin de renforcer ses intérêts économiques sur le continent africain.

La coopération bilatérale avec les marines étrangères

Depuis sa première sortie au large des côtes somaliennes, la marine chinoise a grandement accru sa coopération avec les marines étrangères. De nombreux exemples en sont donnés dans l'excellent rapport d'Andrew S. Erickson and Austin M. Strange : *No Substitute for Experience Chinese Antipiracy Operations in the Gulf of Aden*¹¹.

⁷ « South Korea to join India-China-Japan anti-piracy patrols » <http://india.nydailynews.com/business/5ef7e518f476d08fe9e21c4bc102b93a/south-korea-to-join-india-china-japan-anti-piracy-patrols>, consulté le 11/11/2013.

⁸ « Chinese navy rescued Korean ship from pirates », http://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2011/02/117_81532.html consulté le 11/11/2013.

⁹ 反叛省, fanpan sheng .

¹⁰ « Hong Kong, Macao, Taiwan ships can request escort of Chinese mainland navy », <http://english.peopledaily.com.cn/90001/90776/90785/6568223.html>, consulté le 11/11/2013.

¹¹ cf. note 5.

En-dehors de la coordination multilatérale évoquée plus haut, la Chine s'est engagée dans un travail commun avec des forces maritimes indépendantes. Le premier exemple de cette coopération implique l'Inde et le Japon, dont les opérations conjointes ont commencé dès 2011 dans le cadre du *Convoy Coordination Working Group* (CCWG). Avec la récente addition informelle de la Corée et de la Russie, ce système repose sur la base d'une « nation de référence », désignée selon un mode tournant, qui est responsable de la formulation de l'agenda mensuel des patrouilles d'escorte. De cette manière, les convois sont lissés dans le temps, au lieu de se suivre de manière irrégulière comme auparavant. Au cours de 29 missions, de janvier à mars 2012, la Chine fut dix fois la nation de référence, tout comme l'Inde, le Japon l'ayant été neuf fois¹². Le CCWG a accepté de publier son agenda sur le site du MSCHOA¹³ (*Maritime Security Centre Horn of Africa*).

Ce type de mécanisme semble avoir la préférence des Chinois. Même si Pékin se montre désireux de seconder ses déclarations de bonne volonté envers une plus grande coordination par des actes – la participation active au SHADE et l'escorte des convois humanitaires en faisant partie –, le pouvoir chinois se méfie de tout dispositif susceptible de lui faire perdre sa marge de manœuvre, même partiellement. La Chine refuse de mettre pleinement ses troupes à disposition de groupes multilatéraux qui pourraient les employer à des buts ne présentant pas un intérêt concret pour elle, que ce soit en termes de diplomatie, de protection de ses ressortissants ou d'apprentissage opérationnel. Elle se méfie avant tout de toute structure de coopération dans laquelle elle serait amenée à révéler certains secrets opérationnels – échanges de codes, capacités réelles de ses forces. Par conséquent, la coordination autour d'un agenda lui offre un cadre plus souple et une plus grande liberté de mise à disposition de ses forces.

Cela ne signifie toutefois pas que des opinions prônant une plus grande implication ne se fassent pas entendre en Chine, comme celle de Cha Chasong dans le magazine *Modern Navy*. Dans cet article, cet analyste stratégique va jusqu'à proposer l'établissement d'un mécanisme de discussion sur la sécurité maritime, basé sur les principes de respect, de confiance mutuelle et de réciprocité. Il propose également l'émergence d'un système d'échange d'informations, à l'image de ce que la Chine réalise déjà avec la Russie dans les opérations anti-piraterie, mais sur une plus vaste échelle¹⁴.

Au total, la Chine a rendu visite aux forces navales de plus d'une vingtaine de nations depuis ses premières missions au large de la Somalie, sur place ou au cours de ses trajets entre la Chine et les côtes africaines. Elle a également pris part à des exercices conjoints avec d'autres nations, dont la Russie (*Peace Blue Shield* à partir d'octobre 2009), la Corée du Sud en 2010, et, à l'invitation du Pakistan, aux exercices conjoints rassemblant onze nations, dont les Etats-Unis, la Royaume-Uni, la France, le Japon et le Pakistan. Une nouvelle session d'exercices (Aman-13) avec les marines pakistanaise et américaine s'est tenue en mars 2013 lors d'exercices conjoints de lutte contre les pirates qui ont duré cinq jours et rassemblée treize nations et vingt pays observateurs¹⁵.

Pour autant, la doctrine chinoise actuelle s'en tient à la maxime officielle suivante : « s'efforcer de créer une

¹² Feng Chunmei and Xiao Jinbo, " [Ministry of National Defense Holds Routine Press Conference, Answers Questions on Naval Escorts, Carrier Platforms, and Network Hacker Attacks: China, India and Japan Escorts Have Formed Unified Coordinated Schedules, People's Daily, 30 Mars 2012, cité par A. Erickson et A. Strange op.cit., p.63.

¹³ <http://www.mschoa.org/%E2%80%8E>

¹⁴ Cha Changsong, Maritime Military Cooperation Requires the Construction of a Maritime Cooperation Mechanism, Special Story, Modern Navy, janvier 2010, cité par A. Erickson et A. Strange op.cit., p.67.

¹⁵ A. Erickson et A. Strange, op.cit., pp.104-106.

politique étrangère indépendante, autonome, et pacifique »¹⁶. La Chine n'a aucune intention de renoncer à la moindre part de sa souveraineté en matière d'utilisation de ses forces, ni à s'aligner diplomatiquement sur un consensus multilatéral.

De ce fait, elle diversifie ses interlocuteurs, et s'implique par exemple dans une politique de soutien et de coopération avec l'Union africaine, avec pour but d'élargir son influence politique par-delà son action militaire au large de la Somalie.

La Chine et l'Union africaine

Pour répondre à la crise somalienne, l'Union africaine (UA) a créé le 19 janvier 2007 la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM), entérinée le 20 février par la résolution 1744 du Conseil de sécurité de l'ONU. Initialement prévue pour être déployée pendant six mois avant le déploiement d'une force de l'ONU, elle a été renouvelée à plusieurs reprises. Elle a été renforcée en 2012, et atteint maintenant le seuil des 18 000 soldats déployés¹⁷. Y participent le Burundi, Djibouti, le Kenya, l'Ouganda, la Sierra Leone, et depuis le 22 janvier 2014¹⁸, l'Éthiopie, déjà présente en Somalie depuis 2011.

L'action de la Chine envers l'UA se traduit par une aide financière destinée au renforcement des capacités des pays intervenants.

La Chine a contribué plusieurs fois au financement de l'AMISOM. Le 20 juillet 2011, la Chine a donné l'équivalent de 30 millions de yuan (3,6 millions d'euros) d'équipements. Du 13 au 18 septembre 2011, une délégation de la Commission pour la paix et la sécurité de l'UA s'est rendue en Chine. Le 23 décembre 2011, un accord a été signé pour la fourniture d'équipements d'un montant équivalent¹⁹. Le 7 novembre 2012, la Chine a signé de nouveaux accords sur un montant de 80 millions de yuan (10 millions d'euros) pour couvrir les dépenses de matériel des opérations de maintien de la paix de l'UA²⁰.

En sus de cette coopération financière avec l'UA, la Chine accroît son soutien militaire aux pays de la région opérant en Somalie dans le cadre de l'AMISOM. Ainsi la Chine a-t-elle signé le 30 novembre 2011 un accord avec l'Ouganda pour 15 millions de yuan (1,8 millions d'euros) en soutien à l'UPDF (*Uganda People's Defense Force*) « pour ses opérations au sein de l'AMISOM et pour la construction de ses capacités domestiques », ainsi que l'a formulé le porte-parole de l'UPDF Felix Kulayigye²¹.

Le but de ce soutien est multiple. Il évite d'abord à la Chine de ne traiter que *via* le biais de l'ONU, et renforce ainsi son statut de grande puissance politique, apte à mener des négociations à plusieurs niveaux et avec

¹⁶ « 坚持独立自主的和平外交政策 » (jianchi duli zizhu de heping wajiao zhengce), Wen Zheng, 2012: Chinese Foreign Policy Seeks "Win- Win", CCTV, 2012, <http://www.cntv.cn/html>

¹⁷ <http://www.operationspaix.net/1-operation-amisom.html>, consulté le 6 février 2014.

¹⁸ « L'Éthiopie rejoint la force de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) », <http://questions-defense.blogspot.fr/2014/01/lethiopie-rejoint-la-force-de-lunion.html>, consulté le 6 février 2014.

¹⁹ « The African Union and China sign an agreement on Support to AMISOM », <http://www.peaceau.org/en/article/the-african-union-and-china-sign-an-agreement-on-support-to-amisom>, consulté le 6 février 2014.

²⁰ « AUC AND CHINA SIGN AGREEMENTS IN THE AREA OF PEACE AND SECURITY », http://dcpauc.au.int/en_v1/news/auc-deputy-chairperson/auc-and-china-sign-agreements-area-peace-and-security, consulté le 6 février 2014.

²¹ « China pledges \$2.3m to Uganda in military assistance », AFP, 30 novembre 2011, <http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5iSBItM7R9LZuBC6RRIFBSGarTjmQ?hl=en>, consulté le 6 février 2014.

différents interlocuteurs selon les intérêts en jeu. Il permet ensuite à Pékin de renforcer sa coopération militaire et politique avec l'UA, mais aussi avec les pays impliqués dans l'AMISOM de manière individuelle. Enfin, et la déclaration du président ougandais le confirme²², ces types d'accords semblent être considérés par les Chinois comme par leurs partenaires, comme des contrats commerciaux ordinaires, qui entrent dans le cadre de l'intensification des échanges avec les Africains. La résolution des questions sécuritaires somaliennes semble donc se présenter pour Pékin non seulement comme un enjeu militaire, mais également comme un enjeu commercial grâce auquel la Chine peut promouvoir ses intérêts économiques à la faveur de l'incertitude politique régnant en Somalie.

III. L'IMPLICATION DE LA CHINE DANS LA POLITIQUE REGIONALE

La Chine et les grands projets d'infrastructures régionaux

Outre la menace latente pesant sur le commerce maritime chinois, la déstabilisation de la Somalie a des implications bien plus vastes sur les intérêts chinois en Afrique. La piraterie n'est qu'une des conséquences de l'effondrement de l'État somalien, l'absence d'une autorité centrale et d'un interlocuteur unique est un problème pour tous les pays obligés de développer des voies commerciales contournant la Somalie pour exporter leurs productions.

A l'heure actuelle, la croissance de l'exploitation des ressources pétrolières en Ouganda, leur exploration en Ethiopie et au Kenya, et les problèmes de partage de la rente entre le Soudan et le Soudan du Sud ont relancé le projet régional. Celui-ci consiste en la création d'un complexe d'infrastructures comprenant oléoducs, routes et voies de télécommunications reliant la capitale sud-soudanaise de Juba au port kényan de Lamu, avec une branche à destination du Lac Albert en Ouganda²³, et une autre passant par l'Ethiopie²⁴.

²² "We look forward to having more trade with China. Uganda always welcomes support from China », *ibid.*

²³ « Uganda plans oil pipeline to Lamu corridor », http://www.comesa.int/index.php?option=com_content&view=article&id=753:uganda-plans-oil-pipeline-to-lamu-corridor-&catid=5:latest-news&Itemid=41, consulté le 11/11/2013.

²⁴ « Kenya, South-Sudan and Ethiopia to speed up LAPSET Corridor project », <http://www.2b1stconsulting.com/kenya-south-sudan-and-ethiopia-to-speed-up-lapsset-corridor-project/>, consulté le 11/11/2013.



Source : Sudaneseonline.org

Le Lamu Port Southern Sudan-Ethiopia Transport (LAPSSET)

Ce double projet, appelé *Lamu Port Southern Sudan-Ethiopia Transport* (LAPSSET), focalise les espoirs de nombreux acteurs, et au premier chef les entreprises chinoises du consortium mené par la *China Communications Construction Company* (CCCC), sélectionnée pour un contrat initial de 500 millions de dollars²⁵, visant à faire du port de Lamu un port majeur d’Afrique Orientale. En outre, les entreprises pétrolières chinoises CNPC (au Soudan du Sud, et possédant un oléoduc au Kenya), et CNOOC (en Ouganda et au Kenya), sont également intéressées par la création d’une route permettant d’exporter leur production sans passer par Port-Soudan²⁶ et diminuant les coûts de transport depuis l’intérieur des terres²⁷. La stabilisation de la région située juste au nord de la ville de Lamu est pour cette raison un objectif prioritaire afin de pouvoir donner jour à cet ambitieux projet.

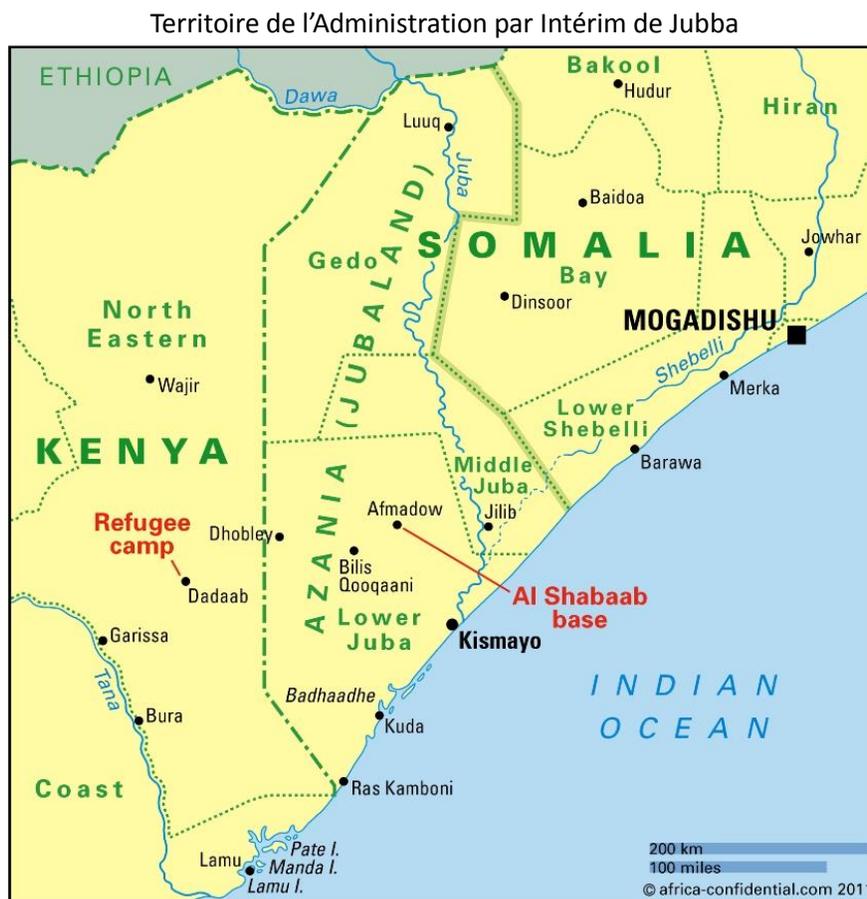
L’intérêt de la Chine dans le règlement du conflit somalien est donc lié à des motivations économiques dépassant largement les questions de sécurité maritime.

²⁵ Le coût total du LAPSSET étant actuellement évalué à 26 milliards de dollars.

²⁶ Projet de la CNPC.

²⁷ Projet de la CNOOC.

Le Jubaland : une implication chinoise dans les affaires intérieures somaliennes ?



Source : Africa-confidential.com

En raison du risque sécuritaire que fait peser l'instabilité somalienne sur les projets du Kenya, ce dernier a pris les devants afin de créer une zone tampon entre sa frontière et la partie du territoire somalien contrôlée par Al-Shabab. Utilisant l'influence que lui offre la présence de ses troupes intégrées à l'AMISOM, le Kenya a offert son aide et sa protection à Sheikh Ahmed Madobe, chef de la milice de Ras Kamboni (une ville côtière somalienne limitrophe au Kenya). Grâce à ses alliés kenyans, il a été élu président du Jubaland²⁸, troisième région autonome après le Somaliland et le Puntland. Cette zone tampon doit permettre de contrôler Al-Shabab en permettant naturellement à l'armée kenyane de recueillir des renseignements et éventuellement d'agir sur le territoire du Jubaland (maintenant Administration par Interim de Jubba, Jubba Interim Administration).

Dans cette opération, il semble que le Kenya ait pu compter sur l'aide de la Chine, ainsi que le dit la correspondance diplomatique américaine²⁹. Le câble en question mentionne une coopération chinoise prenant la forme de partage d'informations et de fourniture d'armements *via* la compagnie chinoise *China National Aero-Technology Import & Export Corporation* (CATIC). Non confirmée par d'autres sources, cette information concorde néanmoins avec l'activisme présenté par la Chine concernant la possibilité d'une intervention au sol

²⁸ Quelques heures plus tard, un chef rival et allié du Gouvernement Fédéral de Somalie, Barre Hirale, s'est lui aussi proclamé président.

²⁹ « CHINESE ENGAGEMENT IN KENYA », http://www.wikileaks.org/plusd/cables/10NAIROBI181_a.html, consulté le 11/11/2013.

en Somalie. En mai 2011, le général, chef d'état major de l'Armée Populaire de Libération Chen Bingde avait appelé à « *écraser les bases des pirates sur le sol somalien* », en rupture avec la politique traditionnelle chinoise de non-intervention, et sans rencontrer de soutien de la part des autres puissances réticentes à l'égard d'une opération extrêmement risquée. Une telle déclaration souligne les intérêts que la Chine entretient dans la région et en Somalie même.

Il est nécessaire d'ajouter qu'en tant que membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU, la Chine a joué un rôle de premier plan dans l'organisation de l'Assemblée nationale somalienne soutenue par l'ONU, et qui s'est réunie le 1^{er} août 2012 pour adopter une constitution provisoire. Selon ce document, qui reprend les grandes lignes du système fédéral adopté en 1991, le gouvernement fédéral a compétence exclusive sur les affaires étrangères, la défense, la citoyenneté et l'immigration, et la politique monétaire (art. 54)³⁰. Ce qui signifie que nombre de pouvoirs économiques sont tacitement accordés aux Etats fédérés. Pour toutes les compétences autres que celles énoncées ci-dessus, le pouvoir fédéral doit s'accorder avec les différents Etats. Cette division du pouvoir est censée permettre de créer une plus grande harmonie entre les pouvoirs locaux qui se sont constitués de fait depuis 1991, mais elle en affaiblit d'autant l'autorité du pouvoir central de Mogadiscio. L'envoyé spécial de l'ONU en Somalie, Nicholas Kay, a pour sa part salué les élections tenues pour élire le conseil de l'Administration par Intérim de Jubba le 20 janvier 2014. Selon lui, le succès de cette administration est le signe des progrès réalisés en faveur de la reconstruction de l'Etat somalien³¹. Dans cette mesure, s'il est avéré, l'activisme de la Chine dans cette région particulière n'est nullement en contradiction avec les projets de l'ONU d'appuyer les gouvernements régionaux en Somalie et d'affaiblir un Etat central qui, durant de longues années, n'a exercé aucun pouvoir réel.

Le pétrole somalien

Connues depuis les années 1980, les réserves pétrolières somaliennes n'ont pu être exploitées depuis le début de la guerre civile. Cependant, en dépit de la prolongation de cette guerre, nombreuses sont les compagnies pétrolières italiennes, françaises, anglo-saxonnes notamment, tentées par l'exploitation de ces réserves. La Chine n'est pas en reste, puisque la CNOOC, après un premier échec en 2001, a finalement réussi à signer un contrat d'exploration en 2007 au Puntland dans la région de Mudug. En raison de la non-reconnaissance du gouvernement de Mogadiscio par le Puntland, c'est en négociation directe avec le président Abdullahi Yusuf Ahmed que le contrat put être signé. Parallèlement, la même compagnie a par la suite approché le président du Somaliland Ahmed Mahamoud Silanyo, qui s'est rendu à Pékin en 2011. A ce jour, la CNOOC ne semble pas en mesure d'exploiter le pétrole somalien faute d'une influence politique suffisante pour s'imposer face à ses concurrentes occidentales, historiquement mieux implantées. La Chine compte en outre rouvrir une ambassade en Somalie, signe d'une reprise des relations commerciales³². Malgré ces difficultés, sa présence au large de la Somalie aura permis à la Chine de poursuivre des objectifs stratégiques de grande ampleur.

³⁰ The Federal Republic of Somalia Provisional Constitution, Adopted August 1, 2012 Mogadishu, Somalia, p.16.

³¹ « UN Envoy to Somalia congratulates the Interim Jubba Administration », <http://somaliiweyn.org/un-envoy-to-somalia-congratulates-the-interim-jubba-administration/>, consulté le 6 février 2014.

³² « China to re-open embassy in Mogadishu », http://sabahionline.com/en_GB/articles/hoa/articles/newsbriefs/2013/08/27/newsbrief-07, consulté le 11/11/2013.

IV. UNE INDICATION DES AMBITIONS DE LA CHINE DANS LE MONDE

Les relais logistiques à la projection navale chinoise

Au-delà de la coopération multilatérale, de l'observation des autres marines, de l'apprentissage et des tests modernisant la PLAN, ainsi que de la poursuite d'intérêts commerciaux, la Chine a poursuivi des objectifs stratégiques de long terme pour organiser son accession au statut de puissance globale. En contraste avec l'image promue il y a déjà une décennie de « l'ascension pacifique », et de la volonté à travers les opérations anti-piraterie, de désamorcer la crainte de la « menace chinoise », ces dernières ont été l'occasion pour la Chine d'affirmer ses ambitions de grande puissance. Le principal obstacle rencontré par la Chine dans sa volonté de projection militaire était le manque de relais extérieurs pour en assurer la logistique.

Au début des opérations dans le golfe d'Aden, la marine chinoise a rencontré de grandes difficultés à se faire accueillir dans les ports de Djibouti notamment, et a souvent dû, au début, se limiter à des arrêts temporaires sans avoir de véritable port d'attache. L'image du « collier de perles » de ports d'accueil allant de la Birmanie au golfe d'Aden s'est elle-même révélée éloignée de la réalité, tant les alliances devant permettre l'existence de ces relais étaient faibles. L'influence régionale de l'Inde ou des États-Unis, l'instabilité de certains pays, les coûts engagés par la modernisation des ports convoités, tous ces éléments se sont conjugués au début pour faire obstacle aux ambitions de Pékin. Le port considéré comme étant le symbole du collier de perles, celui de Gwadar au Pakistan, a néanmoins connu une évolution favorable pour la Chine, puisqu'il est passé des mains de la *Singapore Port Authority* à celles de la *China Overseas Port Holding Company* (COPHC) en 2013³³.

Dans le même sens, la marine chinoise a gagné une plus grande latitude de mouvement dans les ports de la région et sur la route menant de Chine au golfe d'Aden au cours des quatre dernières années, avec des visites dans plus de vingt pays, dont l'Inde, le Pakistan, les Emirats Arabes Unis, l'Arabie Saoudite, Oman, l'Égypte, la Tanzanie, le Mozambique, l'Afrique du Sud, et en 2012, l'Ukraine, la Roumanie, la Turquie, la Bulgarie, l'Italie, la Grèce, la Birmanie, Ceylan, Singapour, l'Australie et l'Indonésie, entre autres. Ces tournées montrent que la perception de la présence navale chinoise s'est largement modifiée à la faveur de la lutte contre les pirates. De ce fait, la Chine est capable de définir une politique plus ambitieuse de déploiement maritime dans le monde entier.

L'ambition de capacités de déploiement permanent

Devant la difficulté à nouer des liens de confiance pour créer des bases militaires hors de Chine, la PLAN a temporairement substitué à la notion de « bases » celle de « places », c'est-à-dire de points de ravitaillement pour les vaisseaux chinois, sur un modèle plus souple et flexible que la construction de bases. Ce plan est un prélude à une organisation plus structurée de bases à mesure que la puissance de l'armée chinoise le permettra et le rendra nécessaire.

Dans le journal d'État *International Herald Leader*, un commentaire invite à la création de trois types de bases hors de Chine, qui feraient l'objet de contrats mutuellement bénéfiques avec les pays impliqués. Le premier

³³ « Pakistan hands over Gwadar Port operation to China », <http://www.nation.com.pk/pakistan-news-newspaper-daily-english-online/national/18-Feb-2013/pakistan-hands-over-gwadar-port-operation-to-china>, consulté le 11/11/2013.

type de bases serait dédié au ravitaillement en temps de paix, et concernerait le port de Djibouti, le port d'Aden au Yémen, et de Salalah à Oman. Le deuxième type concerne les ports d'accueil pour les navires de guerre, les avions de reconnaissance et le repos à terre des équipages. Ici, ce sont les Seychelles qui seraient concernées, sous la forme d'accords de court ou de moyen terme. Le troisième type de bases serait des centres de ravitaillement complets et de maintenance pour les armements des grands vaisseaux de guerre, et pourraient être situés au Pakistan dans le cadre de contrats de moyen et long termes. L'article conclut en disant que la Chine devrait, dans la prochaine décennie, disposer de « trois lignes vitales » : la première étant celle du nord de l'océan Indien avec des bases au Pakistan, au Sri Lanka et en Birmanie ; la seconde dans l'ouest de l'océan Indien avec des bases à Djibouti, au Yémen, à Oman, au Kenya, en Tanzanie et au Mozambique ; la troisième irait du centre au sud de l'océan Indien avec des bases aux Seychelles et à Madagascar³⁴.

A mesure que les opérations anti-piraterie se prolongent, la présence de la marine chinoise dans l'océan Indien, mais aussi en Méditerranée³⁵, suscite de moins en moins de réactions, et permet à la Chine de soutenir sa diplomatie par une présence militaire qui rend sa politique extérieure de plus en plus ambitieuse.

La récupération possible de la lutte contre la piraterie à des fins de politique régionale

Un effet secondaire de la coopération chinoise à la lutte anti-piraterie dans le golfe d'Aden est la plus grande liberté que la Chine s'attribue dans le règlement de ses conflits frontaliers en Asie du Sud-Est. Tandis qu'elle arbore une attitude coopérative au large de la Somalie, la Chine continue à poursuivre une politique ferme concernant la définition de sa zone économique exclusive, dans une rivalité qui l'oppose au Japon, à Taïwan, à l'Indonésie et aux Philippines. Au nom de la lutte contre la piraterie qui sévit en mer de Chine, une marine chinoise plus performante et mieux acceptée par les autres grandes puissances pourrait être tentée d'utiliser ces arguments pour augmenter la pression sur ses voisins, ce qu'elle hésitait à faire il y a encore quelques années.

CONCLUSION

La présence de la Chine au large des côtes somaliennes est une première expérience extrêmement concluante de déploiement des capacités navales chinoises très loin de ses eaux territoriales. Elle a déjà permis à la Chine d'accélérer la modernisation de sa marine, de perfectionner l'entraînement de ses équipages, et de tester ses capacités opérationnelles. Elle a également offert à la marine chinoise la possibilité d'observer les autres puissances à travers les exercices conjoints, et l'analyse des technologies et des procédures employées par ceux-ci.

³⁴ « Chinese paper advises PLA Navy to build overseas military bases », <http://www.china-defense-mashup.com/chinese-paper-advises-pla-navy-to-build-overseas-military-bases.html>, article original : « 中国海军应打造“太平洋舰队” », http://news.xinhuanet.com/herald/2011-12/05/c_131284309.htm, consultés le 11/11/2013.

³⁵ <http://www.examiner.com/article/chinese-russian-warships-and-marines-heading-to-syrian-waters>, « 中国“井冈山”军舰果真前往叙利亚？ », consultés le 11/11/2013.

En outre, et en contraste avec l'image menaçante que peut véhiculer l'expansion chinoise à la faveur de cette coopération multilatérale, la Chine a pu resserrer les liens avec les puissances régionales qui sont aussi ses partenaires commerciaux. La participation chinoise à la lutte contre la piraterie lui permet d'intensifier sa présence et de promouvoir ses intérêts économiques dans la région sans que cela soit interprété comme le signe d'une posture agressive.

Le succès de cette opération ouvre de nouvelles perspectives à la Chine, qui adopte un discours de grande puissance et envisage déjà de pérenniser sa présence navale dans tout l'océan Indien par la création de bases pour la paix comme pour la guerre.

■ LES ETATS-UNIS DANS LA CORNE DE L'AFRIQUE : LE ROLE DU MILITAIRE

Dr. Stephen F. BURGESS

Associate Professor, Department of International Security, US Air War College¹

Traduit de l'américain par Friederike RICHTER et Charlène DAL SANTO, IRSEM

"Il n'y a pas de vent favorable pour celui qui ne sait où il va" (Sénèque)

INTRODUCTION

Ce chapitre met l'accent sur le rôle que l'armée américaine a joué dans la Corne de l'Afrique, en particulier depuis le 11 septembre 2001. Il cherche à savoir si l'armée a adopté un savoir-faire et une perspective stratégique dans son approche générale de la lutte contre le terrorisme, mais aussi dans sa contribution au développement ainsi que dans la mise en œuvre et l'adaptation de ses modes opératoires au fil des ans. Le chapitre s'intéresse plus particulièrement aux activités civiles de la *Combined Joint Task Force-Horn of Africa* (CJTF-HOA), créée en 2002, dont l'objectif affiché est de « conquérir les cœurs et les esprits » et développer des partenariats². Dans les années 2000, les unités de l'armée américaine chargées des affaires civiles ont foré des puits au profit des éleveurs somaliens au titre de la sécurité environnementale et du développement. Illustrant la volonté de « conquérir les cœurs et les esprits », ces forages avaient aussi pour but d'empêcher les ralliements des éleveurs à des organisations extrémistes, en particulier à Al-Shabab en Somalie³. Le manque d'efficacité de cette campagne a conduit la CJTF-HOA à adopter dans les années 2010 une approche plus globale centrée sur le développement des capacités au profit des affaires civiles des armées nationales de l'Afrique de l'est. La stratégie de la CJTF-HOA a été plus particulièrement orientée vers le renforcement des capacités militaires des pays de la région impliqués dans la pacification de la Somalie, tout en restant sur le principe de « conquête des cœurs et des esprits ».

Sera également analysée la stratégie du gouvernement américain pour lutter contre le terrorisme en Somalie et dans la Corne de l'Afrique depuis les attentats contre l'ambassade des Etats-Unis perpétrés par Al-Qaïda en août 1998, et plus particulièrement depuis le 11 septembre 2001. Contrairement aux interventions dites « directes » en Afghanistan et en Irak, l'approche américaine a été « indirecte » en Somalie. Pour cela, les Etats-Unis se sont appuyés non seulement sur les Somaliens mais aussi sur leurs partenaires d'Ouganda, du Burundi, de l'Ethiopie, du Kenya, et de Djibouti. Ainsi, les Etats-Unis ont contribué à la reconstruction de l'Etat somalien et au renforcement des Etats de la région dans la lutte contre le terrorisme. Les Etats-Unis ont mené une diplomatie « à deux voies ». D'une part, ils ont apporté du soutien à la reconstruction de la République de Somalie ; d'autre part, ils ont accordé de l'aide aux acteurs non étatiques, tels que les chefs de guerre locaux (« *warlords* ») et les membres de la République séparatiste du Somaliland, dans leur lutte contre le terrorisme. Les

¹ Les opinions exprimées dans ce rapport de recherche sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les opinions et les politiques de l'US Air War College, de l'US Air Force, du ministère de la Défense, ou toute autre branche du gouvernement américain.

² Accountability Office, "DOD Needs to Determine the Future of Its Horn of Africa Task Force," GAO-10-504, 15 avril 2010 <http://www.gao.gov/products/GAO-10-504>

³ Stephen Burgess, "Sustainability and Stabilization Assessment of the Horn of Africa," USAF Institute of National Security Studies, October 2007. Stephen Burgess, "Environment and Human Security in the Horn of Africa," Journal of Human Security, août 2008.

Etats-Unis ont également mené ce que l'on appelle la « diplomatie des drones ». Il est donc ici question de tirer les enseignements de la dernière décennie (1990-2000) et de faire le point sur l'état actuel et futur des différentes facettes de la stratégie américaine. Ce chapitre traite aussi de l'appui américain au développement de la Corne : depuis 2009, l'Agence des Etats-Unis pour le Développement International (*US Agency for International Development, USAID*) a pris la tête des opérations, reléguant les militaires américains à un simple rôle de soutien.

Le Département d'Etat (*Department of State, DoS*) et le ministère de la Défense (*Department of Defense, DoD*) ont eu des approches divergentes à l'égard de la Corne de l'Afrique. Le DoD s'est concentré sur le contre-terrorisme par le biais des opérations spéciales et des drones, avec un engagement régional au titre du renforcement des capacités des partenaires, en s'appuyant notamment sur la CJTF-HOA. Le DoD a été réticent à s'impliquer directement dans les affaires somaliennes, en partie à cause de la bataille de Mogadiscio d'octobre 1993 (et la mort de dix-huit agents des forces spéciales), qui a entraîné le retrait des forces américaines chargées du *peace enforcement*. Dès lors, il y a eu une forte réticence au sein de ce ministère à envoyer de nouveau un grand nombre de troupes sur le terrain somalien. De plus, l'invasion et l'occupation de l'Afghanistan et de l'Irak ont monopolisé l'attention du DoD à partir de 2001. Le personnel de la CJTF-HOA n'a pas été autorisé à intervenir directement en Somalie ; néanmoins, les forces spéciales américaines y ont été actives de manière dissimulée. La CJTF-HOA a joué un rôle de premier plan dans la mise en œuvre de la stratégie militaire dans la Corne de l'Afrique, et a mis en œuvre le concept de « conquête des cœurs et des esprits » ainsi que son approche axée sur le renforcement des capacités des partenaires. Plus récemment, le Commandement des Etats-Unis pour l'Afrique (*United States Africa Command, AFRICOM*), créé en 2007, a cherché, avec le rattachement de la CJTF-HOA en 2008, à contrôler la politique sécuritaire américaine dans la Corne de l'Afrique ; il a également tenté de récupérer le contrôle de la coopération en matière de sécurité qui était dévolue aux ambassades américaines installées dans la région. La réponse du DoS s'est concrétisée autour de l'Initiative anti-terrorisme pour l'Afrique de l'est (*East African Counter-Terrorism Initiative, EACTI*) puis l'Initiative stratégique régionale pour l'Afrique de l'est (*East African Regional Strategic Initiative, EARS*) qui ont été lancées sous la forme de projets interinstitutionnels pour permettre aux Etats africains de renforcer leurs frontières et leurs capacités de renseignement et de police, tout en améliorant leur sécurité et leur sûreté aérienne⁴. De même, le DoS a mis l'accent sur le soutien aux partenaires africains et somaliens pour anéantir Al-Shabab et reconstruire un véritable Etat en Somalie. L'objectif affiché dans la reconstruction de cet Etat était d'assécher la source majeure du terrorisme dans la Corne de l'Afrique. Cette stratégie comprenait le soutien apporté aux mandataires en Somalie avec l'espoir de les voir freiner l'expansion du terrorisme. Initialement, le DoS a soutenu des chefs de guerre somaliens comme acteurs anti-terroristes. Pourtant, en décembre 2006, les Etats-Unis ont perçu l'invasion de la Somalie par l'Ethiopie comme étant un meilleur moyen de vaincre les extrémistes de l'Union des tribunaux islamiques (*Islamic Courts Union, ICU*)⁵. Depuis 2007, le DoS américain a dépensé 650 millions de dollars en soutenant largement la Mission de l'Union africaine en Somalie (*African Union Mission in Somalia, AMISOM*)⁶ et le Gouvernement Fédéral de Transition (*Transitional Federal Government, TFG*) en Somalie, dans l'espoir de pouvoir défaire Al-Shabab afin de rétablir la sécurité nationale et l'ordre constitutionnel. L'Union

⁴ Ploch, *Countering Terrorism in East Africa: The U.S. Response*, Congressional Research Service, 3 novembre 2010, <http://www.fas.org/sgp/crs/terror/R41473.pdf>

⁵ Sean D. Naylor, "The Secret War: Tense ties plague African ops," *Army Times*, 28 novembre 2011, <http://www.army%252520times.com/news/2011/12/army-tense-ties-plagued-african-ops-112811>

⁶ Voir l'article de Sonia Le Gouriellec.

Européenne a participé de manière similaire avec un montant s'élevant à 411 millions d'euros sur la même période⁷. Cette stratégie a été accueillie avec scepticisme de la part de ceux qui pensaient que ce que l'on pouvait espérer de mieux en Somalie était la « stabilité », c'est-à-dire un certain équilibre de puissance entre les clans et les sous-clans⁸. Cependant, en 2012 la stratégie du DoS a connu des succès importants ; les forces somaliennes et celles de l'AMISOM ont repoussé Al-Shabab en dehors des centres urbains de la Somalie, tandis qu'une nouvelle Constitution, un gouvernement et un Président provenant de la société civile étaient mis en place. Les Etats-Unis ont franchi une nouvelle étape en Somalie et doivent maintenant décider s'ils continuent à s'engager indirectement en Somalie, ou bien s'ils s'impliquent davantage dans la reconstruction somalienne afin d'empêcher la résurgence d'Al-Shabab et du terrorisme en général.

I. VISION STRATEGIQUE

La vision stratégique de la lutte contre le terrorisme nécessite une définition des intérêts et des objectifs des Etats-Unis, ainsi qu'une définition des modalités pour les atteindre. L'intérêt principal des Américains est de se protéger contre toute attaque terroriste visant leurs ambassades, leurs entreprises et leurs citoyens dans la région, ainsi que leur territoire national. En effet, l'une des menaces provient des ressortissants somaliens pro-Al-Shabab vivant à Minneapolis et dans d'autres villes américaines, qui pourraient perpétrer des attentats aussi bien contre la nation américaine que dans la Corne de l'Afrique. Le groupe islamiste Al-Shabab, qui a des liens avec Al-Qaïda implanté le long de la frontière afghano-pakistanaise (*Al Qaeda Central*, AQ-C) et dans la péninsule Arabique (*Al Qaeda in the Arabian Peninsula*, AQPA), a proféré certaines menaces à l'égard des intérêts américains. Toutefois, la menace provenant d'Al-Shabab est moins grave que celle émanant d'AQ-C et d'AQPA, ces derniers ayant encore d'importantes capacités pour organiser des attentats contre les Etats-Unis et leurs intérêts. Même si Al-Shabab a déjà lancé des attaques en dehors des frontières somaliennes, il n'a pas encore touché les intérêts américains, ni en Afrique ni aux Etats-Unis.

Compte tenu de ces menaces contre les intérêts américains, les options stratégiques adoptées ont été : 1) leur élimination, 2) leur confinement à l'intérieur de la Somalie ou encore 3) leur marginalisation au sein de ce pays. L'élimination aurait été excessivement coûteuse et irréalisable : Al-Shabab a été trop insaisissable et se serait probablement transformé en une organisation nationaliste somalienne. Le confinement est viable mais risqué : Al-Shabab aurait toujours pu perpétrer des attentats contre les intérêts américains dans la Corne de l'Afrique et sur le territoire national. La marginalisation est possible : elle est la solution la plus souhaitable pour la sécurité des intérêts américains puisque cela affaiblirait ce groupe islamiste, privant ses militants de toute capacité d'attaque contre les Etats-Unis. En vue d'atteindre ce dernier objectif, trois types d'actions se sont présentés aux Américains. Le premier était de sécuriser les régions limitrophes de la Somalie, c'est-à-dire ses frontières avec le Kenya, l'Ethiopie et Djibouti, tout en menant des opérations contre-terroristes en Somalie. Le second type d'action était de coopérer avec les Somaliens et d'autres forces africaines afin de marginaliser Al-Shabab

⁷ Voir l'article de Chantal Lavallée.

⁸ Andre Le Sage, "Somalia's Endless Transition: Breaking the Deadlock," *Strategic Forum*, No.257, juin 2010, p.1. <http://www.ndu.edu/inss/docuploaded/SF%20257.pdf>. Ken Menkhaus, "The Challenges of Ending Somalia's Transition," in : *Brenthurst Discussion Paper*, 4/2012: Somalia 2012: Ending the Transition? par Knox Chitayo et Anna Rader, juin 2012, pp.9-11.

et de reconstruire l'Etat somalien. Le premier type d'action a été adopté en 2003 par le DoD alors que le DoS a privilégié le deuxième en 2006. Concernant les coûts de ces actions, la poursuite de la stratégie d'élimination - et donc le déploiement d'un grand nombre de troupes américaines en Somalie - aurait coûté des dizaines de milliards de dollars, tout en risquant des pertes humaines chez les soldats américains ; elle a donc été rejetée. Pour autant, le confinement du groupe islamiste Al-Shabab, a déjà coûté des milliards au DoD. Le DoS, quant à lui, a investi des centaines de millions de dollars dans les forces ougandaises, burundaises et kényanes pour mener à bien la marginalisation d'Al-Shabab. Le troisième type d'action, rejeté, aurait été de déployer un grand nombre de troupes américaines en Somalie pour éliminer Al-Shabab.

L'objectif de la « conquête des cœurs et des esprits » des éléveurs somaliens, mis en œuvre par la CJTF-HOA, témoignait d'un manque de vision stratégique. Cette campagne a seulement permis de fournir des réponses à des besoins qui peuvent avoir eu - tout au plus - une portée limitée en Somalie. A travers la « conquête des cœurs et des esprits », les Etats-Unis ont tenté de contenir le groupe islamiste Al-Shabab au lieu de le marginaliser. En outre, la stratégie des équipes américaines chargées des affaires civiles, coopérant avec leurs homologues africains afin de renforcer les capacités de ces dernières, semble avoir eu un impact limité. Plus particulièrement, les équipes ougandaises et kényanes des affaires civiles, ne se sont pas engagées aux côtés des Somaliens comme l'auraient souhaité les Etats-Unis.

Une première hypothèse pour expliquer les difficultés de l'armée américaine dans la mise en œuvre de sa stratégie dans la Corne de l'Afrique, serait l'aversion du risque. Cela signifie que plus une force armée est sensible aux pertes militaires, moins elle est en mesure d'agir efficacement dans la lutte contre les extrémistes. Une seconde explication consisterait à dire que l'armée américaine, en cherchant d'autres types de missions - même si celles-ci sont sans réelle portée stratégique - s'est probablement laissée aller à des actions inefficaces (« *mission creep* »).

En matière d'apprentissage organisationnel, la CJTF-HOA et ses équipes chargées des affaires civiles effectuent une rotation chaque année (voire plus fréquemment), alors que les agents diplomatiques du développement et de la défense des ambassades américaines changent tous les trois ans. Ceci semble confirmer l'hypothèse suivante, valable pour le militaire américain dans la Corne : les organisations stables et pérennes, qui ont des *leaders* responsables de leurs actions, sont plus en mesure d'apprendre et d'évoluer dans un environnement difficile que les organisations instables qui ont des rotations constantes de personnel qui, par conséquent, n'a pas le temps d'apprendre⁹.

Il semblerait que l'approche et la stratégie adoptées par le DoS se soient révélées plus efficaces que celles de l'armée américaine. Le DoS s'est concentré sur la Somalie et a élaboré des plans stratégiques pour repousser les extrémistes et reconstituer les structures de l'Etat somalien permettant ainsi la marginalisation d'Al-Shabab. Le DoS s'est engagé dans un processus d'apprentissage organisationnel, en réalisant les ajustements nécessaires par rapport à ses approches initiales qui avaient échoué. Par souci d'équité envers le DoD, il faut préciser que sa mission principale était de soutenir le DoS en matière de sécurité en Somalie, ainsi l'AFRICOM et la CJTF-HOA ont réalisé un nombre considérable de formations et d'entraînements au profit des forces ougandaises, burundaises et kényanes. Cependant, le DoD a toujours fait preuve d'une certaine réticence à s'engager au profit de l'AMISOM et du TFG somalien avant 2012.

⁹ W.R. Scott, *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall Inc, 1981.

II. L'APPROCHE DU DoS DANS LA CORNE DE L'AFRIQUE : UN FOCUS SUR LA SOMALIE

La Somalie s'est révélée être l'Etat failli le plus difficile à reconstituer par une approche descendante. Par conséquent, le DoS a cherché à limiter ses efforts à une approche ascendante pour consolider la paix (*peace-building*). En termes de sécurité étatique, la Somalie a été classée au bas de la liste des Etats faillis, car ses institutions sont inexistantes depuis plus de deux décennies¹⁰. Le TFG était supposé ouvrir la voie à la reconstitution d'un gouvernement en Somalie, mais celui-ci s'est montré corrompu et oppressif¹¹. En ce qui concerne la faillite de l'Etat et la corruption des élites, la Somalie était comparable aux cas de l'Afghanistan et de la République Démocratique du Congo.

Le Secrétaire d'Etat adjoint, Johnnie Carson, a exposé la politique descendante de la consolidation de la paix (*state-building*) de l'administration Obama en mars 2010 :

« La politique américaine en Somalie est guidée par notre soutien au processus de paix de Djibouti. Le processus de paix de Djibouti est une initiative américaine qui bénéficie du soutien de l'Autorité inter-gouvernementale pour le développement (IGAD). Il bénéficie également du soutien de l'Union africaine et des principaux Etats de la région. Ce processus a également reçu l'appui des Nations unies, de l'Union Européenne, de la Ligue Arabe et de l'Organisation de la Coopération Islamique. Il reconnaît l'importance d'essayer de former un gouvernement somalien au caractère inclusif et tient compte de l'importance de l'histoire, de la culture, et des relations entre les clans et les sous-clans, qui ont stimulé le conflit en Somalie lors des 20 dernières années »¹².

Les cercles politiques ont débattu de la faisabilité d'une approche sécuritaire descendante, et d'une approche sécuritaire ascendante - dite de stabilisation - qui prendrait en compte les clans ainsi que les dynamiques inter-claniques¹³. Depuis plus de cinq ans, le DoS et d'autres entités ont mené une politique descendante visant à assurer la sécurité de l'Etat-nation en Somalie et, par voie de conséquence, la défaite du groupe islamiste Al-Shabab, permettant ainsi à ce que le processus de reconstruction puisse être ressenti dans tout le pays. L'argument principal de cette approche voulait que la sécurité de l'Etat soit assurée avant de pouvoir développer un système de représentation. A cet égard, les unités ougandaises et burundaises de l'AMISOM chargées de la mise en œuvre du processus de paix et les forces armées du TFG se sont battues pour obtenir le contrôle de Mogadiscio entre 2007 et 2011.

En dépit des difficultés liées à la construction des structures étatiques et de la stabilisation de la Somalie, le DoS et d'autres entités ont continué à poursuivre une approche sécuritaire descendante suivant le principe selon lequel l'Etat et la souveraineté sont la base de la paix et de la sécurité. Ils ont alors persisté dans cette

¹⁰ "The 2012 Failed States Index," Foreign Policy with Fund for Peace, http://www.foreignpolicy.com/failed_states_index_2012_interactive.

¹¹ Un rapport de l'ONU sur la corruption du TFG a été dévoilé le 16 juillet 2012. Voir aussi: "Somalia: Piracy incidences dip amid reports of corruption," Institute of Security Studies, Conflict Prevention and Analysis, Pretoria, South Africa, 23 juillet 2012, <http://www.iss.co.za/pgcontent.php?UID=31653>.

¹² "U.S. Policy in Somalia," Briefing spécial de Johnnie Carson, Secrétaire d'Etat adjoint, Bureau des Affaires africaines, et Ertharin Cousin, Ambassadeur de la mission des Nations unies à Rome, Washington, DC, 12 mars 2010, <http://www.state.gov/p/af/rls/rm/2010/138314.htm>

¹³ Le Sage, "Somalia's Endless Transition," 2010, p.1.

approche visant la paix somalienne qui a débouché sur l'établissement du TFG et la mise en place d'AMISOM, avec pour finalité, la reconstitution de la République de Somalie. Le DoS a apporté son soutien à l'Union africaine, à l'IGAD et aux Etats africains concernés, dans leur projet de rétablissement de la paix et de reconstruction des structures étatiques, dans l'espoir de voir la Somalie régler enfin ses problèmes et d'empêcher Al-Qaïda et d'autres groupes extrémistes de s'implanter dans la région. Ainsi, il existait au sein du DoS une forte conviction selon laquelle la création d'un Etat squelette – avec une certaine forme de représentation et un noyau militaire – renforcerait inévitablement la sécurité et apporterait de la stabilité. Il existait également une confiance dans le fait que les dynamiques inter-claniques pourraient être gérées par un gouvernement inclusif¹⁴. Dans cet esprit, la date butoir d'août 2012 avait été décidée pour faire pression sur les dirigeants somaliens pour que le TFG passe la main à un gouvernement permanent à Mogadiscio.

Contrairement à la contestation selon laquelle l'approche sécuritaire descendante adoptée par le DoS, était vouée à l'échec en Somalie, les forces de l'AMISOM et du TFG se sont renforcées et ont réussi leur offensive contre le groupe islamiste Al-Shabab. Entre 2007 et 2011, ces forces (en particulier ougandaises et burundaises) ont reçu une formation et de l'équipement dans le cadre du programme *African Contingency Operations Training and Assistance* (ACOTA) du DoS. Ce programme a été réalisé par des sous-traitants comme la *Bancroft Global Development Corporation*, et a été déterminant dans l'amélioration du niveau des forces de l'AMISOM, qui pouvaient alors combattre Al-Shabab et vaincre.

Cette analyse montre que l'approche indirecte descendante, adoptée par le DoS avec un focus particulier sur la Somalie, a généré des changements importants en Afrique de l'est et a été une réussite partielle et cela pour diverses raisons. En effet, le DoS a entretenu des partenariats avec l'Ouganda et le Burundi, qui se sont traduits par l'engagement à long terme de plusieurs milliers de soldats dans la mission AMISOM. Le DoS a ensuite veillé à ce que les forces de l'AMISOM soient correctement formées et équipées. Le processus politique a progressé à tel point que les Etats-Unis ont reconnu officiellement la République de Somalie en janvier 2013, pour la première fois depuis 22 ans. En comparaison, l'approche adoptée par l'armée américaine a été plus indirecte et moins efficace que celle du DoS.

III. L'APPROCHE DE L'ARMEE AMERICAINE DANS LA CORNE DE L'AFRIQUE ET LE ROLE DE LA CJTF-HOA

Après les attentats à la bombe d'août 1988 contre les ambassades américaines au Kenya et en Tanzanie, les Etats-Unis identifièrent la Corne de l'Afrique comme l'une des régions dans lesquelles Al-Qaïda devait être combattu. En effet, les agents d'Al-Qaïda se déplaçaient régulièrement entre la côte de l'Afrique de l'est et la péninsule arabique. Le DoD et le Commandement central américain mirent alors en place la CJTF-HOA à Djibouti dans le but de contrer les militants d'Al-Qaïda.

Avec l'interdiction d'Al-Qaïda, le nombre de militants présents dans la région a rapidement diminué, obligeant la CJTF-HOA à se chercher de nouveaux rôles. Les activités dans le secteur des affaires civiles commencèrent en

¹⁴ Entretiens avec des fonctionnaires des Etats-Unis, de l'Union africaine, de l'Union européenne, de l'Autorité Intergouvernementale pour le développement, à Addis Ababa, Ethiopie, juin 2007 et 2012.

2003, alors que la CJTF-HOA explorait de nouvelles missions. A partir de 2005, ces activités se sont progressivement tournées vers la campagne dite de « conquête des cœurs et des esprits » au Kenya, en Ethiopie et à Djibouti. La campagne se concentra sur le forage de puits pour les éleveurs somaliens vivant dans les régions proches de la Somalie (en particulier dans la province du nord-est du Kenya, et dans les régions Somali et Oga-den en Ethiopie). Elle était destinée à l'approvisionnement des éleveurs en eau, notamment au profit de leurs troupeaux, afin de faciliter un développement durable. Les équipes chargées des affaires civiles de la CJTF-HOA ont également construit des écoles et des cliniques pour aider les populations locales à mettre en place un système éducatif et un système de santé. Cette stratégie semblait être un bon moyen pour les Etats-Unis et les pays de la Corne de l'Afrique pour « conquérir les cœurs et esprits » des Somaliens et pour en même temps réduire le soutien aux terroristes, y compris les militants d'Al-Qaïda. L'objectif principal était donc d'utiliser davantage les liens claniques et de rallier les Somaliens vivants dans la région Somali-Ogaden en Ethiopie et dans la province du nord-est du Kenya à la cause américaine pour, ensuite, s'étendre en Somalie. L'objectif secondaire a été de développer les relations entre les autorités éthiopiennes et kényanes avec leur population somalienne.

Les éleveurs somaliens ont été confrontés à plusieurs problèmes, dont un excès de bétail et un manque d'eau et de pâturages. Face à ces carences pour nourrir leur bétail, ils ont été obligés de faire des allers-retours entre l'Ethiopie, le Kenya, Djibouti et la Somalie. Cependant, les équipes de la CJTF-HOA chargées des affaires civiles avaient une connaissance limitée de la vie de ces éleveurs, de la politique clanique et de la sensibilité des gouvernements éthiopien et kenyan envers leur population somalienne.

La campagne de la CJTF-HOA était alors basée sur l'expérience de deux commandants en chef qui avaient initialement servi dans le *US Marine Corps* comme sous-officiers du *Civil Operations and Revolutionary Development Support* (CORDS), le programme de contre-insurrection au Vietnam¹⁵. La campagne a été lancée avec l'approbation des gouvernements éthiopien et kényan, et une participation limitée de leurs militaires.

Cette collaboration remporta quelques succès initiaux, comme par exemple le forage réalisé avec les équipes kényanes dans le Triangle de Mandera, zone frontalière avec le Kenya, l'Ethiopie et la Somalie. La CJTF-HOA a aussi commencé à coopérer avec l'USAID; l'approche des 3D « Diplomatie, Développement et Défense » émergea alors, renforçant la coopération de la CJTF-HOA, l'USAID et les ambassades américaines de la région¹⁶.

Malgré ces quelques succès initiaux, cette campagne a connu de sérieux revers en Ethiopie en 2007 et au Kenya en 2009. En 2007, les autorités éthiopiennes ont demandé aux équipes de la CJTF-HOA, chargées des affaires civiles, de quitter la région Somali-Ogaden car elles ont été perçues comme un soutien au Front de libération nationale de l'Ogaden (*Ogaden National Liberation Front*, ONLF). Cette décision a été prise après un incident grave provoqué par des militaires américains armés qui ont essayé de se faire passer pour du person-

¹⁵ Discussion avec le Major-Général Samuel Helland, USMC, Djibouti, février 2005, et entretien avec le Major-Général Timothy Ghor-mley, USMC, Macdill Air Force Base, Florida, mai 2007. Karsten Friis, "Peacekeeping and Counter-Insurgency: Two of a Kind?" *International Peacekeeping*, 17, no. 1, mars 2010, pp. 49-66.

¹⁶ Burgess, "Sustainability and Stabilization Assessment of the Horn of Africa," 2007.

nel humanitaire de la Croix-Rouge lors des contrôles par les agents de sécurité éthiopiens dans la région de l'Ogaden¹⁷.

Certains fonctionnaires des ambassades américaines dans la région étaient sceptiques quant à la réussite de la CJTF-HOA dans sa mission¹⁸. En 2008, suite à une étude commandée par le bureau des affaires politiques de l'ambassade américaine à Nairobi, les équipes chargées des affaires civiles ont été priées de quitter le Triangle de Mandera. Par la suite, c'est le gouvernement kényan qui a demandé le retrait complet des équipes du CJTF-HOA de la province du nord-est du pays. Par conséquent, ces réactions de rejet des deux Etats les plus importants de la Corne de l'Afrique, ainsi que celles des fonctionnaires américains sceptiques, ont circonscrit les activités civiles de la CJTF-HOA dans les zones les plus stratégiques. De ce fait, la CJTF-HOA a été contrainte de reformuler son approche. Cette dernière est devenue moins centrée sur les éleveurs somaliens et a perdu en efficacité par rapport aux objectifs de sécurité des Américains¹⁹.

En 2007, AFRICOM a rejoint la CJTF-HOA en tant qu'organisation militaire impliquée dans la promotion du développement. Des plans d'action ont été préparés jusqu'à ce qu'AFRICOM devienne complètement opérationnel en octobre 2008. En 2009, l'administration Obama est arrivée au pouvoir, le DoS a ainsi affirmé son rôle de *leader* dans la mise en œuvre de la politique des Etats-Unis en Afrique et a conseillé à AFRICOM et la CJTF-HOA de soutenir l'USAID et les ambassades américaines dans la promotion du développement. Les champs d'action d'AFRICOM et de la CJTF-HOA ont donc été réduits à un rôle de soutien. Au début de l'année 2011, le Général Carter Ham prit la tête d'AFRICOM : il a éloigné AFRICOM de son rôle d'agent du développement pour l'orienter vers une dimension plus traditionnelle de commandement régional²⁰.

La CJTF-HOA a continué à essayer de placer les équipes chargées des affaires civiles dans des lieux stratégiques près de la Somalie. Il y a, par exemple, des équipes déployées dans les environs de Dire Dawa et Harar, à proximité de la région Somali en Ethiopie. Dans le même temps, la CJTF-HOA a réalisé des projets dans les pays qui soutiennent les objectifs stratégiques américains dans la Corne, y compris Djibouti, l'Ouganda et le Burundi. Djibouti est l'emplacement par défaut où les équipes chargées des affaires civiles sont envoyées lorsqu'elles ne peuvent pas être déployées ailleurs.

Le commandant de la CJTF-HOA doit faire face à un dilemme car il est obligé d'engager une force interarmées multinationale dans le périmètre du titre 22 du *US Code Armed Forces*, qui est à la charge du DoS et des ambassadeurs, au lieu d'engager des missions de combat sous le titre 10 d'opération de guerre²¹. Les commandants de l'Asie du sud-ouest se sont, au contraire, accoutumés à opérer dans le périmètre du titre 10 où l'autorisation d'engager le combat leur octroyait plus de pouvoir dans leurs actions et dans la façon dont ils dépensaient leur budget. Cela étant, dans un périmètre de titre 22, c'est l'ambassadeur américain qui est en

¹⁷ Sean D. Naylor, "The Secret War: Africa ops may be just starting," *Army Times*, 5 décembre 2011, <http://www.armytimes.com/news/2011/12/army-africa-mission-may-be-just-starting-12051>

¹⁸ Burgess, "Sustainability and Stabilization Assessment of the Horn of Africa," 2007.

¹⁹ Entretien avec des fonctionnaires américains de la défense, Ambassade des Etats-Unis, Addis Ababa, Ethiopie, juin 2012.

²⁰ Humanitarian Affairs Coordination rencontre avec des équipes chargées des affaires civiles de la CJTF-HOA, à l'Ambassade des Etats-Unis, 5 juin 2012. A ce moment, il y avait 15 projets à Djibouti qui étaient à divers stades de réalisation et 9 financements en attente.

²¹ Le Titre 10 du *US Code Armed Forces*, définit les rôles de l'armée américaine, en particulier lors des opérations de combat dans lesquelles le MoD est le principal acteur américain. Le Titre 22 du Code souligne le rôle des relations extérieures et des communications dans lesquelles le DoS est le principal acteur américain.

charge de la situation : il peut opposer son *veto*, et modifier les projets lancés par les affaires civiles ou les fonds utilisés dans le titre 10.

La sixième Flotte américaine, opérant à partir de Bahreïn dans le cadre de NAVCENT (Naval Forces Central Command), a été responsable d'une grande partie des eaux internationales au large de la côte somalienne dans le cadre de la lutte des Etats-Unis contre la piraterie. Cette dernière a été l'un des axes d'efforts privilégiés par la CJTF-HOA, même si elle agissait principalement dans un rôle de soutien. En fin de compte, la stabilisation de la Somalie devrait - grâce à l'aide de la CJTF-HOA - avoir pour conséquence la diminution progressive de la piraterie²².

Un autre objectif de la CJTF-HOA a été de former les armées nationales pour que celles-ci deviennent compétentes dans les affaires civiles. Le projet était toujours de « conquérir les cœurs et les esprits » des populations du territoire national et de la Somalie. Cela étant, même si les équipes chargées des affaires civiles kényanes et ougandaises ont coopéré avec la CJTF-HOA, elles n'ont pas mis en pratique leur formation et expertise en Somalie. Alors que les équipes kényanes ont été séparées et intégrées dans les entreprises²³, l'Ouganda n'a pas déployé d'équipes en Somalie. Quant aux troupes burundaises, celles-ci ont coopéré avec les Somaliens à Mogadiscio, mais elles n'ont pas été soutenues par des équipes qui auraient pu se charger des affaires civiles. De son côté, l'armée éthiopienne affirme qu'elle est encore une institution populaire après avoir passé vingt ans à la tête du pays et a donc refusé de coopérer avec les équipes de la CJTF-HOA chargées des affaires civiles²⁴. Les forces rwandaises de défense quant à elles, se sont engagées aux côtés de la CJTF-HOA mais ses équipes se trouvaient au Darfour et non en Somalie. La question est donc de savoir si la CJTF-HOA va encore aider l'armée somalienne à développer ses propres équipes chargées des affaires civiles.

En 2009, le DoD et AFRICOM ont décidé de maintenir la CJTF-HOA en raison de son emplacement stratégique. En effet, entre 2009 et 2012, 3 500 soldats et des représentants de quatorze pays y étaient en poste. La CJTF-HOA a permis aux Etats-Unis de faire face aux imprévus dans la Corne et de fournir du personnel à AFRICOM ainsi que des ressources supplémentaires aux ambassades de la région. Cette force d'intervention avait démontré qu'elle était en mesure d'établir des liens et une bonne entente avec les fonctionnaires où étaient engagés des responsables des affaires civiles et d'autres activités. En dernier lieu, et pas des moindres, la CJTF-HOA avait pour mission de contrer les menaces terroristes dans la région comme il est fait mention dans sa déclaration :

« La mission de la CJTF-HOA implique une approche indirecte pour contrer l'extrémisme. La CJTF-HOA, dans le cadre d'AFRICOM, mène des opérations qui visent à renforcer la nation partenaire et la sécurité dans la région afin de générer une stabilité régionale à long-terme, prévenir les conflits et protéger les intérêts des Etats-Unis et de la coalition. La CJTF-HOA forge des amitiés, tisse des relations et crée des partenariats dans le but de faire émerger des solutions africaines aux problèmes africains. La CJTF-HOA vise, au travers de ses forces interarmées multinationales, à améliorer la sécurité, à augmenter la stabilité et à renforcer la souveraineté

²² Entretien avec le Secrétaire général de la CJTF-HOA, Djibouti, 6 juin 2012.

²³ Fonctionnaire du Bureau de liaison entre le Kenya et les Etats-Unis (KUSLO), Ambassade des Etats-Unis, Nairobi, Kenya, entretien le 12 juin 2012.

²⁴ Fonctionnaire américain du Bureau de la défense, Ambassade des Etats-Unis, Addis Ababa, Ethiopie, entretien le 4 juin 2012.

dans la Corne de l'Afrique et dans la région de l'Afrique de l'est, en s'érigeant comme un modèle d'intégration des efforts diplomatiques, de défense et de développement ».

En comparaison avec l'approche adoptée par le DoS qui cherchait à reconstituer un Etat somalien, les tentatives de l'armée américaine pour « conquérir les cœurs et les esprits » et pour créer des partenariats dans la Corne de l'Afrique ne semblent pas avoir eu d'effet stratégique dans la promotion des intérêts américains dans la lutte contre le terrorisme. Le DoS a été accusé d'être trop vague dans sa façon d'aborder les défis de sécurité, alors que le DoD a été plus précis. Dans ce cas, le DoS, et en particulier, l'ambassade américaine à Nairobi, se sont concentrés sur la menace principale, à l'opposé du DoD et de la CJTF-HOA.

CONCLUSION

L'armée américaine, avec la CJTF-HOA et AFRICOM, a montré une certaine difficulté à mettre en œuvre une vision stratégique dans son approche globale de la lutte contre le terrorisme. Les erreurs de l'armée américaine, commises par les équipes des affaires civiles au Kenya et en Ethiopie, ont révélé une carence au niveau de la mise en œuvre de la stratégie de l'aide au développement et de ce qui est appelé la « conquête des cœurs et des esprits ».

Avec l'aide de l'administration Obama, du DoS et de l'USAID, l'armée américaine a trouvé sa place comme acteur secondaire dans le domaine du développement. Cependant, l'armée éprouve encore des difficultés dans la conception et l'exécution de certaines missions en soutien de développement ainsi que dans l'adaptation de ces dernières au fil du temps. L'armée ne dispose pas encore suffisamment de recul et de connaissances stratégiques pour relever les défis de la Corne.

La rotation constante des commandants de la CJTF-HOA et les fluctuations entre activistes et chefs passifs ont confirmé la thèse selon laquelle l'organisation n'a pas été aussi efficace qu'elle aurait dû l'être. Une présence plus durable des dirigeants au sein des ambassades (et des bureaux de la défense) a été accompagnée par de meilleures connaissances et perspectives stratégiques sur l'Afrique de l'est et plus précisément la Somalie (avec le Soudan/Sud-Soudan), et en abordant les défis de sécurité régionale. En ce qui concerne l'apprentissage organisationnel, la CJTF-HOA et ses équipes chargées des affaires civiles ont effectué des rotations annuelles (voire plus fréquemment), alors que les fonctionnaires diplomatiques, de la défense et du développement étaient mutés tous les trois ans dans les ambassades américaines. L'hypothèse selon laquelle les organisations instables avec des rotations fréquentes de dirigeants ne seraient pas en mesure d'apprendre et d'évoluer, a bien été confirmée et s'applique à l'armée américaine présente dans la Corne de l'Afrique. En revanche, les organisations relativement stables et matures, telles que les ambassades, avec un personnel responsabilisé, sont plus à même d'apprendre et d'évoluer dans un environnement complexe et ambigu. Cependant, les fonctionnaires des ambassades américaines, qui ont tendance à être séparés du monde opérationnel, n'ont pas toujours suivi la stratégie américaine et les opérations de lutte contre le terrorisme.

Pour expliquer les lacunes de l'armée américaine dans son approche stratégique de la Corne de l'Afrique et de la lutte contre le terrorisme, la forte aversion aux pertes humaines est un facteur significatif. Le DoD s'est montré réticent à s'engager dans un programme ou un projet qui aurait pu reproduire la Bataille de Mogadiscio, même si les expériences en Irak et en Afghanistan ont semblé mettre fin au concept « zéro mort ». Cela étant,

le problème fondamental vient de cette bataille de Mogadiscio d'il y a vingt ans et, par la suite, de la réticence du DoD à s'investir directement dans le processus de stabilisation de la Somalie, comme en témoigne un certain manque d'engagement à l'égard de l'AMISOM et du TFG.

L'hypothèse selon laquelle l'armée américaine, est susceptible de chercher de nouveaux rôles et missions – même s'ils s'éloignent de sa stratégie – produisant ainsi une « *mission creep* », a été confirmée. Il ne s'agit pas d'un dérapage dû à une éventuelle escalade de la violence, mais plutôt d'une extension de la mission vers des domaines où il y a peu d'approche stratégique pour permettre un engagement efficace de la structure opérationnelle.

Les différentes approches des ambassades, de la CJTF-HOA et d'AFRICOM révèlent la vision cloisonnée des agences américaines. Il est apparu pour certains que les principaux objectifs stratégiques définis par les Etats-Unis en Afrique se sont parfois dissolus dans des lenteurs opérationnelles et tactiques. Ce phénomène s'est également produit en Asie du sud-ouest, en particulier dans la lutte contre Al-Qaïda, Al-Shabab et d'autres organisations extrémistes violentes.

L'évaluation des activités de l'armée américaine dans la Corne de l'Afrique montre que les Etats-Unis pourraient s'engager dans des activités plus efficaces pour lutter contre le terrorisme, au lieu de soutenir les équipes des affaires civiles de la CJTF-HOA, moyennant un financement de plusieurs centaines de millions de dollars.

■ VALEUR AJOUTÉE POUR VALEUR RÉELLE : COMBIEN CÔTE L'ACTION MULTIDIMENSIONNELLE DE L'UE DANS LA CORNE DE L'AFRIQUE?

Chantal LAVALLEE

Chercheuse invitée, Centre d'excellence sur l'Union Européenne, Université De Montréal/Mcgill University

INTRODUCTION

À partir de 2003 avec la stratégie européenne de sécurité, l'Union européenne insiste sur la valeur ajoutée de l'approche globale. Il faudra en revanche attendre l'adoption du traité de Lisbonne pour que l'UE ait les moyens de la mettre en œuvre. La réorganisation et la simplification de sa structure institutionnelle favorisent en effet une meilleure coordination entre les différents acteurs et instruments, même si transformer l'approche globale en action demeure un défi de taille.

Pour comprendre les enjeux de cette approche et la façon dont l'UE l'applique, notre analyse porte sur son action dans la Corne de l'Afrique. Les États de la région sont fragiles, soumis aux catastrophes naturelles, à l'insécurité alimentaire et à la violence de groupes terroristes. Dans cet environnement, l'UE a déployé une panoplie d'instruments pour s'attaquer aux causes profondes d'une instabilité endémique. L'intervention de l'UE qui lie la sécurité de la région à son développement, repose ainsi tant sur des missions civiles et militaires de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) que sur l'aide humanitaire, au développement et à la coopération à court et long terme. Toutefois, au-delà de sa valeur ajoutée indéniable, combien coûte l'action multidimensionnelle de l'UE dans la Corne de l'Afrique? Afin de cerner la portée de l'engagement européen, l'étude présente les paramètres du système d'action extérieure de l'UE, analyse le déploiement des divers instruments et moyens dans cette région et en évalue les enjeux financiers.

I. LA RECONFIGURATION DU SYSTÈME D'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UE

Le traité de Lisbonne jette les bases d'un nouveau système d'action extérieure (Missiroli 2010) à même de faciliter la mise en œuvre de l'approche globale promue par l'UE. Il simplifie l'architecture institutionnelle qui prévalait depuis le traité de Maastricht (1993). Entre autres, il attribue une personnalité juridique à l'UE, la substituant désormais à la Communauté européenne. L'UE obtient alors le pouvoir de négocier et de conclure des accords internationaux, d'être membre d'organisations internationales et de prendre la tête des délégations jusque-là sous l'autorité de la Commission. En outre, la création du poste de Haut Représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité (HR) et Vice-président de la Commission européenne (VP) jette un pont entre les domaines intergouvernemental et supranational. Depuis 2009, Catherine Ashton, titulaire du poste¹, coordonne les activités liées à la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)/PSDC à titre de HR et à l'ensemble de l'action extérieure de l'UE à titre de VP. Elle a sous son autorité le Service européen pour l'action

¹ Catherine Ashton sera remplacée le 1^{er} décembre 2014 par Federica Mogherini, actuellement ministre italienne des affaires étrangères

extérieure (SEAE) afin de l'assister dans cette tâche colossale. Le SEAE (2013 : 3), « *basé sur le concept central de l'approche globale* », combine les différentes ressources de l'UE de façon à permettre les synergies nécessaires. A cet égard, la direction Réponse aux crises et coordination opérationnelle vise à « *faciliter la traduction de l'approche globale en action globale dans la réponse et la gestion de crise* », notamment dans la Corne de l'Afrique². Le SEAE inclut aussi les 139 délégations de l'UE, accréditées auprès d'États tiers et d'organisations internationales et régionales qui constituent une source d'information précieuse et jouent un rôle clé sur le terrain. Par ailleurs, le SEAE assure le dialogue avec les structures politico-militaires permanentes de la PSDC, principalement le Comité politique et de sécurité (COPS), le Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (CIV-COM) et le Comité militaire (CMUE) qui sont sous l'autorité du Conseil, mais gardés à l'extérieur du SEAE. Dans l'optique de l'approche globale, Catherine Ashton invite d'ailleurs les chefs d'État et de gouvernement à réévaluer la place de ces structures dans la logistique du SEAE. Elle encourage également « *une coordination plus efficace sur le terrain entre les chefs de mission, les délégations, les représentants spéciaux de l'UE [RSUE] et les partenaires* » (SEAE 2013 : 5). Catherine Ashton souligne l'ambiguïté du statut des RSUE, dont les activités reposent sur le budget PESC, géré par le Service pour les Instruments de Politiques Etrangères (IPE) de la Commission, raison pour laquelle ils ne sont pas légalement inclus dans le SEAE. Ils sont considérés comme des « *électrons libres* », bénéficiant d'une certaine indépendance (Tolksdorf 2012 : 2). Les RSUE sont à la disposition du Conseil et placés directement sous l'autorité du HR afin de représenter l'UE, de promouvoir ses politiques et de contribuer à la mise en œuvre de l'approche globale dans les régions en crise comme dans la Corne de l'Afrique. La HR recommande ainsi leur intégration officielle au sein du SEAE tout en maintenant les liens avec le Conseil au travers du COPS (SEAE 2013 : 5).

Les innovations institutionnelles du traité de Lisbonne s'inscrivent dans un vaste processus de restructuration et de rationalisation amorcé en 2007. Afin de rendre son action plus efficace, l'UE favorise la mise en commun des ressources et de l'expertise, et la simplification des procédures concernant les instruments financiers pour l'action extérieure. Dans la perspective financière 2007-2013, seuls six instruments³ ont été retenus (voir Tableau 1 en annexe). Par exemple, l'Instrument de Stabilité est devenu un instrument financier unique, simplifié et flexible avec un budget substantiel de 2 milliards d'euros sur 7 ans. Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, il est placé sous l'autorité de la HR/VP. Il comprend un volet d'action à court terme pour la réaction aux crises. La préparation des mesures se fait en concertation avec une série d'acteurs au sein du SEAE, les États membres et les partenaires, alors que la mise en œuvre technique et financière est à la charge du Service IPE. Le service apparaît dans l'organigramme du SEAE, car il est rattaché à Catherine Ashton, à titre de VP, mais sans en faire partie légalement en raison des prérogatives budgétaires de la Commission. L'IdS comprend aussi un volet pour des actions à long terme donc programmables sous la responsabilité de la direction Politique de sécurité et prévention des conflits du SEAE, sous l'autorité de Catherine Ashton comme HR. Il coopère avec le Service IPE et la DG-Développement et Coopération (DEVCO) dans la mise en œuvre des projets.

En outre, le processus de restructuration des instruments financiers proposé par la Commission (2004) est guidé par la volonté 1) de veiller à la cohérence d'ensemble, 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

² SEAE, What we do. En ligne : http://eeas.europa.eu/crisis-response/what-we-do/index_en.htm [consulté 21.01.2014].

³ 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.

pour évaluer la performance et l'atteinte des objectifs fixés dans les documents stratégiques nationaux et régionaux, notamment pour ce qui est des réformes démocratiques 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* ».

Dans la réorganisation des instruments financiers et l'allocation du budget de l'action extérieure pour la perspective 2014-2020, la Commission (2011a : 2) insiste davantage sur l'approche différenciée selon « *les besoins, les capacités, les engagements, la performance du pays et de l'impact potentiel de l'UE* ». En outre, les instruments financiers doivent être appliqués avec plus de flexibilité, notamment pour répondre rapidement aux crises avec l'IdS. La Commission a simplifié 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 (article 21 du traité de Lisbonne), les instruments financiers doivent insister sur les « *droits humains, la démocratie et la bonne gouvernance* » (ibid.).

Comme le rappelle Catherine Ashton : « *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). Il s'agit aussi du principal défi, car cette approche met en jeu plusieurs acteurs et instruments, dont les cultures institutionnelles et organisationnelles diffèrent. Les innovations du traité de Lisbonne ont certes contribué à faciliter la mise en œuvre de l'approche globale, mais la Commission et la HR (2013) ont dû proposer des mesures plus concrètes à même d'assurer la cohérence et l'efficacité des actions globales. Une question reste néanmoins en suspens, celle de la lisibilité des dépenses de l'UE dans l'application de cette approche. La Commission et la HR (2011b : 5) ont souvent souligné la valeur ajoutée de cette approche afin d'optimiser les ressources limitées de l'UE. Dans la pratique, la valeur réelle manque en revanche de clarté comme en témoigne l'action de l'UE dans la Corne de l'Afrique.

II. L'ENGAGEMENT MULTIDIMENSIONNEL DE L'UE DANS LA CORNE DE L'AFRIQUE

L'instabilité endémique dans la Corne de l'Afrique repose sur l'extrême pauvreté, les fréquentes catastrophes naturelles ainsi que les tensions internes et transfrontalières, en partie dues aux frontières poreuses et contestées. La fragilité politique des gouvernements perdure comme le confirme l'édition 2014 de l'Index de transformation Bertelsmann⁴ sur les pays de la région : l'Éthiopie arrive à la 112^e position sur 129 pays, le Yémen au rang 116, le Soudan 126, l'Érythrée 127 et en bonne dernière la Somalie à la 129^e position. La situation démocratique précaire dans la région n'empêche pourtant pas l'UE d'y déployer ses différents instruments financiers et d'y investir des sommes considérables.

Force est d'admettre que la Corne de l'Afrique revêt une pertinence stratégique pour l'UE principalement en raison de sa position géographique aux confins de l'Afrique et du Moyen-Orient, au débouché de la mer Rouge, qui est avec le canal de Suez la principale connexion maritime pour le commerce entre l'Europe et l'Asie. En outre, dans les dernières années, nombreux sont ceux qui ont fui la région pour immigrer en Europe, souvent illégalement.

⁴ Transformation Index BTI, Shaping Change. En ligne : <http://www.bti-project.org> [consultée 29.01.2014].

ment et au péril de leur vie. Le naufrage au large de Lampedusa, en octobre 2013, en témoigne avec la mort de plus de trois cents personnes, venues principalement de l'Érythrée et de la Somalie pour atteindre les côtes européennes. Devant l'ampleur du drame, le président italien de l'époque, Enrico Letta, a réclamé le soutien de l'UE face à l'afflux croissant de réfugiés (Pop 2013).

Le Conseil Affaires étrangères a pourtant dès 2009 jeté les bases des relations entre l'UE et la Corne de l'Afrique, en insistant sur l'approche globale :

« Intégrant tous les instruments et acteurs de l'UE, et s'attaquant aux causes profondes de l'instabilité dans la région. L'orientation à long terme de l'engagement de l'UE doit [alors] poursuivre la coopération et l'intégration politique et économique régionale de même que des politiques stratégiques liées aux défis transversaux et transfrontaliers au niveau national et régional »
(Conseil 2009 : 6).

Le Conseil (2011) a par la suite mis en œuvre 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 2014 (Conseil 2013a). 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. Il peut compter sur l'appui de l'envoyé spécial de l'UE en Somalie, Michele Cervone D'Urso, en poste depuis le 21 septembre 2012⁵. Il a aussi coopéré pour la dimension régionale du conflit avec le RSUE auprès de l'Union africaine (UA), Gary Quince, dont le mandat s'est terminé en juin 2014 (Conseil 2013b). Alexander Rondos a également pu compter sur la RSUE pour le Soudan et le Soudan du Sud, Rosalind Marsden, qui, jusqu'en octobre 2013, a veillé à la mise en œuvre de l'Accord de paix global et au règlement pacifique du conflit au Darfour⁶. Son mandat n'a toutefois pas été prolongé malgré les affrontements qui perdurent au Soudan du Sud, se retrouvant ainsi avec le Soudan sous la responsabilité du RSUE pour la Corne de l'Afrique (Conseil 2013a).

Dans la région, l'action de l'UE repose également sur le travail des délégations, à Djibouti, l'Érythrée, l'Éthiopie, au Soudan, au Soudan du Sud et au Yémen. Toutefois, c'est la délégation de l'UE à Nairobi, au Kenya, qui joue un rôle central. Elle est engagée dans les négociations avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Elle abrite le bureau régional pour l'assistance de la DG-Aide humanitaire (ECHO) qui coordonne l'aide dans la Corne de l'Afrique⁷ et, depuis 1993, la mission de l'UE pour la Somalie qui gère les programmes d'aide et les relations avec les autorités somaliennes⁸. 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 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 mis-

⁵ 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 [consultée 30.01.14].

⁶ Alexander Rondos cumule les attributions du RSUE pour le Soudan et le Sud-Soudan avec ses attributions pour la Corne de l'Afrique depuis le 1^{er} novembre 2013.

⁷ SEAE, Delegation of the EU to Kenya. En ligne : http://eeas.europa.eu/delegations/kenya/about_us/welcome/index_en.htm# [consultée 30.01.2014].

⁸ SEAE, The Role of the EU Somalia Mission. En ligne :

http://eeas.europa.eu/delegations/somalia/about_us/delegation_role/index_en.htm [consultée 30.01.2014].

sion dans le pays⁹. Depuis 1994, l'UE assure d'ailleurs des services de vol vers les trois régions pour acheminer l'aide¹⁰.

Par conséquent, le Conseil (2011 : 5) rappelle que le succès de la mise en œuvre du cadre stratégique dans la Corne de l'Afrique repose sur 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 qui prennent différentes formes.

La DG-ECHO apporte une aide à court terme pour répondre aux besoins immédiats, liés aux nombreuses catastrophes naturelles (sécheresse, inondations) et aux conflits dans la région. Soucieuse de la neutralité de son action, elle assure un fonctionnement strictement indépendant des activités menées par le SEAE et le Service pour les Instruments de Politiques étrangères. 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, la Commission a mis en place l'initiative SHARE (*Supporting Horn of Africa Resilience*) qui favorise une coordination étroite entre l'aide humanitaire et la coopération au développement à long terme.

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'[Autorité intergouvernementale pour le développement] IGAD, pour des projets régionaux » (Conseil 2011 : 9). En ce qui concerne la Somalie, même si elle n'est pas à l'époque signataire de l'Accord de Cotonou, 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 1 en annexe). 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 développement¹¹. Le Soudan, qui n'a toujours pas ratifié l'Accord de Cotonou, s'est néanmoins vu accorder près de 60 millions d'euros (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 qu'en raison de l'importance stratégique de la région, le principe de conditionnalité de l'aide est appliqué avec plus de souplesse que ne l'indique le discours de l'UE (Commission et HR 2011) comme c'est le cas avec certains pays et régions en Afrique (Del Biondo 2011).

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. L'objectif est d'assurer la protection des navires du Programme alimentaire mondial (PAM) de l'ONU au large des côtes de la Somalie, à 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 bud-

⁹ SEAE, Field Offices. En ligne: http://eeas.europa.eu/delegations/somalia/about_us/field_offices/index_en.htm [consultée 30.01.2014].

¹⁰ SEAE, EU Flight Services to Somalia. En ligne :

http://eeas.europa.eu/delegations/somalia/about_us/eu_flight_services_to_somalia/index_en.htm [consultée 30.01.2014].

¹¹ 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.

get approuvé pour 2012 va jusqu'à 8,3 millions d'euros. Un budget de 14,9 millions est prévu pour les coûts communs du mandat prolongé jusqu'en décembre 2014 » (Conseil 2012b : 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 ATHENA¹². 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.). En outre, 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* à laquelle participent certains membres de l'UE, depuis août 2009, et qui a aussi été reconduite jusqu'en décembre 2014¹³. La coordination entre les différentes opérations se fait au niveau tactique dans le cadre du groupe SHADE (*Shared Awareness and Deconfliction*)¹⁴.

Depuis avril 2010, une mission militaire de formation des soldats somaliens (EUTM-Somalia) vise à accompagner le gouvernement fédéral de transition et les institutions de la Somalie. Le quartier général est basé à Kampala, en Ouganda et le camp d'entraînement à Bihanga avec un bureau 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 Somalie¹⁵. Il a aussi modifié le mandat¹⁶, envisageant un déplacement de la formation vers la Somalie, à Mogadishu, avec un nouveau budget de 11,6 millions pour les coûts communs (Conseil 2013c : 3). La mission se déroule avec la contribution des États membres participants¹⁷ 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 ont été complétées 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 qui a été lancée le 16 juillet 2012. 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 Pro-

¹² 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> [consultée 3.02.2014].

¹³ OTAN, Operation Ocean Shield. En ligne : <http://www.mc.nato.int/about/Pages/Operation%20Ocean%20Shield.aspx> [consultée 5.02.2014].

¹⁴ Oceans Beyond Piracy, SHADE. En ligne : <http://oceansbeyondpiracy.org/matrix/activity/shared-awareness-and-deconfliction-shade> [consultée 5.02.2014].

¹⁵ 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).

¹⁶ 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.

¹⁷ Allemagne, Belgique, Espagne, Finlande, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Malte, Portugal, Suède et Royaume-Uni.

gramme des Nations unies pour le développement (PNUD)¹⁸. La mission, d'un mandat initial de deux ans, est dotée d'un budget de 23 millions d'euros par année¹⁹. Puis, le 18 juin 2012, la mission civile de sécurité aérienne (EUAVSEC) au Soudan du Sud, basée à Juba, a été instituée avec un budget de 12,5 millions d'euros pour 19 mois. Elle a pris fin le 17 janvier 2014, car son mandat n'a pas été renouvelé. Elle a contribué à former et à offrir une assistance technique pour accroître la sécurité aérienne²⁰.

En complément des outils de la PSDC mis en pratique dans la lutte contre la piraterie, la Commission (2013g), 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 du volet à long terme de l'Instrument de Stabilité, doté d'un budget de 7,6 millions d'euros pour la période 2010-2014 (Commission 2011b : 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 contribue à mettre en œuvre le Code de Conduite de Djibouti²¹, signé en 2009 sous les auspices de l'OMI dans la lutte à la piraterie. L'objectif est d'aider les services de police, garde-côtes et l'administration pénitentiaire des États partenaires, le Kenya, les Seychelles, l'île Maurice, Djibouti, le Yémen, la Tanzanie et éventuellement la Somalie pour accroître la surveillance et la sécurité maritime (Conseil 2011 : 11; Commission 2011b). 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 pirates²². 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 (Commission 2011b : 16).

En Somalie, l'Instrument de Stabilité a aussi financé une mission de rétablissement post-conflit (13 millions d'euros, 2012-2013) qui supporte notamment le travail des forces de police dans la gestion des mines anti personnelles (Commission 2013h : 57). Au Soudan et au Soudan du Sud²³, l'Instrument de Stabilité a également soutenu un projet de construction de la paix et de stabilisation dans la zone commune à la frontière entre les deux pays (17 millions d'euros, 2011-2013). Il est basé sur le renforcement des capacités locales dans la gestion des

¹⁸ 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 [consultée 7.02.2014].

¹⁹ 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 [consultée 8.01.2014].

²⁰ SEAE, Mission européenne relative à sûreté aérienne (EUAVSEC) au Soudan du Sud, novembre 2013. En ligne : http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/euavsec-south-sudan/pdf/factsheet_euavsec_south-sudan_fr.pdf [consultée 10.01.2014].

²¹ Organisation maritime internationale, Djibouti Code of Conduct. En ligne : <http://www.imo.org/OurWork/Security/PIU/Pages/DCoC.aspx> [consultée 10.01.2014].

²² SEAE, Building Regional Maritime Capacities. En ligne : http://eeas.europa.eu/piracy/regional_maritime_capacities_en.htm [consultée 10.01.2014].

²³ Les deux pays n'ont pas ratifié l'Accord de Cotonou et ne peuvent donc pas recevoir de soutien du Fonds européen de développement.

enjeux sécuritaires (Commission 2013h : 61). L'UE n'est pas seule à intervenir dans la Corne de l'Afrique, elle agit en complémentarité avec les autres acteurs présents.

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 surtout les organisations internationales et régionales, comme l'Autorité intergouvernementale pour le développement. 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 (voir Tableau 3 en annexe) a offert à l'UA environ 168 millions d'euros en 2012 essentiellement dans le cadre du FED, pour le soutien institutionnel, l'assistance aux centres de formation de paix et de sécurité et surtout à la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM VII et VIII), qui sur mandat du Conseil de sécurité de l'ONU (UNSCR 2093 (2013) est présente en Somalie depuis 2007. Concernant le soutien financier²⁴ à la mission AMISOM, Ashton l'a décrit comme le « *volet essentiel de la stratégie globale de l'UE à l'égard de la Somalie* » (Commission 2013f : 1). 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 (ibid.). Une seconde augmentation substantielle de plus de 124 millions d'euros a été annoncée en septembre 2013, pour la période allant du 1^{er} juin au 31 décembre, ce qui porte à près de 600 millions l'aide de l'UE à cette mission depuis 2007 (Commission 2013i : 1).

L'ONU est aussi un partenaire stratégique 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 des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS). L'UE entend également coordonner son action avec la 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 2013d : 3). L'UE coopère aussi avec l'UNHCR, car comme nous l'avons déjà souligné, 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. « *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 2012 : 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'UE²⁵. 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 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 les partenaires de la région. Dans cette perspective, elle a été l'hôte de la conférence internationale « *A New Deal for Somalia* », à Bruxelles, en septembre 2013²⁶. Lors de l'événement, la Somalie est devenue membre de l'Accord de Cotonou et les représentants de la communauté internationale lui ont

²⁴ 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).

²⁵ Groupe contact, Background. En ligne : <http://www.thecgpcs.org/about.do?action=background> [consultée 15.01.2014].

²⁶ Pour plus d'information, voir : <http://www.somalia-newdeal-conference.eu/>

promis une aide totalisant 1,8 milliard d'euros, dont 650 millions venant 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 prévues en 2016 (Commission 2013j). Le montant de 650 millions offert par l'UE s'ajoute au 1,2 milliard d'euros qu'elle a accordés depuis 2008, à l'aide au développement ainsi qu'à la sécurité et la lutte à la piraterie (Commission 2013k : 2). Par conséquent, l'action de l'UE dans la Corne de l'Afrique est sans conteste un excellent exemple de la valeur ajoutée de l'approche globale qui s'appuie sur un engagement financier considérable. Toutefois, il demeure très difficile d'identifier avec exactitude le coût de l'ensemble de la contribution de l'UE dans la région.

III. LES ENJEUX FINANCIERS D'UNE INTERVENTION MULTIFORME

L'étude des diverses actions entreprises par l'UE et la tentative de les chiffrer (voir Tableau 4 en annexe) soulèvent des interrogations sur le coût exact de son engagement dans la Corne de l'Afrique. La présentation officielle des sommes allouées porte en effet souvent à confusion, soit parce qu'une composante est manquante (le soutien aux organisations internationales et régionales ou l'action indirecte, liée à la gestion des flux migratoires), en raison de l'ambiguïté quant au cadre (instrument financier, FED, mission PSDC civile/militaire) dans lequel elles sont attribuées, le montant réellement dépensé et les périodes de référence. Par conséquent, l'UE doit veiller à simplifier et à harmoniser davantage la présentation des sommes investies pour assurer la lisibilité de ses dépenses dans la région.

Force est d'admettre que l'engagement financier est un élément crucial dans l'évaluation de l'approche globale de l'UE, surtout en période de restrictions budgétaires et des difficultés financières de la DG-ECHO (Gérard et Stroobants 2014). Sans vision claire de l'ensemble des sommes accordées, il est difficile d'évaluer la contribution de l'UE et de proposer des améliorations en vue d'un meilleur usage des fonds investis. Au regard du soutien financier considérable consacré à la Corne de l'Afrique, l'UE doit veiller à réduire les risques de duplication et par conséquent, les coûts. Une réflexion en profondeur s'impose. L'UE gagnerait à traduire l'approche globale en termes de coûts, c'est-à-dire avec un budget global pour chaque action globale.

L'UE doit tirer avantage de l'approche globale, en veillant aux économies d'échelle. À partir du moment où il existe une large gamme d'instruments à la disposition de l'UE, dont les budgets varient considérablement, par exemple entre le budget en matière de développement et de réaction aux crises et le budget pour les opérations de la PSDC, différentes options peuvent être considérées. Certains types de missions civiles de la PSDC (réforme du secteur de la sécurité, gestion des frontières, stabilisation après conflit) pourraient être mis « *en œuvre par la Commission et par conséquent financés en dehors et au-delà du budget PESC* » (Tardy 2013 : 4). À cet égard, l'Instrument de Stabilité offre plus de flexibilité et de possibilités d'action, sans restriction sectorielle ni géographique. Il est en plus doté d'un budget substantiel équivalent à lui seul à l'ensemble du budget PESC (voir Tableaux 1 et 2 en annexe).

En outre, la réforme du système d'action extérieure de l'UE devrait sérieusement réévaluer les sources multiples de financement. Elle devrait aussi considérer la délicate question des prérogatives budgétaires qui est une source de tensions entre les acteurs européens (Commission, Conseil, SEAE) et qui s'avère souvent contre-productive dans la mise en œuvre de l'approche globale comme le sont aussi les affiliations institutionnelles qui les accom-

pagent. L'intervention de l'UE dans la Corne de l'Afrique est un exemple représentatif à cet égard. Le Centre d'opérations de l'UE, officiellement opérationnel depuis le 1er janvier 2007, a été activé par le Conseil (2012c) pour la première fois en mars 2012 pour une durée initiale de deux ans avec possibilité de prolongation afin de coordonner les opérations civiles et militaires de la PSDC. Il n'a toutefois pas de responsabilité de commandement qui relève des structures politico-militaires (COPS, CMUE, EMUE) de la PSDC sous l'autorité du Conseil. De plus, si le Centre d'opérations 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/VP, et ce, même s'il est opéré par l'État-major de l'UE (EMUE). La direction de Réponse aux crises et coordination opérationnelle du SEAE avec la plate-forme de crise semble être responsable de la coordination opérationnelle des activités de l'UE. Toutefois, 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'UE²⁷. L'EMUE qui coordonne les instruments militaires est présenté comme « la composante clé de l'approche globale du SEAE », mais il n'est pas officiellement lié à la direction de Réponse aux crises et coordination opérationnelle (seulement lorsqu'une plate-forme de crise est activée) qui est aussi décrite comme centrale dans l'application de cette approche²⁸. Le problème se pose également avec les autres structures politico-militaires, le Service pour les Instruments de Politiques étrangères ou les RSUE qui ne sont pas légalement sous l'autorité de la direction de Réponse aux crises et coordination opérationnelle. Les modalités de leur coordination restent à être clarifiées dans les traités, car leur coopération repose souvent sur la bonne entente entre les acteurs pour travailler de concert (SEAE 2013 : 8). Une clarification qui permettrait d'améliorer la direction stratégique de l'action globale de l'UE sur le terrain et éventuellement permettre au SEAE d'assurer son rôle de coordination en la matière.

Dans un souci de rationalisation, l'UE doit aussi tirer avantage de la forte présence internationale dans la Corne de l'Afrique. Elle doit veiller à une meilleure coordination de l'aide financière apportée, basée sur une étroite concertation avec tous les acteurs engagés, pour permettre une diminution des coûts et un usage plus efficace des sommes allouées. À cet égard, la communication de la Commission (2013l) « *Après 2015: vers une approche globale et intégrée du financement de l'éradication de la pauvreté et du développement durable* » encourage une approche commune avec une coordination accrue de l'aide à l'échelle internationale. De même, la Commission (2011a : 2) insiste davantage sur « *la différenciation [qui doit] permettre différentes formes de coopération telle que la combinaison des subventions et des prêts des institutions financières internationales, incluant la Banque européenne d'investissement* ».

La coordination de l'UE avec ses partenaires régionaux et internationaux soulève une autre question tout aussi importante, celle de la visibilité de son action. Par exemple, depuis 2007, l'UE a investi près de 600 millions en soutien à la mission AMISOM de l'UA, mais elle en a tiré très peu de reconnaissance et de retombées en termes d'influence dans la région. Une remarque qui vaut aussi pour plusieurs projets financés par l'UE et gérés par l'ONU, l'Autorité intergouvernementale pour le développement ou des acteurs locaux. Si cette pratique s'inscrit clairement dans l'esprit de l'approche globale, il complique davantage la lisibilité et le contrôle des sommes investies dans la région par l'UE.

²⁷ SEAE, Horn of Africa. En ligne : http://eeas.europa.eu/crisis-response/where-we-work/horn-of-africa/index_en.htm [consultée 6.02.2014].

²⁸ SEAE, Structure, Instruments and Agencies. En ligne : http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/index_en.htm [consultée 7.02.2014].

Enfin, comme nous l'avons souligné, les principes guidant les instruments financiers de l'UE ont évolué en faveur de la promotion des droits de l'homme et de la démocratie. L'UE a en effet mis en place dans plusieurs régions une approche différenciée selon les besoins, les capacités, les engagements et la performance des pays. Pourtant, la contribution financière de l'UE aux pays de la région ne semble pas tenir compte de ses principes ou du moins le fait avec beaucoup plus de souplesse que dans d'autres régions. Par exemple, en Égypte à la suite du printemps arabe en 2011, l'approche globale a été mise en œuvre avec une insistance particulière sur les changements démocratiques²⁹. Sans basculer vers une conditionnalité stricte de l'aide, une évaluation des sommes investies au regard du dilemme entre démocratie et sécurité s'impose, notamment avec la fragilité politique des gouvernements qui perdure dans la plupart des pays de la Corne de l'Afrique.

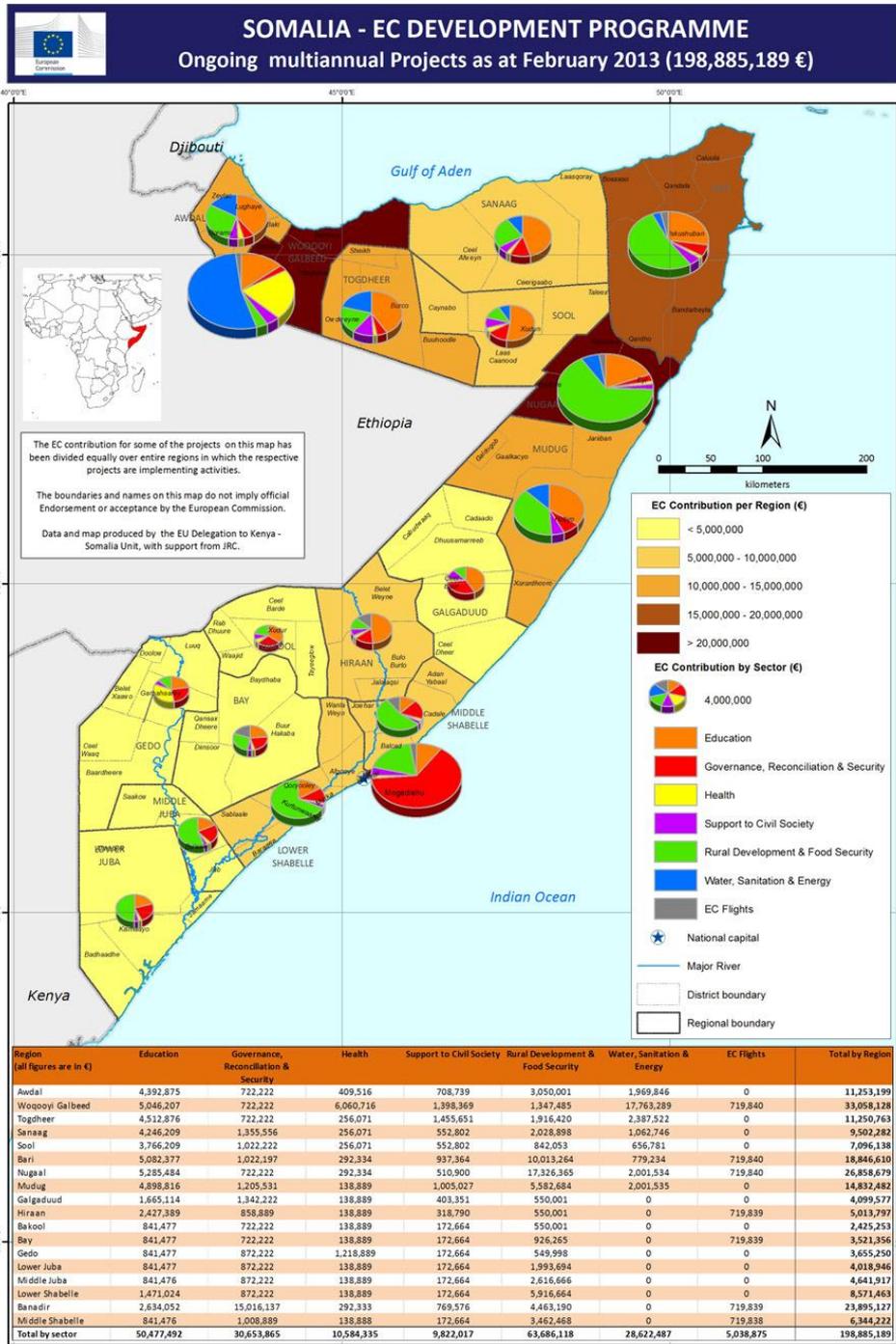
CONCLUSION

En somme, l'action de l'UE dans la Corne de l'Afrique témoigne et confirme sa valeur ajoutée dans la région avec le recours à l'approche globale qui vise à s'attaquer aux sources multiples de l'instabilité. La situation qui s'est dégradée au Soudan du Sud ne doit pas entacher les importantes évolutions politiques au cours des dernières années dans la région. L'élection du gouvernement fédéral en Somalie donne une lueur d'espoir après deux décennies de guerre civile. Ce gouvernement est désormais reconnu par la communauté internationale. L'UE lui a d'ailleurs promis une aide financière colossale lors de la conférence internationale « A New Deal for Somalia » en septembre 2013 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. Les défis demeurent néanmoins immenses d'autant plus que le gouvernement somalien reste soumis à de fortes tensions internes, venant principalement du groupe militant islamique ultra-extrémiste, Al-Shabab. Au-delà de la valeur ajoutée indéniable de l'approche globale de l'UE, il importe à présent de la traduire en une politique globale d'investissement, en simplifiant les procédures et en assurant une meilleure lisibilité des dépenses et des résultats obtenus pour une action européenne cohérente et efficace dans la Corne de l'Afrique.

²⁹ Pour une comparaison avec l'action de l'UE en Égypte à la suite du printemps arabe, où le principe de la conditionnalité démocratique a été au cœur du discours européen, voir : Chantal Lavallée, *L'action extérieure de l'Europe à l'épreuve de l'Égypte et de l'Afrique*, Etude de l'IRSEM n° 31, 2014.

ANNEXES

Carte 1 : Programme de développement de la Commission en Somalie, en 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 2010 : 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 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:					165,000,000	168,000,000		149,838,000
Total for 2012:					165,000,000	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 4 : Estimation des sommes allouées (en €) par l'UE dans la Corne de l'Afrique

Sécurité/Défense			Aide au développement	Aide humanitaire
PSDC	Soutien AMI-SOM	Instrument de Stabilité	Région 10e FED (2008-2013)	Depuis 2011 : 1 Mrd
Opérations Militaires¹	2007-2013 : 600 Mio	Région Programme	Soutien bilatéral : 2 Mrd Projets régionaux : 645 Mio	
EUNAVFOR Atalanta	« Routes maritimes critiques » 2010-2014 : 7,6 Mio		Programme thématique sécurité alimentaire (Instrument de coopération au développement)	
2010 : 8,4 Mio	Éthiopie		2011-2013 : 749 Mio budget total, montant alloué à la Corne de l'Afrique inconnu	
2011 : 8,05 Mio	Rétablissement des capacités de la production agricole (sécurité alimentaire) 24.4.12-31.12.14 : 13,6 Mio		Soutien au PAM	
2012 : 8,3 Mio	Kenya		2011 : 185,4 Mio budget total, montant alloué à la Corne de l'Afrique inconnu	
2013-2014 : 14,9 Mio	Kenya		2012 : 301,2 Mio montant total, dont plus de 270 Mio initiative SHARE	
EUTM Somalia	État de droit 4.12.12-4.8.13 : 710,000		Somalie	
2013-2015 : 11,6 Mio	Rétablissement post-conflit 1.7.9-1.6.12 : 750,000		A New Deal for Somalia 2013: 650 Mio	
Missions Civiles	Somalie Rétablissement post-conflit 5.12-10.13 : 13 Mio			
EUCAP Nestor	Soudan/Soudan du Sud			
Depuis 7.12 : 23 Mio par année	Construction de la paix et stabilisation 9.11-12.13 : 17 Mio			
EUAVSEC Soudan du Sud	Yémen			
18.6.12-17.1.14 : 12,5 Mio	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			Service de vols Somalie	
Programme de sécurité maritime régionale 2013-2018 : 37 Mio			2011-2013 pour 30 mois : 16 Mio	
RSUE (budget PESC)				
Corne de l'Afrique 1.1.12-31.10.14 : 8,3 Mio				
Soudan et du Soudan du Sud 1.9.10-31.10.13 : 5,365 Mio				

¹ 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.

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 (budget pour l'année 2013)

Djibouti : 2,3 Mio

Somalie : 3 bureaux (non disponible)

Kenya : 5,9 Mio (incluant la section Somalie)

Soudan : 2 Mio

L'Érythrée : 1,2 Mio

Soudan du Sud : 2,4 Mio

L'Éthiopie : 3,3 Mio

Yémen : 2,8 Mio

Source : Les données ont été compilées par l'auteure selon diverses sources officielles de l'UE.

BIBLIOGRAPHIE

- Commission européenne et HR (2013) *Joint Communication to the European Parliament and the Council. The EU's Comprehensive Approach to External Conflict and Crises*. JOIN(2013) 30 final, Bruxelles, 11 décembre. En ligne: http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf [consultée 15.01.14].
- Commission européenne et HR (2012) « 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 et HR (2011a) « 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 et HR (2011b) « Joint Communication to the European Parliament and the Council. Global Europe: A New Approach to Financing EU External Action », COM(2011) 865 final, Bruxelles, 7 décembre. En ligne : http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/documents/joint_communication_global_europe_en.pdf [consultée 28.01.14].
- Commission européenne (2013a) « 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 (2013b) « 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 (2013c) « 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 (2013d) « Somalia », *ECHO Factsheet*, mai. En ligne : http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/somalia_en.pdf [consultée 03.08.13].
- Commission européenne (2013e) « 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 (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].
- Commission européenne (2013g) « 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 [consultée 03.09.13].
- Commission européenne (2013h) « 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 (2013i) « 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 (2013j) « 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 (2013k) « 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 (2013l) « 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/developmentpolicies/financing_for_development/documents/financing_for_dev_2013_communication_en.pdf [consultée 10.02.14].
- Commission européenne (2011a) « 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 (2011b) « 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 [consultée 25.06.13].
- Commission européenne (2010) « 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 (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].
- Conseil (2013a) « COUNCIL DECISION 2013/527/CFSP of 24 October 2013 amending and extending the mandate of the European Union Special Representative for the Horn of Africa », *Official Journal of the European Union*, 26 octobre. En ligne : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:284:0023:0026:EN:PDF> [consultée 09.02.14].
- Conseil (2013b) « 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://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:193:0025:0028:EN:PDF> [consultée 09.02.14].
- 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 [consultée 15.09.13].

- Conseil (2013d) « 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 (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) « 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 (2012c) « 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 (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.
- 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 [consultée 15.09.13].
- Del Biondo, Karen (2011) « EU Aid Conditionality in ACP Countries: Explaining Inconsistency in EU Sanctions Practice ». *Journal of Contemporary European Research*, 7 (3) : 380-395.
- 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, Mathilde et Jean-Pierre Stroobants (2014) « L'agence humanitaire de l'UE en difficulté financière », *Le Monde*, 15 janvier. En ligne : http://www.lemonde.fr/europe/article/2014/01/15/l-agence-humanitaire-de-l-ue-en-difficulte-financiere_4346334_3214.html
- 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>
- Missiroli, Antonio (2010) « The New EU 'Foreign Policy' System after Lisbon: A Work in Progress ». *European Foreign Affairs Review*, 15 (4) : 427-452.
- 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].
- 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].

- Tardy, Thierry (2013) « Funding Peace Operations: Better Value for EU Money ». *Brief*, no. 38 (8 novembre). En ligne : http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_38_Funding_peace_operations.pdf
- 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
- 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].

■ LES ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS

Les recommandations qui suivent sont la synthèse des constatations faites dans cette étude. Elles sont enrichies par les recommandations de la Communication conjointe du 11 décembre 2013¹ et de la Commission des affaires étrangères du Parlement européen².

Le traité de Lisbonne a permis une grande avancée dans la cohérence de l'action extérieure de l'UE, grâce notamment à la création du poste de HR/VP et du SEAE qui l'assiste. La coordination interne à l'UE fait depuis l'objet de nombreux efforts, pour passer d'une approche pragmatique et progressive à une approche plus organisée sur la base d'une gouvernance assumée.

Dans son rapport sur la stratégie de l'Union européenne pour la Corne de l'Afrique, le Parlement européen³, soulignait que : « *l'instabilité politique et le conflit qui persistent en Somalie ont pratiquement anéanti toute chance de développement économique durable dans la région* » et que la situation en Somalie demeure « *dangereuse et imprévisible* ». La mise en œuvre d'une approche globale dans une région comme la Corne de l'Afrique nécessite de pouvoir combiner sécurité avec action humanitaire et développement. Si chacun s'accorde à dire que des efforts déployés sous un seul angle exclusif, le militaire par exemple, sont contre-productifs, il faut reconnaître que toute action lancée sans un niveau minimum de sécurité est vouée à l'échec, à l'exemple du Mali avant 2012.

A part l'ONU, la coordination avec les acteurs hors UE est peu performante. De nombreux efforts doivent être réalisés pour prendre en compte l'ensemble des acteurs, notamment les « non-traditionnels » comme la Turquie, l'Égypte, les États du Golfe ou la Chine. Il est nécessaire de partager une même compréhension de l'approche globale, couvrant l'ensemble des niveaux d'une crise, de la phase d'alerte précoce jusqu'au rétablissement complet de la stabilité dans la région. Si les objectifs affichés dans la stratégie pour la Corne de l'Afrique sont clairs, il manque une stratégie des moyens et des modes opératoires : les objectifs à court, moyen et long terme devront être définis et partagés dès le début. A ce titre, le rôle du HR/VP est central : il doit répondre à l'ensemble de ses attributions, allant de la mise en œuvre de la politique de sécurité jusqu'aux instruments relevant de sa responsabilité de vice-président de la Commission européenne. Le HR doit pouvoir disposer d'un pouvoir d'initiative limité mais réel lui permettant d'initier des actions dans l'urgence, même au titre de la PSDC. L'effort de simplification des procédures décisionnelles doivent être poursuivis.

Les échanges d'information entre les acteurs bruxellois doivent être développés sur une base plus systématique, que ce soit dans le domaine de la veille, de la prévention, de la planification ou de la conduite des actions. Des procédures, des normes et des modes opératoires doivent être mis en place, tout en respectant les niveaux de confidentialité nécessaires. Concernant la PSDC, il est nécessaire de renforcer les structures de planification et de conduite des opérations. Les actions de l'UE manquent généralement de visibilité. Ceci est particulièrement important pour l'action extérieure de l'UE afin de valoriser et rendre plus cohérent son engagement vis-à-vis de la communauté internationale.

¹ JOIN(2013) 30 JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL: *The EU's comprehensive approach to external conflict and crises*

² 11.12.2013 Projet de rapport sur l'approche globale de l'Union et ses répercussions sur la cohérence de l'action extérieure de l'Union (2013/2146(INI))

³ 10 décembre 2012

Au niveau des procédures financières de la Commission, il est important de les alléger et de les accélérer afin de favoriser un lancement rapide des missions civiles. Plus généralement un effort de transparence est requis, tant il est difficile d'obtenir des chiffres simples des dépenses de l'UE en Somalie et dans la Corne de l'Afrique. Les rapports manquent de clarté et il ne semble pas qu'il existe un contrôle de gestion efficace. Enfin, l'UE finance des actions menées par des tiers, ONU et ONG particulièrement, qui manquent parfois de visibilité.

La coordination interne à l'UE nécessite de la part de la DG ECHO de progresser dans son effort de rapprochement avec les autres acteurs européens. Tout en respectant les règles spécifiques de l'aide humanitaire, cela évitera de multiplier les implantations de bureaux de l'UE dans la Corne de l'Afrique. La plate-forme de crises doit, à ce titre devenir la plaque tournante des échanges d'information et un lieu de synergie entre l'ensemble des acteurs, qu'ils soient gouvernementaux ou communautaires. Les deux centres, *Emergency Response Coordination Centre* et *EU Situation Room* devraient être co-localisés pour mieux travailler ensemble.

Tout en prenant en compte les intérêts souvent divergents des autres acteurs, il est important de développer des structures de concertation avec les grandes organisations, internationales ou régionales, ainsi qu'avec les Etats, en commençant avec ceux de la région. Une attention particulière devra être apportée aux Etats-membres de l'UE engagés dans des actions bilatérales. Le rôle du représentant spécial pour la Corne de l'Afrique doit être reconnu à tous les niveaux de décision. Tout en respectant les spécificités de chaque chaîne de responsabilité, il doit être identifié comme le responsable de la mise en œuvre de la stratégie aussi bien auprès du HR, de la Commission, que du Comité politique et de sécurité. Cela permettra d'éviter de multiplier les représentations européennes sur le terrain, avec le risque de duplications, voire de rivalités. Quant aux délégations, en lien avec le RSUE, elles doivent coordonner les actions des acteurs dans leur zone de responsabilité. A ce titre, elles doivent être dotées de l'ensemble des expertises nécessaires, notamment sécurité et défense, que ce soit à titre permanent ou temporaire. Une synergie avec les ambassades d'Etats membres présentes dans le pays est hautement recommandée.

Finalement, un système de retour d'expérience devra être mis en place, reprenant l'ensemble des actions menées dans la région et permettant de mettre en place des actions correctrices.

■ TABLE DES MATIERES

■ Résumé	6
■ Plan de l'Etude	8
■ La Corne de l'Afrique, une région faillie	9

Général de division (2S) Maurice de Langlois

I. Une région difficile, aux confluent d'intérêts stratégiques	10
II. La « Grande Somalie » : des colonisations à la guerre civile des années 1990.....	11
III. La Corne de l'Afrique, un « cas d'urgence permanent»	13
IV. La Somalie, au cœur des préoccupations régionales et internationales	13
Conclusion	14
■ La mise a l'épreuve de l'approche globale: le cas de la Somalie	15

Général de division (2S) Maurice de Langlois

I. Approche conceptuelle des organisations.....	15
Les acteurs et les actions mises en œuvre	16
Au titre de l'UE.....	17
Hors UE.....	19
II. Les documents de stratégie écrits par l'UE.....	21
Les budgets engagés par l'UE	22
La coordination.....	24
Interne à l'Union européenne	24
Avec les acteurs extérieurs à l'Union européenne	26
La gouvernance au sein de l'UE	27
■ Un concept d'approche globale diversement interprété et politisé.....	29

Florence Vu Van

Introduction.....	29
I. Le concept d'approche intégrée de l'ONU.....	29
II. Le concept d'approche globale par l'OTAN	31
III. L'approche globale de l'UE	34
IV. La position des Etats membres de l'UE.....	37
Conclusion	38
ANNEXE	39
Références bibliographiques	40
■ L'UE et ses partenaires dans la mise en œuvre de l'approche globale : partenariat(s), complémentarité et rivalité	43

Clara Egger

Introduction.....	43
I. Entre alliés intéressés et « partenaires naturels » : les fondements théoriques de la relation de l'UE avec l'ONU et les ONG.....	43
L'approche rationaliste de la coopération entre l'UE et ses partenaires.....	44
L'approche constructiviste de la coopération : l'UE, l'ONU et les ONG : des « partenaires instinctifs » ?.....	46

La formalisation du partenariat	46
II. Défense et sécurité : une contribution européenne en partenariat étroit avec les Nations unies ?	48
Le soutien de l'UE à une solution africaine au conflit somalien	48
La contribution de l'UE à la lutte contre la piraterie.....	49
ECHO, acteur clef du système humanitaire onusien	50
III. L'UE <i>leader</i> des efforts politiques et de développement	52
Conclusion	53
■ Une « stratégie globale » ? Atouts et limites de la stratégie de l'UE pour la Corne de l'Afrique.....	55
Clara Egger	
Introduction.....	55
I. L'approche globale européenne : éléments de définition théorique	55
La signification de l'approche globale : regards d'acteurs	55
L'approche globale et les traités européens	57
II. Les actions menées par l'UE dans la corne de l'Afrique	59
2006- 2009 : l'amorce de la réflexion stratégique	59
2011 – 2013 : une stratégie « globale » ?	60
III. La stratégie globale de l'UE en pratique.....	63
Cohérence, coordination et synergie sur le terrain	63
Une direction stratégique contestée	65
La faiblesse des partenariats au niveau régional	66
Conclusion	67
■ La Turquie en Somalie : un concurrent à l'approche globale de l'Union européenne ?	69
Sonia Le Gouriellec	
Introduction.....	69
I. La Turquie, un nouvel acteur perçu comme plus légitime	70
La montée en puissance de la Turquie en Afrique.....	70
L'invocation de liens historiques forts	72
II. Le « modèle » turc de l'approche globale	73
Une action initialement humanitaire... ..	74
... une stratégie plus globale	75
Un acteur atypique contesté	76
Les critiques des partenaires traditionnels de la Somalie : une implication récente, surévaluée et unilatérale.....	76
L'émergence de doutes en Somalie	77
Conclusion	78
■ La Chine dans le golfe d'Aden : signe d'une coopération croissante ou prémices d'une politique de grande puissance ?	79
Raphaël Rossignol	
Introduction.....	79
I. Les raisons de l'engagement de la Chine	79
II. L'engagement de la marine de guerre chinoise.....	80

Le déploiement de la marine chinoise	80
La coopération militaire chinoise dans les opérations de lutte contre la piraterie.....	81
Le jeu diplomatique chinois.....	82
La coopération bilatérale avec les marines étrangères	82
La Chine et l'Union africaine.....	84
III. L'implication de la Chine dans la politique régionale	85
La Chine et les grands projets d'infrastructures régionaux	85
Le Jubaland : une implication chinoise dans les affaires intérieures somaliennes ?.....	87
Le pétrole somalien.....	88
IV. Une indication des ambitions de la Chine dans le monde.....	89
Les relais logistiques à la projection navale chinoise	89
L'ambition de capacités de déploiement permanent.....	89
La récupération possible de la lutte contre la piraterie à des fins de politique régionale	90
Conclusion	90
■ Les Etats-Unis dans la Corne de l'Afrique : le rôle du militaire	92
Stephen F. Burgess	
Introduction.....	92
I. Vision stratégique.....	94
II. L'approche du DoS dans la Corne de l'Afrique : un focus sur la Somalie	96
III. L'approche de l'armée américaine dans la Corne de l'Afrique et le rôle de la CJTF-HOA.....	97
Conclusion	101
■ Valeur ajoutée pour valeur réelle : combien coûte l'action multidimensionnelle de l'UE dans la Corne de l'Afrique?	103
Chantal Lavallée	
Introduction.....	103
I. La reconfiguration du système d'action extérieure de l'UE.....	103
II. L'engagement multidimensionnel de l'UE dans la Corne de l'Afrique	105
III. Les enjeux financiers d'une intervention multiforme	111
Conclusion	113
ANNEXES	113
BIBLIOGRAPHIE	119
■ Les enseignements et recommandations.....	113
■ Table des matières.....	115
■ Annexes	118
Le Représentant spécial de l'UE pour la Corne de l'Afrique.....	118
Introduction.....	118
Un rôle ambitieux mais flou	119
Un statut inadapté	121
Liste des sigles	124

■ ANNEXES

LE REPRESENTANT SPECIAL DE L'UE POUR LA CORNE DE L'AFRIQUE

Elise DANIEL

Doctorante à l'Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne

Introduction

Le premier représentant spécial de l'Union européenne (RSUE) a été nommé en 1996 pour couvrir la région des Grands Lacs. Cette pratique a ensuite été codifiée dans le traité d'Amsterdam en 1997, à l'article 18 § 5 du traité sur l'Union européenne (TUE). Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, on retrouve la mention des représentants spéciaux à l'article 33 TUE, sous le chapitre dédié aux dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Ledit article dispose que « le Conseil peut, sur proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité [ci-après le Haut représentant], nommer un représentant spécial auquel est conféré un mandat en liaison avec des questions politiques particulières. Le représentant spécial exerce son mandat sous l'autorité du Haut représentant».

On dénombre aujourd'hui onze représentants spéciaux, dont on peut dresser la typologie suivante :

- un RSUE s'est vu accorder un mandat thématique : le représentant spécial de l'Union européenne pour les droits de l'homme ;
- trois RSUE ont des mandats pour développer des partenariats stratégiques : le représentant spécial en Asie centrale, dont le mandat consiste principalement à promouvoir des bonnes relations et des liens étroits entre l'Union européenne et les pays d'Asie centrale sur la base des valeurs et des intérêts communs ; le représentant spécial auprès de l'Union africaine (UA), qui a notamment pour rôle de renforcer l'influence globale de l'Union sur le dialogue basé à Addis-Abeba avec l'UA et sa commission ; le représentant spécial de la région du Sud de la Méditerranée, pour lequel le Conseil a justifié la nomination par l'évolution récente de la situation dans le monde arabe ;
- sept RSUE ont un mandat opérationnel, devant aider à la résolution des crises et à la gestion des conflits.

Catherine Ashton considère néanmoins que le statut des représentants spéciaux de l'Union européenne est une « anomalie post-Lisbonne ». Selon elle, les RSUE étaient condamnés à disparaître au bénéfice du développement des délégations de l'Union européenne, prévues à l'article 221 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui doivent, sous l'autorité du Haut représentant, assurer la représentation de l'Union dans les pays tiers et auprès des organisations internationales. Cela est d'autant plus vrai pour les RSUE nommés au titre d'un pays possédant déjà une délégation de l'UE.

Il est par conséquent particulièrement intéressant de s'attarder sur le RSUE pour la Corne de l'Afrique nommé après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. L'étude de cette personnalité permet de tirer de nombreux enseignements non seulement sur l'évolution du statut du RSUE mais également sur l'approche globale, dans lequel il s'inscrit. On met ainsi en évidence, d'une part, le rôle ambitieux mais trop flou accordé au RSUE dans une région où la mise en œuvre de l'approche globale nécessite une importante coordination. D'autre part, on constate que le statut du RSUE est limité et devenu aujourd'hui inadapté.

Un rôle ambitieux mais flou

Le RSUE s'est vu accorder un rôle central : celui de coordinateur. Ce rôle très large induit malheureusement des responsabilités mal dessinées entre les différents protagonistes de l'approche globale.

Un rôle fort de coordinateur

Le cadre stratégique de l'Union européenne pour la Corne de l'Afrique, adopté le 8 décembre 2009, n'accorde que très peu d'attention au rôle du RSUE. La possibilité d'une telle nomination est simplement évoquée. Elle s'est seulement concrétisée exactement deux ans plus tard, le 8 décembre 2011, avec la nomination d'Alexander Rondos. C'est une décision PESC qui, en même temps, porte nomination de ce représentant et précise son mandat. Il s'avère que le RSUE a un rôle majeur puisque l'objectif premier qui lui est dévolu est d'« améliorer la qualité, l'intensité et l'incidence de l'action pluridimensionnelle que mène l'Union dans la Corne de l'Afrique ». Il ressort de manière évidente de la lecture du mandat du RSUE que la coopération politique et la coordination avec l'ensemble des acteurs présents dans cette région sont au cœur de la mission du RSUE. Ce rôle de coordination est énoncé à l'article 12 § 1 de la décision 2013/527/PESC : « Le RSUE contribue à l'unité, la cohérence et l'efficacité de l'action de l'Union et veille à ce que l'ensemble des instruments de l'Union et des actions des Etats membres soient utilisés de manière cohérente en vue d'atteindre les objectifs généraux de l'Union. Les activités du RSUE sont coordonnées avec celles des délégations de l'Union et les bureaux de la Commission, ainsi qu'avec celles d'autres RSUE actifs dans la région, en particulier le RSUE auprès de l'UA et l'envoyé spécial de l'UE pour la Somalie [...] ».

En outre, le RSUE s'est vu attribuer un mandat très exhaustif, qui ne se limite pas à un rôle de coordinateur. Il est amené à représenter l'Union dans les instances internationales compétentes et à assurer la visibilité du soutien de l'Union européenne ; à dialoguer avec un nombre d'interlocuteurs très large : l'UA, les organisations subrégionales, les Etats de la région ou encore le Représentant spécial du secrétaire général des Nations unies pour la Somalie ; à suivre toutes les questions liées au terrorisme, aux trafics d'armes, aux flux de réfugiés et de migrants, aux crises humanitaires, aux questions transfrontalières, à la sécurité maritime, à la piraterie et aux flux financiers correspondants.

Si c'est Alexander Rondos qui s'est vu confier cette tâche complexe de coordination, de représentation et de dialogue, c'est parce qu'il a été considéré comme le plus expérimenté et le plus apte à tenir ce poste. Il a d'abord de réelles attaches avec le continent africain, puisqu'il est né en Tanzanie et qu'il fut un journaliste spécialisé sur l'Afrique pendant plusieurs années. Ensuite, grâce à son pas-

sage à la Banque mondiale entre 1996 et 1998, il a été sensibilisé aux problématiques du développement, qui sont au cœur de l'action de l'Union européenne. Par ailleurs, il avait déjà réalisé plusieurs missions diplomatiques, notamment lorsqu'il était conseiller de Géorgios Papandreu, alors ministre des Affaires étrangères, puis premier ministre. Enfin, il est connu pour entretenir de bonnes relations avec le Royaume-Uni, l'un des Etats membres de l'Union européenne incontournable pour les actions menées dans la Corne de l'Afrique.

Si le rôle du RSUE peut sembler à première vue ambitieux car c'est un rôle charnière, l'examen du partage des responsabilités et des mandats des différents acteurs de l'approche globale met plutôt en évidence la faible marge de manœuvre du RSUE.

Un rôle à faible marge de manœuvre

La question du partage des responsabilités, notamment dans le cadre de la PESC, est une question de plus en plus prégnante. On sait notamment que « la création d'une défense européenne soulève l'épineuse question de la protection pénale, laquelle doit être pensée comme le corollaire indispensable des pouvoirs d'intervention militaire à gestion commune ». Pour autant, le partage des responsabilités n'est pas clairement établi, si bien que des interrogations subsistent. Cette observation est particulièrement valable pour un RSUE dont les attributions sont extrêmement larges. Il y a par conséquent des confusions avec le mandat des autres acteurs présents sur le terrain.

Il y avait, d'une part, avant le 30 juin 2013, une possible confusion avec le mandat du Représentant spécial du Soudan et du Soudan du Sud puisque les deux RSUE œuvraient dans la région des deux Soudan. Pour autant, le mandat du RSUE pour la Corne de l'Afrique précisait que ce dernier « conserv[ait] la responsabilité principale pour ces deux pays », sans donner les détails de cette attribution. Cette formule était peu satisfaisante mais elle pouvait être considérée comme transitoire pour préparer l'organisation actuelle. En effet, le RSUE pour la Corne de l'Afrique a désormais pris la responsabilité des deux Soudan, depuis l'expiration du mandat de Madame Rosalind Mardsen en juin 2013. Ce choix répond à une logique géographique, sachant que les deux Soudan ne peuvent pas être gérés sans une approche régionale.

D'autre part, le partage des responsabilités entre le RSUE pour la Corne de l'Afrique et les chefs de délégations de l'Union européenne n'est pas précisé. Il n'y a pas de lien hiérarchique entre ces entités, ce qui les oblige à travailler ensemble de manière pragmatique, basée sur le bon vouloir des uns et des autres mais également selon l'orientation donnée par le Haut représentant, ces personnalités étant nommées par le Haut représentant. Il est préjudiciable que de tels liens ne soient pas plus détaillés dans les mandats, surtout lorsque l'on connaît la préférence du Haut représentant pour les délégations. Cette préférence entraîne inexorablement une remise en cause indirecte du rôle de coordinateur attribué au RSUE.

En outre, aucun lien formel n'existe entre le RSUE et la Commission alors que la Commission, notamment DEVCHO et ECHO, et son Président jouent un rôle central pour la mise en œuvre de la stratégie de l'Union européenne pour la Corne de l'Afrique. Là encore, le mandat du RSUE gagnerait à être plus explicite.

Enfin, il convient de s'interroger sur la nature des relations du RSUE pour la Corne dans l'Afrique avec les commandants d'opération et les chefs de mission sur place au titre de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Le RSUE a le mandat de coordonner toutes les actions entreprises dans le cadre de la PSDC, principalement EUCAP Nestor, EU NAVFOR Atalanta et EUTM Somalie. Son rôle se heurte cependant aux deux chaînes de commandement, civile avec la Capacité Civile de planification et de conduite, et militaire avec l'OHQ, le FHQ, sous l'autorité du Comité politique et de sécurité (COPS). La diversité, voire la divergence des chaînes décisionnelles des missions civiles et des opérations militaires, crée des difficultés supplémentaires pour le RSUE pour la bonne réalisation de son mandat. Toutefois, l'établissement d'un lien étroit entre le RSUE et les chaînes de commandement des opérations PSDC est essentiel car le RSUE peut avoir besoin de manière ponctuelle d'une expertise ad hoc sécuritaire ou militaire dans des négociations avec des partenaires africains ou internationaux. Il ne s'agit pas de déployer une mission PSDC mais de mobiliser une expertise individuelle en fonction des besoins exprimés. Cela vient d'être fait dans le cas du Soudan du Sud avec l'envoi d'un colonel auprès du mécanisme de vérification du cessez-le-feu conduit par l'IGAD. C'est une expérience qui, à l'avenir, pourrait être renouvelée ou adaptée. L'expérience montre que la plupart des acteurs de la PSDC restent ouverts au rôle de guidage politique du RSUE et profitent de ses accès politiques.

Il apparaît donc que la coordination évoquée dans le mandat du RSUE ne peut revêtir qu'un caractère souple, vu le partage actuel des responsabilités au niveau institutionnel bruxellois et sur le terrain. Cette coordination reste aujourd'hui soumise au bon vouloir des acteurs de l'UE et il serait illusoire de penser que l'on pourrait créer facilement une verticale du pouvoir et de la décision. L'organisation actuelle repose surtout sur le talent de négociateur du RSUE, ce qui reste précaire et se fait au détriment de la mise en œuvre pleine et entière de l'approche globale de l'Union européenne pour la Corne de l'Afrique. Qui plus est, les contours de la responsabilité du RSUE pour la Corne de l'Afrique sont si imprécis qu'ils laissent à penser que le statut de ce dernier est inadapté.

Un statut inadapté

L'étude du statut du RSUE pour la Corne de l'Afrique de l'Union révèle que ce RSUE est l'acteur sacrifié parmi les multiples acteurs engagés dans l'approche globale de l'Union européenne pour la Corne de l'Afrique. Par conséquent, l'édification d'un nouveau statut du RSUE apparaît indispensable.

L'acteur sacrifié de l'approche globale

A priori, on l'a déjà souligné, le rôle conféré au RSUE est fondamental dans le cadre d'une stratégie globale puisqu'il porte sur la coordination des actions de tous les protagonistes de cette approche. Plusieurs indices montrent la montée en puissance de cet acteur. Après un mandat initial de six mois, le RSUE s'est installé dans une continuité qui lui permet de continuer son action jusqu'au 31 octobre 2014. Doté d'une équipe au format très resserré, six personnes à Bruxelles et neuf dans les différentes délégations, son budget n'a cessé de croître, passant de 670 000 euros au premier mandat à 4 900 000 euros pour la période allant du 1er juillet 2012 au 31 juin 2013, soit quasiment une multiplication par trois du budget initialement attribué. Cette augmentation est justifiée par l'élargissement de son mandat aux deux Soudan, alors que l'objectif précédent se concentrait uniquement « à la

Somalie et aux dimensions régionales du conflit, ainsi qu'à la piraterie, dont les causes profondes résident dans l'instabilité de la Somalie ».

Si Alexander Rondos a su faire valoir l'intérêt de son action, il se trouve dans une situation inconfortable tant vis-à-vis des autorités bruxelloises que des acteurs du terrain. Il est pris entre la logique de l'Action extérieure de l'Union européenne et celle de la PESC, qui, bien que politique de l'Action extérieure, reste une politique à part. En atteste déjà la mention de la PESC dans le TUE et celle de toutes les autres politiques dans le TFUE. Le RSUE est victime du positionnement particulier du Haut représentant, qui a la mission de conduire la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union et de veiller à la cohérence de l'Action extérieure de l'Union, sans avoir forcément les moyens de dépasser cette position. Autrement dit, le RSUE est l'acteur sacrifié de l'approche globale car il ne conduit rien véritablement. Il a une position ambiguë et délicate qui l'oblige à naviguer entre l'intergouvernemental de la PESC et le « communautaire » de l'Action extérieure. C'est ainsi qu'à propos de l'approche globale, le Parlement européen « estime que, jusqu'ici, les faiblesses institutionnelles et procédurales ont largement empêché d'entreprendre une telle action extérieure concertée ». Le RSUE ne peut assurer qu'une coordination molle, alors insuffisante. Un nouveau statut du Représentant spécial de l'Union européenne semble indispensable pour faire du RSUE un acteur fort.

L'esquisse d'un nouveau statut

Le statut du représentant spécial de l'Union européenne n'a cessé d'évoluer au fil des années. Il s'est véritablement transformé. On est passé d'une « fonction de représentation de l'Union dans les relations internationales » à un rôle opérationnel dans le cadre de la PESC, voire à une « une présence active sur le terrain » pour l'ensemble de l'action extérieure de l'Union européenne. Le RSUE a acquis par l'expérience un statut hybride, entre l'intergouvernemental et le « communautaire ». C'est le cas pour le RSUE pour la Corne de l'Afrique mais également pour d'autres RSUE pour lesquels « des formules transpiliers beaucoup plus ambitieuses ont [...] été expérimentées » avec l'exercice par une même personne des fonctions de représentant spécial de l'Union et de chef de délégation de la Commission. Ce fut le cas dans les Balkans et en Afrique. « Cette forme de coopération/fusion a été pratiquée pour la première fois en 2005 à Addis-Abeba où M. Verwaeke, est devenu " double casquette " auprès de l'Union africaine fin 2007 », statut particulier lié en même temps à une organisation et à un pays. Pour autant, l'expérience semble montrer qu'il faille éviter de telle double casquette RSUE / Chef de délégation de l'UE. La raison est la suivante : le RSUE n'est pas un Ambassadeur ou un chef de poste qui doit occuper une grande partie de son temps à gérer du personnel. Un tel rôle l'absorbe au détriment de ses fonctions politiques ou de coordination. Face à ce statut fragile, Catherine Ashton s'est engagée à rendre la position du RSUE plus crédible, notamment en faisant évoluer sa position hiérarchique. La solution proposée par le Haut Représentant vise à détacher le RSUE de sa relation privilégiée avec les Etats membres et le Comité politique et de Sécurité pour qu'il devienne un élément intrinsèque du service européen pour l'action extérieure (SEAE). C'est une avancée au niveau de la cohérence de l'action du Haut Représentant. Cependant, le RSUE perdrait alors une part de sa légitimité vis-à-vis des Etats membres. Cela ne réglerait pas la problématique de sa relation avec les chefs de délégation sur place, ni la question de la légitimité du RSUE vis-à-vis des actions menées par la Commission, principalement par la DG DEVCO et la DG ECHO, ni encore celle des relations avec les chefs de missions et les commandants d'opérations militaires de la PSDC. Qui

plus est, la proposition du Haut Représentant ne convient pas totalement car il est important de préserver la double commande du RSUE, c'est-à-dire à la fois un instrument aux mains du Haut Représentant et aux mains des Etats membres de l'Union européenne ou du Conseil. Son positionnement original et sa relation avec les Etats membres lui permettent en pratique de peser en interne sur les équilibres au sein du SEAE et de la Commission. C'est un élément essentiel de sa légitimité même si cela peut paraître ambigu. Autrement dit, l'intégration totale au sein du SEAE lui ferait perdre en grande partie sa plus value, même si un point focal pour le RSUE dans la maison du rond point Schuman pourrait être utile pour lui puisqu'en l'état actuel des choses, c'est son équipe qui va de guichet en guichet ou de mission en mission.

Finalement, un nouveau statut du RSUE pleinement satisfaisant reste encore à imaginer car les propositions actuelles ne sont pas convaincantes. Il est certain que l'évolution de ce statut sera intimement liée à celle de la place de la PESC au sein de l'Action extérieure, place qui va inexorablement évoluer dans les prochaines années.

LISTE DES SIGLES

3D	Défense, Développement et Diplomatie
ACOTA	African Contingency Operations Training and Assistance
ACP	Afrique-Caraïbe- Pacifique
AMF	Assistance macrofinancière
AMISOM	African Union Mission In Somalia
APF	African Peace Facility
APK	Adalet ve Kalkinma Partisi
APSA	African Peace and Security Architecture
AQ-C	Al Qaeda Central
AQPA	Al Qaeda in the Arabian Peninsula
ASWJ	Ahlu Sunna Wal Jamma
AU	African Union
BMI	Bureau Maritime International
BMP	Best Managements Practices
BRIC	Brésil, Russie, Inde, Chine
CAP	Consolidated Appeal Process
CATIC	China National Aero-Technology Import & Export Corporation
CCCC	China Communications Construction Company
CCWG	Convoy Coordination Working Group
CGPCS	Contact Goup on Piracy off the Coast of Somalia
CHF	Common Humanitarian Fund
CIVCOM	Committee for Civilian Aspects of Crisis Management
CJTF-HOA	Combined Joint Task Force-Horn of Africa
CMF	Combined Maritime Force
CMUE	Comité Militaire de l'Union Européenne

CNOOC	China National Offshore Oil Corporation
CNT	Conseil National de Transition
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
CONOPS	Concept d'opérations
COPHC	China Overseas Port Holding Company
COPS	Comité Politique et de Sécurité
CORDS	Civil Operations and Revolutionary Development Support
COREPER	Comité des Représentants Permanents
CPCC	Civilian Planning and Conduct Capability
CPI	Coopération avec les pays industrialisés
DDR	Désarmement, Démobilisation et Réintégration
DEVCO	Développement et Coopération
DG	Direction Générale
DoD	Department of Defense
DOMP	Département des Opérations de Maintien de la Paix
DoS	Department of State
EACTI	East African Counter-Terrorism Initiative
EARSI	East African Regional Strategic Initiative
ECHO	Office Humanitaire des Communautés Européennes
EGS	European Global Strategy
EMUE	Etat-major de l'Union Européenne
ERC	Emergency Response Center
EU	European Union
EU NAVCO	European Union Naval Cooperation
EUAVSEC	European Union Aviation Security
EUCAP NESTOR	European Union Common Security and Defence Mission for Regional Maritime Capacity Building (RMCB) in the Horn of Africa
EUNAVFOR	European Union Naval Force

EUTM	European Union Training Mission
EVP	Instrument européen de voisinage et de partenariat
FED	Fond Européen de Développement
FHQ	Force Headquarters
FIAS	Force Internationale d'Assistance et de Sécurité
FPA	Framework Partnership Agreement
FPI	Foreign Policy Instruments
GFT	Gouvernement Fédéral de Transition
GPM	Groupe Politico-Militaire
HR/VP	Haut Représentant/Vice-Président
HRAEPS/VP Président	Haut Représentant pour les Affaires Etrangères et la Politique de Sécurité/Vice-Président
IAP	Instrument d'aide de préadhésion
ICD	Instrument de coopération au développement
ICG	International Crisis Group
ICU	Islamic Courts Union
IdS	Instrument de Stabilité
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
JSC	Joint Security Committee
LAPSSET	Lamut Port Southern Sudan-Ethiopia Transport
LRRD	Linking relief, rehabilitation and development
MAE	Ministère des Affaires Etrangères
MARSEC	Maritime Security
MARSIC	Maritime security and safety through information sharing and capacity building
MASE	Maritime Security programme
MCCC	China Communications Construction Company
MINUSS	Mission des Nations unies au Soudan du Sud
MSCHOA	Maritime Security Centre Horn of Africa

NAVCOM	Naval Forces Central Command
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OHQ	Operation Headquarters
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMI	Organisation maritime internationale
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONLF	Ogaden National Liberation Front
ONU	Organisation des Nations unies
ONUDC	Office des Nations unies contre la drogue et le crime
ONUSOM	Opération des Nations unies en Somalie
OSCE	Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique du Nord
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PESC	Politique Etrangère et de Sécurité Commune
PESD	Politique Européenne de Sécurité et de Défense
PIB	Produit Intérieur Brut
PLAN	People Liberation Army Navy
PNUD	Programme des Nations unies pour le Développement
PRT	Provincial Reconstruction Teams
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
PTOM	Pays et Territoires d'Outre-Mer
Relex	Groupe des Conseillers pour les Relations extérieures
REMISC	Regional Maritime Information Sharing Centre
RSS	Réforme du Secteur de Sécurité
RSSG	Représentant Spécial du Secrétaire Général
RSUE	Représentant Spécial de l'Union Européenne
SEAE	Service Européen de l'Action Extérieure

SES	Stratégie Européenne de Sécurité
SHADE	Shared Awareness and Deconfliction
SHARE	Supporting Horn of Africa Resilience
SITCEN	Centre de Situation Conjoint
TFUE	Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne
TIKA	Turkish International Cooperation and Development Agency
TUE	Traité sur l'Union Européenne
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNOPS	United Nations Office for project services
UNOSOM	United Nations Operation in Somalia
UNPOS	Mission Politique des Nations unies
UNSOA	United Nations Support Office for AMISOM
UNSOM	United Nations in Somalia
US AFRICOM	United States Africa Command
USAID	US Agency for International Development
UTI	Union des Tribunaux Islamiques
ZIF	Zentrum für Internationale Friedenseinsätze

APPROCHE GLOBALE ET UNION EUROPEENNE : LE CAS DE LA CORNE DE L'AFRIQUE

L'approche globale est une terminologie qui fait maintenant partie du vocabulaire courant des grandes organisations. Toutes les grandes déclarations actuelles et les documents d'orientations y font référence.

Si l'intérêt de l'approche globale est généralement reconnu, celle-ci se heurte à la réalité du terrain, tant son développement s'avère compliqué et se heurte à la multiplicité des enjeux, des acteurs et des intérêts.

Il était nécessaire d'étudier un cas pratique, celui de l'action de l'Union européenne dans la Corne de l'Afrique, et plus spécialement en Somalie. En tant qu'acteur global souhaitant assurer sa sécurité et la stabilité internationale, l'Union européenne s'est présentée comme particulièrement bien armée pour intervenir avec efficacité dans la Corne de l'Afrique par l'action combinée de ses instruments économiques, diplomatiques et militaires.

L'étude cherche à démontrer que, si l'Union européenne dispose en propre de tous les outils nécessaires, leur mise en œuvre pose encore de nombreuses difficultés, malgré les améliorations amenées par le traité de Lisbonne et rappelées à l'occasion du dernier Conseil européen de décembre 2013.

La réussite, encore relative, de l'Union européenne dans la Corne de l'Afrique, et en particulier de la Somalie, fait ici figure de cas école : il y a une réelle progression entre initialement une approche qui a été longtemps empirique et pragmatique et aujourd'hui, la concrétisation d'une stratégie d'ensemble cohérente et plus efficace.

Cet ouvrage collectif permet de faire un état le plus exhaustif de l'action globale menée par l'Union européenne dans la Corne de l'Afrique, d'en analyser les effets et de faire des recommandations, principalement au niveau de la coordination et de la gouvernance à l'Union européenne.

Sous la direction du
Général de division (2S) Maurice de LANGLOIS
Directeur du domaine Politiques de défense comparées à l'IRSEM



École Militaire
1, place Joffre – Case 38 - 75700 Paris SP 07
<http://www.defense.gouv.fr/irsem>