



Nouveau départ pour les relations entre l'Union africaine et l'Union européenne

Rapport Afrique N°255 | 17 octobre 2017

Traduit de l'anglais

Headquarters

International Crisis Group

Avenue Louise 149 • 1050 Brussels, Belgium

Tel: +32 2 502 90 38 • Fax: +32 2 502 50 38

brussels@crisisgroup.org

Preventing War. Shaping Peace.

Table des matières

Synthèse	i
I. Introduction	1
II. L'Afrique et l'Europe à la croisée des chemins.....	4
A. L'UA : vers davantage d'autonomie et d'efficacité.....	4
1. La réforme financière	4
2. La réforme institutionnelle	5
B. L'UE : une rupture et un déclin	7
1. Brexit	7
2. Migration et terrorisme.....	9
C. Repenser les relations UA-UE	12
III. Paix et sécurité : quel rôle pour l'UA ?	14
A. La nature volatile des conflits en Afrique	14
B. Les priorités stratégiques de l'UA.....	15
C. L'UA et les communautés économiques régionales	17
IV. Points de désaccord.....	19
A. Rancœurs et suspicion : le partenariat d'égal à égal et le piège colonial	19
B. Financement : le dilemme bailleur-bénéficiaire	22
C. Tracasseries institutionnelles : fardeau bureaucratique et manque de capacités.....	25
D. « Qu'importe du moment que ça marche ! »	27
V. La recherche d'un terrain d'entente	29
A. Un partenariat rationnel, fondé sur les intérêts de chacun.....	29
B. Partager la facture d'une manière plus équitable.....	30
C. Une plus grande coopération et des liens au niveau opérationnel.....	32
D. Une évaluation réaliste des contraintes.....	33
1. Réorienter le renforcement de capacités et réduire le fardeau bureaucratique..	33
2. Limitations et conséquences	34
VI. Conclusion	36
ANNEXES	
A. Carte du soutien de l'UA aux missions de maintien de la paix menées ou approuvées par l'UA	37
B. A propos de l'International Crisis Group	38
C. Rapports et briefings sur l'Afrique depuis 2014	39
D. Conseil d'administration de l'International Crisis Group.....	41

Synthèse

En novembre prochain, une rencontre aura lieu entre les dirigeants africains et européens, à l'occasion du cinquième sommet triennal entre l'Union africaine (UA) et l'Union européenne (UE), à un moment charnière des relations entre les deux institutions. Toutes deux connaissent actuellement une période de réformes internes et de transition qui aura d'importantes répercussions sur leur partenariat en matière de paix et de sécurité. Les désaccords majeurs de 2016 relatifs aux salaires des soldats de la mission de l'UA en Somalie ont été surmontés et les deux institutions souhaitent désormais renforcer leur coopération. Si la collaboration s'est améliorée dans certains domaines au cours des derniers mois, de profondes insatisfactions demeurent à propos des aspects financiers et des lacunes que chaque organisation perçoit chez l'autre. Les relations sont trop émotionnelles, trop ancrées dans l'histoire coloniale, ce qui constitue le terreau de la méfiance et du ressentiment. Pour que leurs relations s'améliorent, les deux parties doivent pouvoir aborder ouvertement les points de désaccord. Les discussions devront sortir du cadre commercial, des listes restreintes de réclamations et de négociations relatives au financement de l'UE. Elles devront porter sur des aspects plus stratégiques et émaner d'intérêts clairement énoncés.

L'UA a entamé une réforme institutionnelle qui, si elle est achevée, la rendra plus réactive, plus efficace et plus indépendante financièrement. Cependant, elle doit exercer son autorité dans un contexte rendu difficile par la nature volatile des conflits africains, en particulier dans le contexte de la propagation du jihadisme et d'autres groupes armés non étatiques et de l'apparition simultanée de coalitions militaires visant à les combattre, telles que la Force mixte multinationale du bassin du lac Tchad ou le G5 Sahel. Ces changements soulèvent également la question de la pertinence et de la durabilité de l'architecture de paix et de sécurité du continent. Conçue dans les années 2000, cette architecture est mise à rude épreuve et doit être entièrement repensée. L'Union africaine doit établir clairement ses priorités stratégiques, définir son rôle en matière de paix et de sécurité, et choisir soit de se concentrer sur l'élaboration et l'harmonisation des orientations et la supervision des politiques, soit de se contenter de la mise en œuvre des projets. Elle doit également réévaluer ses relations avec les communautés économiques régionales, qui sont au cœur de l'architecture de sécurité du continent, et définir clairement quelles organisations doivent prendre la main en cas de conflit.

Avec le Brexit, l'UE se prépare à perdre l'un de ses membres les plus riches et les plus influents. Cela aura nécessairement des conséquences sur les relations avec l'UA, telles que la renégociation de l'Accord de Cotonou, un partenariat entre l'UE et 79 pays de l'Afrique subsaharienne, des Caraïbes et du Pacifique, qui prend fin en 2020. La Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, qui constitue la principale aide financière de l'UE aux activités de paix et de sécurité de l'UA, est financée par le Fonds européen de développement, l'instrument financier de cet accord.

L'UE est un des principaux partenaires de l'UA en matière de paix et de sécurité ; elle a déboursé plus de 2 milliards d'euros d'aide depuis 2004. La question du financement représente la plus grande source de tensions entre les deux institutions.

Bien qu'aucune des deux institutions ne le dise en ces termes, leur relation est essentiellement fondée sur un rapport bailleur-bénéficiaire. Les deux institutions entretiennent, parfois sans s'en rendre compte, le lien de dépendance. L'UE s'indigne d'être considérée comme un « distributeur de billets », d'autant qu'elle a le sentiment de ne pas obtenir la reconnaissance qu'elle mérite. Elle souhaite que l'UA « paie sa part ». L'UA affirme que c'est également ce qu'elle souhaite. Elle voudrait faire moins appel à l'aide extérieure et ses membres ont accepté la proposition consistant à reverser 0,2 pour cent du montant des importations du continent, ce qui lui permettrait de disposer de 1 milliard d'euros par an. Cette participation est essentielle. Si le pourcentage est trop élevé pour certains pays ou Etats membres, des solutions doivent rapidement être envisagées.

La question délicate du rapport bailleur-bénéficiaire est rendue encore plus complexe par les tensions relatives à l'héritage de la colonisation européenne, qui se sont accentuées durant le mandat de Nkosazana Dlamini Zuma à la présidence de la Commission de l'UA. Ces tensions minent la confiance, elles vont à l'encontre d'un débat libre et franc et empêchent d'évoluer vers un partenariat axé sur les intérêts des deux institutions.

Le sommet UA-UE n'entraînera probablement pas les changements souhaités par les deux organisations – les préparatifs en amont ne sont pas suffisamment aboutis –, mais il pourrait néanmoins constituer une précieuse occasion de mener des discussions plus stratégiques et d'évoluer vers un partenariat axé sur les intérêts des deux institutions, à condition de prendre les mesures suivantes :

- ❑ **Etablir un partenariat pragmatique fondé sur les intérêts communs :** le fait de qualifier de « partenariat d'égal à égal » une relation nettement déséquilibrée crée des tensions inutiles, suscite la crispation de certains Etats membres de l'UA et fait naître des attentes déraisonnables. Cette notion, tout en restant une aspiration, doit être placée en second plan et remplacée par une approche plus pragmatique des intérêts communs de l'UA et de l'UE et de leur interdépendance.
- ❑ **Se concentrer sur les intérêts stratégiques et politiques :** les discussions portant sur les détails de ce que l'UE financera ou non tendent à dominer les réunions entre l'UA et l'UE à tous les niveaux. Il sera difficile d'éviter les questions financières, mais le sommet devrait se concentrer sur les aspects les plus essentiels pour les intérêts à long terme des deux organisations et n'examiner les aspects financiers que dans le cadre de l'analyse stratégique des activités de paix et de sécurité après Cotonou. Idéalement, l'aide qui sera fournie à l'UA dans les prochains mois devrait être à la fois prévisible, afin que l'UA puisse envisager une planification à moyen terme, et flexible, ce qui lui permettrait d'adopter de nouvelles initiatives et de faire évoluer l'architecture de sécurité du continent. Cette aide devrait également inclure un instrument de réaction rapide, tel que le Mécanisme de réaction rapide déjà existant. L'aide devrait se concentrer sur les quatre domaines suivants : réaction rapide, diplomatie et médiation préventives, opérations de soutien à la paix, et renforcement des capacités et des équipements non meurtriers pour l'ensemble des forces militaires et des forces de sécurité de l'UA. En vue d'encourager les Etats membres de l'UA à augmenter leurs contributions financières, tout mécanisme élaboré à l'avenir devrait reposer sur

un système de financement lié aux contributions, dans lequel la contribution de l'UE serait proportionnelle à celles des gouvernements.

- **Mettre la migration à l'ordre du jour** : pour faire évoluer le partenariat vers une approche fondée sur les intérêts communs, il serait opportun de mettre la migration et la mobilité à l'ordre du jour du sommet, car il s'agit d'un sujet très controversé que les Etats membres de l'UA ne sont pas très disposés à aborder ouvertement. L'UE, par sa réaction impulsive à l'augmentation des flux de migrants en situation irrégulière venant d'Afrique, s'est aliéné l'UA qui souhaite que l'Europe augmente les voies légales de migration et s'attaque au cœur du problème plutôt que de fermer ses frontières. Cette question, aussi difficile soit-elle, doit être discutée ouvertement, car elle sera de toute façon dans tous les esprits.

Addis-Abeba, Bruxelles et Nairobi, 17 octobre 2017

Nouveau départ pour les relations entre l'Union africaine et l'Union européenne

I. Introduction

De nombreux liens existent entre l'Afrique et l'Europe. L'UE, constituée de ses 28 membres, représente le principal partenaire commercial de l'Afrique, l'investisseur étranger le plus important, la première source de transferts financiers et le plus grand fournisseur d'aide au développement et d'aide humanitaire.¹ Les deux continents sont géographiquement proches (moins de 15 kilomètres les séparent) et ils ont une histoire commune, bien que parsemée d'embûches. Lorsque la situation sécuritaire de l'un est en péril, l'autre en ressent rapidement les conséquences : l'instabilité en Libye et au Sahel, par exemple – due, en partie du moins, à l'intervention européenne –, a entraîné l'augmentation du nombre de migrants qui traversent la Méditerranée.

Depuis sa création en 1957, l'UE (à l'époque, la Communauté économique européenne) avait tissé des liens étroits avec l'Afrique, par l'intermédiaire de la France dans un premier temps, puis du Royaume-Uni dès son adhésion en 1973. Avec le temps, ces liens essentiellement économiques et de développement se sont élargis aux questions sécuritaire, de gouvernance, et d'état de droit. La relation entre l'UA (alors Organisation de l'unité africaine – OUA) et l'UE s'est formalisée pour la première fois au cours du Sommet du Caire d'avril 2000 qui a vu la création d'un cadre de dialogue politique. Ce cadre a été consolidé en 2007 avec l'élaboration de la stratégie commune Afrique-UE (JAES, en anglais) qui définit les valeurs, les intérêts et les objectifs stratégiques communs aux deux institutions.²

En novembre 2017, les dirigeants représentant les 55 membres de l'UA ont prévu de se joindre à ceux de l'UE à Abidjan, Côte d'Ivoire, pour le cinquième sommet triennal UA-UE.³ L'UE a déclaré que l'année 2017, au cours de laquelle on célèbre également le dixième anniversaire de la JAES, serait une « année déterminante » pour le partenariat avec l'UA et a exprimé l'espoir que le sommet d'Abidjan permette de « repenser et d'approfondir » leurs relations.⁴ L'UA n'a pas encore fait connaître ses attentes, mais le sentiment général qui prévaut à Addis-Abeba, siège de l'organisation, est que les conditions sont désormais réunies pour un nouveau départ. Les relations entre les deux institutions ont été mouvementées en 2016, lors de l'incident

¹ « Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil : un nouvel élan pour le partenariat Afrique-UE », Union européenne, Bruxelles, 4 mai 2017.

² La formulation « Afrique-UE » a été retenue pour permettre au Maroc de participer alors qu'il n'était pas encore membre de l'OUA-UA en 2000. Garth le Pere, « AU-EU Security and Governance Cooperation » ; et Kaye Whiteman, « *The Rise and Fall of Eurafrique* » in Adekeye Adebajo et Kay Whiteman (eds.), *The EU and Africa: From Eurafrique to Afro-Europa*, (Londres, 2012), p. 23-43 et 257-275.

³ Dénommé auparavant « sommet Afrique-UE », le nom a été modifié à la demande de l'UA lorsque le Maroc a fait son retour en janvier 2017.

⁴ « Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil : un nouvel élan pour le partenariat Afrique-UE », op. cit.

relatif au différend portant sur le paiement par l'UE des troupes de la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM), mais il semble que la coordination et la coopération se soient améliorées au cours des derniers mois.⁵

Cette revitalisation des relations entre l'UA et l'UE tombe à point nommé. Les deux institutions se trouvent à un carrefour institutionnel qui aura d'importantes répercussions sur l'avenir de leur partenariat. L'UA entame une réforme institutionnelle qui pourrait la transformer en profondeur. Ce processus est presque aussi radical que celui de 2002, par lequel l'Organisation de l'unité africaine est devenue l'Union africaine. L'UA a prudemment réintégré le Maroc au cours du sommet de janvier 2017, après un exil de 33 ans que le pays s'était imposé de lui-même. Elle constitue désormais un organe continental à part entière. L'UE, après avoir surmonté l'épisode le plus difficile de sa crise existentielle relative à la migration, est confrontée à la perspective de la sortie du Royaume-Uni et doit se préparer à perdre l'un de ses membres les plus riches et les plus influents.

Ces changements interviennent à un moment où la politique internationale est en mutation constante. Le contexte géopolitique de la diplomatie multilatérale se détériore sous l'action du président des Etats-Unis Donald Trump qui privilégie une approche bilatérale et transactionnelle des affaires étrangères et cherche à réduire considérablement le soutien financier des Etats-Unis aux Nations unies, en particulier dans le domaine du maintien de la paix.⁶ Les contours de la politique africaine de l'administration Trump ne sont pas clairement définis même si la lutte contre le terrorisme sera maintenue, voire renforcée, en particulier dans la Corne de l'Afrique et dans le bassin du lac Tchad, ce qui n'apportera que des réponses à court terme dans les pays comme la Somalie et le Nigéria, tout en faisant encore davantage de victimes civiles.⁷

L'influence de la Chine continue de croître sur le continent. La politique africaine de Pékin a été orientée par les intérêts économiques, mais le pays a dû s'engager dans les opérations de maintien de la paix et de résolution des conflits au Mali et en particulier au Soudan du Sud afin de protéger ses investissements. Les Etats du Golfe et la Turquie ont une présence commerciale, diplomatique et militaire accrue

⁵ L'UE avait réduit de 20 pour cent les salaires des soldats. Après la suspension de la totalité de l'appui budgétaire au Burundi (du fait de la crise politique), l'UE a demandé à l'UA de trouver un moyen de payer directement le contingent burundais de l'AMISOM afin que le gouvernement ne puisse pas s'approprier la somme. Cela s'était ajouté à une suspension temporaire de l'ensemble des paiements des troupes de l'AMISOM après l'évaluation des piliers de l'UE, une évaluation régulière de la gestion des financements européens, qui s'était avérée négative. Selon un haut fonctionnaire européen, la collaboration entre l'UA et l'UE était très efficace lors des élections tenues au Kenya en août, et les relations, en particulier avec le département des Affaires politiques de l'UA, ont continué de s'améliorer. Entretien de Crisis Group, représentant européen, Addis-Abeba, 5 octobre 2017.

⁶ En juin, Nikki Haley, ambassadeur des États-Unis auprès de l'ONU, se vantait d'avoir réduit de 500 millions de dollars le budget de 7,87 milliards de dollars consacré au maintien de la paix. « Haley cheers cuts to UN peacekeeping: "We're only getting started" », CNN, 29 juin 2017.

⁷ « Trump eases combat rules in Somalia intended to protect civilians », *The New York Times*, 30 mars 2017.

en Afrique, en particulier dans la Corne de l'Afrique, mais il est encore difficile d'évaluer si cela va compromettre ou au contraire renforcer la stabilité de la région.⁸

La façon dont les deux institutions vont s'ajuster à ces défis internes et externes aura des incidences majeures sur leur partenariat en matière de paix et de sécurité. Elles devront, pour consolider leur relation, canaliser des frustrations tenaces qui constituent le terreau de la méfiance et du ressentiment.

Ce rapport a été rédigé à partir d'entretiens approfondis avec des représentants officiels de l'UA et de l'UE et de leurs Etats membres, effectués à Addis-Abeba, Bruxelles, Berlin, Djouba, La Haye, Londres, Nairobi et Pretoria entre janvier et octobre de cette année. Il fournit une analyse détaillée des relations entre les deux institutions, identifie et évalue les points de désaccord, examine les préoccupations et les doléances et suggère des moyens de consolider les liens en réduisant l'écart qui les sépare aujourd'hui.

⁸ Rapport Afrique de Crisis Group N°288, *China's Foreign Policy Experiment in South Sudan*, 10 juillet 2017. Commentaire de Crisis Group « A dangerous Gulf in the Horn », 3 août 2017.

II. L'Afrique et l'Europe à la croisée des chemins

A. L'UA : vers davantage d'autonomie et d'efficacité

Pour réduire la dépendance de l'UA à l'égard des bailleurs extérieurs, les Etats membres se sont, en principe, engagés à augmenter sensiblement leurs contributions, y compris pour les activités relatives à la paix et à la sécurité. Soucieux d'obtenir un retour sur investissement, ils ont entamé un processus de réforme en profondeur qui, s'il est mené à bien, permettra à l'UA d'être plus réactive et plus efficace.

1. La réforme financière

En juillet 2015, les dirigeants africains se sont engagés à fournir 25 pour cent du financement du budget de l'UA pour les opérations de paix et de sécurité d'ici 2020. Cette décision indique que l'UA est consciente du fait qu'elle entretient une dépendance excessive et intenable vis-à-vis de l'aide extérieure, et que cette dépendance l'empêche de définir ses propres orientations et restreint sa marge de manœuvre.⁹ Cette volonté d'indépendance financière de certains Etats membres remonte à la crise libyenne de 2011, au cours de laquelle la France, le Royaume-Uni, les États-Unis et leurs alliés avaient mis l'UA à l'écart et rejeté sa feuille de route visant à négocier la sortie de Muammar Kadhafi. Ce sentiment d'impuissance a été exacerbé lorsque l'Afrique, paralysée par des divergences politiques internes et par le manque de moyens militaires, a assisté à la montée des insurrections repoussées par les troupes militaires françaises au Mali et en République centrafricaine (2012 et 2013).¹⁰

En juillet 2016, les Etats membres ont accepté la proposition de Donald Kaberuka, ancien président de la Banque africaine de développement aujourd'hui haut-représentant pour le Fonds de la paix de l'UA, consistant à reverser 0,2 pour cent du montant des importations de « tous les produits éligibles » du continent. Cette taxe permettrait de générer un milliard d'euros (1,2 milliard de dollars) par an.¹¹ Cette décision a permis d'envisager un financement plus prévisible et plus durable des opérations de soutien à la paix menées par l'UA grâce aux contributions de l'ONU, mais elle doit découler sur la constitution de réserves financières avant que ce financement ne puisse être débloqué.¹² A ce jour, seuls le Ghana et le Rwanda ont intégré

⁹ « Déclaration sur le développement autocentré », Assembly/AU/Decl.5 (XXV), 15 juillet 2015. « APSA 2014 Assessment Study : Final Report », UA, 27 avril 2015, p. 14. En 2017, les Etats membres ne contribuent qu'à hauteur de 205 149 538 dollars au budget global de 576 958 511 dollars, le reste étant financé par les partenaires. « Décisions sur le budget de l'UA pour l'exercice 2017 », UA, EX.CL/Dec.919 (XXIX), 13-15 juillet 2016.

¹⁰ L'Afrique du Sud prône en particulier cette indépendance financière. Dlamini Zuma, lorsqu'elle était présidente de la Commission de l'UA, a défendu cette cause avec force. Alex de Waal, « African roles in the Libyan conflict of 2011 », *International Affairs*, vol. 89, no. 2 (2013), p. 365-379. Commentaire de Crisis Group, « The Problems with "African Solutions" », 2 décembre 2013.

¹¹ « Figure of the Week: The African Union Introduces a New Funding Structure », Brookings Institution, (www.brookings.edu/blog/africa), 27 juillet 2016.

¹² Conformément à la résolution 2320 du Conseil de Sécurité (18 novembre 2016), l'ONU a accepté de financer 75 pour cent des opérations de paix de l'UA approuvées par l'institution dès lors que ses Etats membres finançaient les 25 pour cent restants.

cette taxe dans le droit national. Le Tchad, l'Éthiopie, le Kenya et la République du Congo sont les seuls autres États qui ont pris des mesures pour instituer cette taxe.¹³

Cette taxe de 0,2 pour cent est « très controversée » dans certains États membres.¹⁴ Leurs objections portent sur trois points. Tout d'abord, cette taxe va à l'encontre des règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et pourrait nuire aux relations commerciales bilatérales. L'OMC et le gouvernement américain ont mis en doute la légalité de cette taxe, ce qui a donné l'occasion à certains États africains de retarder son introduction. Les problèmes soulevés par l'OMC ne sont pas insurmontables : l'UA pourrait définir une zone africaine de libre-échange ou réclamer une exemption. Néanmoins, la mise en œuvre de ces mesures prendrait beaucoup de temps. La date de janvier 2018 proposée pour l'introduction de cette taxe semble donc irréaliste et la nouvelle date de 2020 paraît incertaine.¹⁵

Deuxièmement, cette proposition a été adoptée à la hâte au cours d'une retraite de chefs d'État en l'absence d'experts techniques, qui auraient pu faire la lumière sur les éventuels obstacles juridiques. Cette objection fait écho à des préoccupations plus sérieuses relatives au processus de prise de décision de l'UA et à la tendance inquiétante à avoir recours à des retraites isolées – deux à ce jour – plutôt qu'aux sessions plénières du sommet de l'AU.

Troisièmement, certains États membres sont réticents à l'idée d'augmenter leurs dépenses en faveur de l'UA et doutent de la capacité de la Commission à gérer des fonds supplémentaires.¹⁶ Leurs doutes seront difficiles à dissiper, mais ils ont donné lieu à un processus de réforme institutionnelle qui a pour but de rendre l'organisation plus efficace et plus performante.

2. La réforme institutionnelle

Lors du sommet de l'UA de janvier, le programme de réforme radical du président rwandais Paul Kagame, élaboré sur la demande de certains chefs d'États membres six mois plus tôt, a été adopté. Si le programme de Kagame était adopté, l'Union africaine concentrerait ses travaux sur quatre thèmes transversaux pour le continent : la paix et la sécurité ; les questions politiques ; la définition d'une zone africaine de

¹³ « Décision sur les conclusions de la retraite de la conférence de l'Union africaine », UA, Assembly/AU/Dec.605 (XXVII), 17-18 juillet 2017. « Ghana, Rwanda and Kenya introduce 0.2% import tax to fund African Union », *Ghana Business News*, 12 juin 2017. « Rwanda approves draft law on new tax for financing AU », *The East African*, 14 février 2017.

¹⁴ Entretien de Crisis Group, diplomate africain, Addis-Abeba, 27 avril 2017.

¹⁵ La taxe de 0,2 pour cent va à l'encontre de la clause de la nation la plus favorisée, qui stipule que les pays ne peuvent pas établir de discrimination entre leurs partenaires commerciaux. Les pays qui se sont engagés à l'annulation des droits de douane enfreindraient également les règles de l'OMC relatives aux droits consolidés. « New AU funding system and the WTO », *International Economic Law and Policy Blog* (worldtradelaw.typepad.com), 10 septembre 2016. « Kagame meets African foreign ministers, rallies for continental solution », *KT Press*, 7 mai 2017.

¹⁶ « L'UA est-elle capable de gérer ? A-t-elle les outils, les mesures budgétaires nécessaires ? J'en doute », déclare un diplomate africain. « Les chefs d'État ne prennent pas les bonnes décisions lorsqu'ils ne sont pas accompagnés de conseillers qui comprennent les questions techniques », explique un autre. Entretien de Crisis Group, diplomates africains, Addis-Abeba, 27 avril ; 16 juin 2017.

libre-échange ; la représentation de l'Afrique dans les affaires mondiales.¹⁷ Les réformes visent également à instaurer un partage de responsabilité clair entre l'UA, les Etats membres et les communautés économiques régionales (CER) et les mécanismes régionaux (MR) – qui sont au cœur de l'architecture africaine de paix et de sécurité (APSA, en anglais) – en vertu du principe de subsidiarité de l'UA selon lequel la résolution des conflits doit être menée par les acteurs qui sont au plus près de la crise.¹⁸ La réforme comprend un ensemble complet de procédures de recrutement du personnel de la Commission de l'UA, un processus de sélection du président plus fiable et davantage fondé sur le mérite et un recrutement par concours du vice-président et des commissaires.¹⁹

Par le passé, d'autres propositions de réformes ont déjà été élaborées avant d'être finalement abandonnées – les conclusions d'un panel de haut niveau ont été mises au rebut en 2007, et un plan visant à remplacer l'Union africaine par une Autorité de l'union africaine a été discrètement oublié après la disparition de son principal instigateur, le dirigeant libyen Muammar Kadhafi.²⁰ Il pourrait en être autrement pour cette proposition, car ce sont cette fois trois chefs d'Etat en exercice – le président rwandais Kagame, le président tchadien Idriss Déby et le président guinéen Alpha Condé – qui ont été chargés de sa mise en œuvre.

Toutefois, le soutien politique des Etats membres ne sera pas facile à obtenir. La ferveur panafricaine qui a conduit à l'établissement de l'UA en 2002 s'est étiolée. Certains poids lourds, tels que le Nigéria, l'Ethiopie, l'Afrique du Sud et la Libye (qui se trouvent être les architectes de l'UA) sont distraits par des troubles nationaux ou régionaux. Certains plus petits Etats, tels que la Tanzanie ou la Zambie, des défenseurs historiques du panafricanisme, sont également occupés par des affaires plus urgentes, et le Kenya a perdu son enthousiasme vis-à-vis de l'UA après la défaite de son candidat au poste de président de la Commission.

Par ailleurs, le style de Kagame crée un certain malaise. Sa gestion autoritaire ne lui attire pas que des amis, même si, à la suite de plaintes formulées par un certain nombre d'Etats membres, il a abandonné la proposition consistant à ne faire participer aux réunions de l'Assemblée, l'organe décisionnaire suprême de l'UA, que

¹⁷ Dans le cadre de ces réformes, le mandat de l'UA ne couvrirait plus les domaines tels que l'infrastructure et l'énergie, les affaires sociales, l'économie rurale et l'agriculture, les ressources humaines, la science et les technologies. Les portefeuilles relatifs aux affaires économiques, au commerce et à l'industrie seraient drastiquement réduits.

¹⁸ L'UA reconnaît huit CER : l'Union du Maghreb arabe, la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, la Communauté d'Afrique de l'Est, l'Autorité inter-gouvernementale pour le développement, la Communauté de développement de l'Afrique australe, le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe, la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale, la Communauté des Etats sahélo-sahariens ; et deux mécanismes régionaux : la Force en attente de la région Afrique orientale et la Capacité de la région Afrique du Nord. Pour plus d'informations, se référer au chapitre III.C. L'APSA est la structure de paix et de sécurité du continent. Elle regroupe le Conseil de paix et de sécurité, le Groupe des sages, le Système continental d'alerte rapide, La Force africaine en attente et le Fonds pour la paix.

¹⁹ Paul Kagame, « L'impératif du renforcement de notre union : recommandations proposées pour la réforme institutionnelle de l'Union africaine », Assembly/AU/Dec.635 (XXVIII), 29 janvier 2017.

²⁰ « The African Union has a plan to fix itself. Will it be able to? », *World Politics Review* (www.worldpoliticsreview.com), 10 février 2017.

les chefs d'Etats ou leurs adjoints.²¹ Pour réussir, Kagame doit faire naître une coalition de dirigeants partageant une vision continentale. Il doit également rassembler les corps constituants de l'Union africaine, et plus particulièrement la Commission et les communautés économiques régionales, qui doivent encore être formellement consultées, et les Etats membres, dont les cinq pays qui contribuent le plus lourdement au budget (Algérie, Egypte, Maroc, Nigéria et Afrique du Sud).

Les réformes financières de Kaberuka sont au cœur des projets de Kagame. Lors du sommet de juillet, Kagame a déclaré aux dirigeants de l'UA : « Ces mesures constituent la pierre angulaire de toutes nos actions. L'indépendance et l'autonomie de l'Union africaine sont vitales pour notre continent. »²² L'Union africaine, si elle ne parvient pas à obtenir le financement d'autres Etats membres, ne sera bientôt plus en mesure d'accomplir son mandat en matière de sécurité et les opérations de soutien à la paix menées par l'UA se trouveront privées des contributions de l'ONU. Les autres partenaires – y compris l'UE – exigeront progressivement de l'UA qu'elle apporte davantage de fonds propres avant d'apporter leur contribution.

B. L'UE : une rupture et un déclin

La décision inattendue de sortie de l'UE prise par le Royaume-Uni et les retombées de la crise migratoire de 2015 ont pesé très lourdement sur l'UE, la menaçant dans son existence même. Sa réaction impulsive à la question de la migration a mis ses relations avec l'UA en péril et risque de jeter une ombre sur le sommet UA-UE.

1. Brexit

La décision du Royaume-Uni de quitter l'UE aura des répercussions majeures sur les relations entre l'UE et l'UA. Le Royaume-Uni contribue à hauteur de 15 pour cent au budget du Fonds européen de développement (FED) (5,36 milliards de dollars soient 4,478 milliards d'euros en 2014-2016), qui finance la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (APF, en anglais), le mécanisme financier des activités de paix et de sécurité de l'UA.²³ Le Royaume-Uni continuera de financer ses propres programmes d'aide en Afrique, et il est possible qu'une partie de cette aide reste acheminée par les mécanismes européens tels que le FED. Quoi qu'il en soit, il est très peu probable que le niveau de dépenses actuelles au faveur de l'UA soit maintenu.²⁴

Au cours des dernières années, la politique africaine de l'UE a été le résultat d'un équilibre délicat entre les intérêts de la France et ceux du Royaume-Uni. Les deux pays ont utilisé les financements de l'UE pour favoriser leurs intérêts nationaux

²¹ Un diplomate africain déclare : « Kagame est en train de devenir le président de l'Afrique, il essaie de nous faire comprendre qu'il est plus important que les autres. » Entretien de Crisis Group, 27 avril 2017.

²² Discours de Paul Kagame à la 29^{ème} Session ordinaire de l'Assemblée de l'Union africaine, Addis-Abeba, 3 juillet 2017.

²³ Mémorandum explicatif relatif au financement de l'aide de l'UE au titre du cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 conformément à l'accord de partenariat pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP)-UE, gouvernement britannique, Command Paper 8818.

²⁴ Entretiens de Crisis Group, représentants de l'UE et diplomates européens, Bruxelles, 12-23 mai 2017 ; diplomate britannique, juillet 2017.

sur le continent.²⁵ Le Brexit va probablement se traduire par un déplacement de la Corne de l'Afrique (et en particulier de la Somalie, qui a le plus bénéficié du financement de l'APF) vers le Sahel et l'Afrique de l'Ouest. Ce changement sera opéré non seulement par la France, mais aussi par le président de la Commission de l'UA, Moussa Faki Mahamat, originaire d'un pays, le Tchad, qui joue un rôle essentiel dans la lutte contre Boko Haram dans le bassin du lac Tchad et contre les groupes jihadistes au Mali. Cette tendance est déjà visible d'ailleurs – la France a fortement influé sur la décision d'allouer 50 millions d'euros (59,8 millions de dollars) au G5 Sahel chargé de lutter contre le terrorisme et le crime organisé dans la région.²⁶

Il se trouve que le Brexit coïncide avec une période où l'Allemagne s'intéresse davantage à l'Afrique. En partie du fait de la crise migratoire en Europe, l'Allemagne a constaté que l'instabilité en Afrique avait des répercussions sur ses intérêts nationaux et son engagement sur le continent est de plus en plus marqué. En janvier 2017, le gouvernement a révélé son « Plan Marshall avec l'Afrique », qui vise à promouvoir le commerce équitable, l'augmentation des investissements privés, le développement économique partant de la base, l'entrepreneuriat et l'emploi.²⁷ Le continent était au centre des préoccupations de la présidence allemande du G20 en 2016-2017, ce qui s'est traduit par le lancement du Pacte avec l'Afrique – accords spécifiques à chaque pays visant à promouvoir les investissements privés et à accélérer la mise en place des infrastructures.²⁸ L'Allemagne a également augmenté ses effectifs auprès de la MINUSMA, la mission de maintien de la paix de l'ONU au Mali. En passant de 650 à 1 000 soldats, ce contingent est devenu le déploiement le plus important de l'Allemagne, dépassant ceux de l'Afghanistan et de l'Irak.²⁹

Reste à savoir si la présence militaire et économique renforcée de l'Allemagne se manifestera par un plus grand pouvoir politique en Afrique. L'Allemagne n'a pas encore acquis la confiance dont font preuve la France et le Royaume-Uni dans ce domaine. Elle semble peu disposée à reprendre le flambeau du Royaume-Uni : « Les approches du Royaume-Uni et de l'Allemagne sont très différentes : la première

²⁵ Alors que la majeure partie de l'APF a été versée à l'AMISOM, l'essentiel des missions civiles et militaires de la Politique commune de sécurité et de défense de l'UE se sont déroulées en Afrique francophone. Pour éviter d'engager davantage de ressources bilatérales, le Royaume-Uni a utilisé l'APF pour que l'AMISOM, la mission de l'UA en Somalie, puisse recevoir un appui continu. La France procède de la même façon avec la force du G5 Sahel au Mali.

²⁶ Entretiens de Crisis Group, représentants de l'UE et diplomates européens, Bruxelles, mai 2017 ; Addis-Abeba, juin 2017.

²⁷ Le Plan Marshall vise à sortir du cadre « bailleur-bénéficiaire » pour aller vers « un partenariat économique partant des initiatives et de l'appropriation des possibilités », mais le gouvernement allemand n'a pas consulté les partenaires africains pour l'élaboration de ce plan. « Le plan Marshall est une fiction. Il n'a été conçu ni avec ni pour l'Afrique » déclare un représentant de l'UA. Entretien de Crisis Group, Bruxelles, 22 mai 2017. « Africa and Europe – a new partnership for development, peace and a better future », ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement, janvier 2017.

²⁸ Le Pacte avec l'Afrique a été lancé lors du sommet du G20 tenu à Hambourg, 7-8 juillet 2017. A ce jour, sept pays participent au programme : la Côte d'Ivoire, l'Ethiopie, le Ghana, le Maroc, le Rwanda, le Sénégal et la Tunisie. « At a glance: the Compact with Africa », *Deutsche Welle*, 9 juin 2017.

²⁹ « German parliament votes to expand military presence in Mali », *Deutsche Welle*, 26 janvier 2017.

est militaire tandis que la seconde est civile. »³⁰ La politique étrangère plus affirmée de l'Allemagne pourrait se faire l'écho de sa puissance économique croissante au sein de l'union après la crise économique. L'Alliance pour le Sahel, récemment conclue entre l'Allemagne, la France et l'UE et qui vise à améliorer la coordination de l'aide au développement dans la région, pourrait en être un premier signe et constitue un bon exemple de la façon dont le partenariat franco-allemand pourra être utilisé à l'avenir.³¹

2. Migration et terrorisme

Deux questions – la migration et le terrorisme, intimement liés dans l'imaginaire européen, mais pas dans celui de l'Afrique – ont permis à l'UE de prendre la mesure de la proximité géographique entre les deux continents. Elles sont à la fois la plus grande source de conflits et le meilleur motif de coopération entre les deux institutions.

Le terrorisme est un domaine dans lequel l'UA et l'UE pourraient théoriquement trouver un terrain d'entente. « [Il] est devenu un dénominateur commun pour l'UA et l'UE. Il affaiblit les pays d'Afrique et a des incidences sur le flux de réfugiés qui arrivent dans l'UE », a déclaré un représentant de l'UA à Crisis Group.³² Jusqu'à présent, l'UE et ses Etats membres ont apporté la majeure partie de leurs contributions par l'intermédiaire des Etats membres de l'UA et non de la Commission, notamment le soutien à la force G5 Sahel et à la Force mixte multinationale du bassin du lac Tchad (FMM) qui sont des coalitions d'Etats directement touchés qui combattent les menaces jihadistes et criminelles transfrontalières dans ces deux régions. Cette situation s'explique principalement par l'absence de plan cohérent de l'UA dans la lutte contre le terrorisme, mais aussi par le fait que ses Etats membres sont réticents à abandonner leur souveraineté dans un domaine qui relève à leurs yeux de la sécurité nationale.³³ En outre les Etats membres de l'UE préfèrent travailler directement avec les forces militaires qu'ils connaissent bien (les forces françaises ou tchadiennes, par exemple). Néanmoins, l'UA pourrait jouer un rôle important, en particulier dans l'application des accords continentaux et en matière d'autorisation et de coordination des forces ad hoc telles que le G5 Sahel et la FMM.

La question qui divise l'UA et l'UE est celle du lien entre le terrorisme et la migration. Les tentatives récurrentes, en particulier dans les médias, visant à établir un lien de cause à effet entre les migrants africains et l'augmentation du nombre

³⁰ Entretiens de Crisis Group, représentants du gouvernement, Berlin, 18-19 mai 2017 ; Addis-Abeba, 13 juin 2017.

³¹ « Alliance for the Sahel will reinforce EU work for stability and development of key region », Union européenne, 14 juillet 2017.

³² Entretien de Crisis Group, représentant de l'UA, Addis-Abeba, 12 juin 2017.

³³ L'UA dispose d'un cadre légal complet (la Convention d'Alger de 1999 sur la prévention et la lutte contre le terrorisme ; le Plan d'Action de 2002 et le Protocole de 2004 définissent les actes terroristes et les domaines de coopérations entre les Etats), mais il n'a pas été mis en application par les Etats membres. Ce cadre légal est complété par les accords de coopération en matière de sécurité régionale tels que les processus de Nouakchott ou de Djibouti. « Good talk, not enough action. The AU's counter-terrorism architecture and why it matters », Institute for Security Studies, mars 2015.

d'attentats terroristes suscitent des inquiétudes.³⁴ Cet aspect, parmi d'autres, de l'action de l'UE en matière de migration a jeté un froid sur les relations avec l'UA.

En 2015, plus d'un million de réfugiés et de migrants fuyant la guerre, la persécution et la pauvreté au Moyen-Orient et en Afrique se sont rendus en Europe.³⁵ Les Etats membres de l'UE ont éprouvé des difficultés à faire face de façon équitable à ces arrivées aussi massives que soudaines. Des divisions profondes se sont fait jour, remettant en question l'engagement de l'UE au principe de frontières ouvertes et menaçant la viabilité même de l'UE. Au regard de l'action de pays en développement comme le Liban, l'Ethiopie et l'Ouganda qui ont accueilli des millions de personnes déplacées, l'intervention chaotique de l'UE faisait pâle figure. Cette crise a provoqué une réaction violente à l'encontre des migrants et s'est traduite par un regain de popularité des partis politiques de droite, anti-immigrés et anti-Islam qui a influé sur la décision du Royaume-Uni de sortir de l'UE et a eu des incidences majeures sur les élections en France, en Allemagne et aux Pays-Bas.

L'Europe a adopté une double approche face à la migration africaine et ce qu'elle considère comme son corolaire, la menace terroriste. Premièrement, à travers le Cadre de partenariat et le Plan d'investissement extérieur européen, l'UE tente de s'attaquer aux causes profondes de l'instabilité, des déplacements forcés et de la migration irrégulière.³⁶ Des observateurs extérieurs ont remis en question des accords conclus conformément au Cadre de partenariat et qui proposaient des mesures d'incitations visant à réduire le flux de migrants à des gouvernements répressifs comme le Soudan ou l'Erythrée dont les politiques nationales incitaient les populations à fuir vers l'Europe. Certains Etats membres ont également contesté les fondements éthiques de ce programme.³⁷ Deuxièmement, pour sécuriser la frontière sud, l'UE et ses Etats membres ont augmenté leur présence militaire et le nombre d'opérations de lutte contre le terrorisme dans le Sahel et le bassin du lac

³⁴ Entretiens de Crisis Group, représentants de l'UE, Bruxelles, 22 mai 2017 ; représentants de la Communauté économique régionale (CER), Nairobi, 27 juin 2017.

³⁵ « Plus d'un million de personnes ont rejoint l'Europe par la mer en 2015 », L'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), 30 décembre 2015.

³⁶ Le cadre établit des accords entre certains pays et le Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique de 2,84 milliards d'euros. Les cinq premiers pays prioritaires sont l'Ethiopie, le Mali, le Niger, le Nigeria et le Sénégal. « Communication relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration », Commission européenne, 9 juin 2016. « Décision de la Commission relative à la création d'un fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique », Commission européenne, 20 octobre 2016. « Communication de la Commission : Vers une deuxième phase du Fonds européen pour les investissements stratégiques et un nouveau plan d'investissement extérieur européen », Union européenne, 14 septembre 2016.

³⁷ Crisis Group a également émis des critiques sur ces accords considérés comme « légalement, moralement et pratiquement » problématiques, estimant que leur impact serait limité dès lors qu'ils ne se focalisent pas sur les causes de la migration. Voir Jean-Marie Guéhenno, « How Europe can solve a global crisis », *Politico*, 25 avril 2016 ; EU Watch List N°6, 24 février 2017 ; « EU urged to end cooperation with Sudan after refugees whipped and deported », *The Guardian*, 27 février 2017. « Upgrading the EU's migration partnership », Carnegie Europe, 21 novembre 2016. Entretiens de Crisis Group, diplomates européens, 15 mai 2017. Voir le briefing Afrique de Crisis Group N°100, *Eritrea: Ending the Exodus ?*, 8 août 2014.

Tchad, qui sont des points de transit et d'origine des migrants africains en situation irrégulière.³⁸ Ils ont notamment soutenu le G5 Sahel.

La création de cette « forteresse européenne »³⁹, allant de pair avec une diplomatie malhabile, dont l'exemple le plus frappant est le fiasco du Sommet de La Valette, a isolé l'Afrique. Après la noyade de 800 migrants qui avaient traversé depuis la Libye en avril 2015, l'UE a réuni des dirigeants des deux continents à La Valette, Malte, en novembre de la même année. L'échec était dans l'air avant que la réunion ne commence : certains critiques ont déclaré que l'UE n'avait pas suffisamment consulté l'UA ou ses Etats membres et avait trié sur le volet les dirigeants avec lesquels elle souhaitait travailler. Malgré la promesse de l'UE d'investir 1,9 milliard de dollars pour s'attaquer aux causes profondes de la migration à travers le Fonds fiduciaire d'urgence, les Africains ont quitté la réunion insatisfaits et insultés par ce qu'ils ont perçu comme une approche discriminatoire de l'UE (accepter les Syriens qui fuient le conflit, mais ignorer les Africains qui fuient la pauvreté) et par ses tentatives de les forcer à accepter automatiquement les migrants expulsés. L'aide proposée ne suffisait même pas à apaiser les inquiétudes relatives au manque à gagner lié aux transferts d'argent, dont le montant est évalué à plus de 32 milliards de dollars par an.⁴⁰

Le Fonds fiduciaire d'urgence a également engendré une certaine déception en particulier auprès des communautés économiques régionales (CER) : « C'est un échec », a déclaré un représentant des CER.⁴¹ Les représentants des CER ont l'impression que l'argent a été dépensé pour la sécurisation des frontières plutôt que pour traiter les causes de la migration, comme cela avait été annoncé. Certains organes régionaux ont le sentiment d'avoir été lésés, car les ressources qui avaient été allouées à leurs programmes ont été transférées au fonds d'urgence. Certains considèrent que les projets sont mal gérés et que des contrats sont attribués à des agences d'aide européennes qui n'ont pas toujours l'expérience ou les connaissances locales requises. La compétition pour les ressources risque également de « diviser le continent », car de nombreux pays d'origine estiment que les besoins ne sont pas satisfaits. En outre, un ressentiment persiste concernant les sommes mises à la disposition de l'Afrique, en particulier au regard de l'accord relativement lucratif proposé à la Turquie.⁴²

Sur cette question, les Européens et les Africains ont des opinions diamétralement opposées : l'UE s'entête à essayer d'éviter les migrations irrégulières tandis que l'UA tente de trouver des moyens d'augmenter les flux réguliers.⁴³ Il faut trouver

³⁸ Rapport Afrique de Crisis Group N°227, *Le Sahel central : au cœur de la tempête*, Synthèse, 25 juin 2015.

³⁹ Terme utilisé par l'ancienne présidente de la Commission de l'UA, Nkosazana Dlamini Zuma, après le Sommet de La Valette. « Africa: EU, Africa sign \$1.9 billion deal on return of immigrants », *The East African*, 14 novembre 2015.

⁴⁰ « Migrant crisis: no Africa-EU grand bargain », BBC, 13 novembre 2015. « African leaders reject EU "charity" over "investment" », *The Telegraph*, 13 novembre 2015. « Beyond Valletta Summit », *Times of Malta*, 10 novembre 2015.

⁴¹ Entretien de Crisis Group, représentant de la CER, Nairobi, 27 juin 2017.

⁴² Entretiens de Crisis Group, représentants de l'UE et diplomates africains, Bruxelles, avril 2017 ; représentants de la CER, Addis-Abeba, 12 et 16 juin 2017 ; Nairobi, 27 juin 2017.

⁴³ Entretiens de Crisis Group, représentants de l'UE et diplomate africain, Bruxelles, mai 2017 ; Représentants de la CER, Addis-Abeba et Nairobi, juin 2017.

un terrain d'entente. L'UE devrait lâcher du lest pour trouver des moyens de faire venir les travailleurs qualifiés, dont l'Europe aura grand besoin étant donné le vieillissement de sa population. De son côté, l'UA devrait coopérer davantage sur la question des personnes rapatriées ; par exemple, les Etats membres de l'UE sont très contrariés par le refus de l'Ethiopie de réadmettre 32 migrants venant d'Europe alors que le pays prévoit la réadmission de centaines de milliers de citoyens expulsés par l'Arabie saoudite.⁴⁴ L'UA et l'UE devraient également trouver un espace de dialogue en dehors de la question de la migration vers et à partir de l'Europe, tel que les causes de cette migration, thème sur lequel les deux institutions affichent leur intérêt.

Marquée par La Valette, l'Afrique s'oppose à toute discussion sérieuse sur la migration à l'occasion du prochain sommet UA-UE. L'UE souhaiterait entamer le débat au cours du sommet UA-UE, mais hésite à l'inscrire à l'ordre du jour. Elle espère utiliser le thème central de la jeunesse pour remettre la migration sur le tapis.

C. *Repenser les relations UA-UE*

L'accord de Cotonou, un partenariat entre l'UE et 79 pays d'Afrique subsaharienne, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) expirera en 2020 et sera renégocié dans les deux prochaines années.⁴⁵ Dans le cadre de cet accord, l'aide au développement est financée par le Fonds européen de développement (FED). Le Fonds finance aussi la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (APF) qui constitue la principale source de soutien de l'UE aux activités de paix et de sécurité de l'UA et de ses communautés économiques régionales.⁴⁶ Les modalités de l'accord post-Cotonou ne sont pas encore définies – l'UE et les pays ACP n'ont pas encore de position claire – mais il pourrait apporter d'importants changements et redessiner les contours des relations entre les deux institutions.

La grande inconnue reste l'avenir du modèle ACP. Comprenant en majorité d'anciennes colonies françaises, italiennes, portugaises, espagnoles et britanniques, ce modèle est vu comme une construction coloniale. Au-delà de ce passé colonial commun, peu de choses relient les membres de ce groupe, si ce n'est le changement climatique et certains aspects du développement. Il ne fait aucun doute que les enjeux de paix et de sécurité des pays des Caraïbes et du Pacifique sont très distincts de ceux auxquels l'Afrique fait face. Certains Etats membres de l'UE, les Pays-Bas et l'Allemagne en particulier, souhaiteraient que le système des ACP soit entièrement repensé.⁴⁷ Une des possibilités serait que l'UE élargisse l'accord de Cotonou pour l'ouvrir à l'ensemble des pays en développement, ce qui permettrait de créer un

⁴⁴ Entretien de Crisis Group, diplomate européen, Addis-Abeba, 21 juin 2017.

⁴⁵ L'accord de Cotonou, signé en juin 2000, vise à réduire et à éradiquer la pauvreté, à promouvoir le développement durable et à intégrer les Etats de l'ACP dans l'économie mondiale.

⁴⁶ La Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique a été créée en 2003, à la demande de certains dirigeants africains. Depuis lors, plus de 2 milliards de dollars ont été alloués aux activités de paix et de sécurité en Afrique. Des financements complémentaires ont été fournis par l'intermédiaire, notamment, de l'Instrument de coopération au développement (ICD) et de l'Instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP) de l'UE.

⁴⁷ Entretiens de Crisis Group, diplomates européens et représentants gouvernementaux, Bruxelles et Berlin, mai 2017 ; Addis-Abeba, juin 2017.

pilier distinct pour l'Afrique qui engloberait l'Afrique subsaharienne. Cependant, certains pays d'Afrique du Nord s'opposent à cette idée et ont des doutes quant aux motivations de l'UE, préférant conserver les accords actuels régis par les traités conclus avec l'UE dans le cadre de la Politique européenne de voisinage.⁴⁸

Le retour du Maroc au sein de l'UA en janvier 2017, après 33 ans d'absence, change également les relations de l'UE avec l'UA. Auparavant, il s'agissait d'un partenariat entre l'Afrique et l'UE, et l'UA avait un rôle plus ambigu. Désormais, l'UA représente les 54 Etats africains, plus le Sahara occidental, et le processus qui donnera à l'UA un rôle plus central est en marche. Le fait que le sommet ait été rebaptisé Sommet UA-UE, plutôt qu'Afrique-UE, en est un premier signe.

L'accord pour l'après-Cotonou pose également la question de l'avenir du FED et de l'APF qui fait partie de ce fonds, et celle de l'éventuelle intégration de ce fonds dans le budget européen et de la modification de sa portée. Cela s'inscrit dans un débat plus global sur le réexamen à mi-parcours du budget et des instruments financiers de l'UE.⁴⁹ Cette question est également liée à la problématique du financement par l'UE du renforcement des capacités en matière de sécurité (y compris l'aspect militaire) de l'Afrique et des autres pays partenaires, que ce soit par des mécanismes existants ou par la création de nouveaux mécanismes pour l'après-2020.⁵⁰ Si les documents d'orientation de l'UE établissent clairement la trame qui relie les aspects de sécurité et de développement, ses implications pratiques, et en particulier financières, restent un point de désaccord au sein des Etats membres de l'UE, mais aussi entre les différents Etats. Ces désaccords se concentrent sur la proportion de l'aide au développement qui doit être utilisée pour financer les activités de paix et de sécurité, et en particulier leur composante militaire.⁵¹

⁴⁸ « Nous ne pensons pas que le continent devrait être considéré comme un tout. Il y a parfois un monde entre certains Etats et certaines régions. L'objectif du nouveau partenariat avec l'Afrique est de réduire les sommes d'argent qu'ils sont prêts à mettre sur la table. L'UE devient paresseuse, et n'a pas envie de discuter avec 55 pays » a déclaré un diplomate d'Afrique du Nord. Entretien de Crisis Group, Addis-Abeba, 27 avril 2017.

⁴⁹ Le 20 juin 2017, l'Union européenne a achevé le réexamen à mi-parcours du cadre financier pluriannuel (ou budget) pour la période 2014-2010.

⁵⁰ Certaines propositions sont à l'étude, avec l'idée d'un instrument pour le renforcement des capacités pour favoriser la sécurité et le développement (CBSD, en anglais) qui fournirait aux pays partenaires une formation et des conseils militaires et de sécurité, des moyens et des équipements non létaux, afin de leur permettre de prévenir ou de gérer eux-mêmes les crises. De manière transitoire, la Commission européenne a proposé d'amender l'actuel Instrument contribuant à la stabilité et à la paix pour allouer 100 millions d'euros (120 millions de dollars) au CBSD. « Proposition instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix », Commission européenne, 5 juillet 2016.

⁵¹ « The EU's new approach to funding peace and security », European Parliament Think Tank, 20 mars 2017. Entretiens de Crisis Group, diplomates européens et représentants gouvernementaux, Bruxelles, Berlin et La Haye, 12-23 mai 2017 ; Addis-Abeba, 12-16 juin 2017.

III. Paix et sécurité : quel rôle pour l'UA ?

A. *La nature volatile des conflits en Afrique*

La nature des conflits en Afrique a changé de façon spectaculaire au cours des dix dernières années. Certaines choses ne changent pas : transitions gouvernementales contestées, guerres civiles, répressions par les autorités et insurrections de moindre envergure. Néanmoins, à cela s'ajoutent des problématiques qui créent de nouvelles dynamiques complexes, telles que l'influence croissante d'acteurs non étatiques (en particulier les réseaux criminels transnationaux religieux ou extrémistes de tout bord) et les effets du changement climatique et de l'augmentation démographique.

Certains nouveaux groupes de militants entretiennent des liens avec les groupes jihadistes internationaux, font preuve d'une grande intolérance, rejettent le pluralisme politique et religieux et adoptent des visions qui rendent presque impossible leur intégration à la vie politique. Ils se lient avec d'autres milices progouvernementales ou antigouvernementales ; leur composition évolue et se confond parfois avec celle d'autres groupes. Leur utilisation des attentats suicides et des engins explosifs improvisés pose de nouvelles difficultés aux forces de sécurité nationale et aux forces de maintien de la paix. Les acteurs non étatiques de toutes les allégeances, mais en particulier les jihadistes et les trafiquants, ont pris le contrôle de zones étendues qui échappent à la supervision des gouvernements, surtout dans le Sahel et la savane soudanienne. Les groupes armés sont de plus en plus fragmentés, ils disposent dans le meilleur des cas des structures dirigeantes fluctuantes et les chefs de ces groupes à tous les niveaux parviennent toujours à obtenir des financements issus de leurs activités criminelles.

Ces éléments rendent la résolution des crises du continent très complexe. Les puissances régionales et les communautés économiques, l'UA elle-même, mais aussi les puissances extérieures, se sont toutes évertuées à les gérer au mieux, qu'il s'agisse de crises nouvelles – telles que celles qui se sont déclenchées au cours des cinq dernières années en Libye, au Mali, au Nigéria, en République centrafricaine et au Soudan du Sud – ou de crises plus anciennes – telles que celles du Soudan, de la Somalie et de la République démocratique du Congo.

L'architecture de paix et de sécurité du continent, conçue et élaborée au cours des années 2000, doit évoluer pour faire face aux enjeux actuels. L'UA et ses Etats membres tentent de s'adapter en adoptant de nouvelles initiatives telles que le processus de Nouakchott, dont l'objectif était de renforcer la coopération en matière de sécurité entre onze pays de l'Afrique de l'Ouest et du Sahel, et le mécanisme AFRIPOL de l'UA pour la coopération entre les forces de police⁵² et en autorisant la mise en œuvre de forces ad hoc telles que la Force mixte multinationale du bassin du lac Tchad (FMM) et le G5 Sahel. Néanmoins, pour éviter cette approche décousue, l'architecture de paix et de sécurité doit être repensée en profondeur, et le rôle qu'y joue l'UA doit être redéfini. Le processus de réforme de Kagame est l'occasion de mener cette transformation, mais l'UA doit, pour ce faire, entamer une réflexion stratégique.

⁵² Le processus, inauguré dans la capitale mauritanienne en mars 2013, inclut l'Algérie, le Burkina Faso, le Tchad, la Guinée, la Côte d'Ivoire, la Libye, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Nigéria, et le Sénégal.

Ceux qui soutiennent le G5 et la FMM considèrent que ces forces sont des réponses flexibles et innovantes aux nouvelles menaces pour la sécurité. D'aucuns sont inquiets des implications à long terme pour la durabilité de l'UA et son architecture de paix et de sécurité.⁵³ Ces forces ad hoc sont séparées de l'architecture actuelle, car elles ne sont pilotées ni par l'UE ni par une communauté économique régionale. Leurs mandats ont pourtant été validés par le Conseil de paix et de sécurité de l'UA, ce qui leur permet d'avoir accès aux financements de l'UE, qui devraient être acheminés par l'UA.⁵⁴ Mais au lieu de cela, pour éviter les désagréments qui ont frappé les troupes de la FMM, qui ont dû se passer pendant plus d'un an d'équipements essentiels, l'UE a décidé de ne pas impliquer l'UA dans le processus de financement et de nommer un fournisseur extérieur de services d'approvisionnement.

L'UA n'a pas contesté cette décision, bien qu'elle risquait de mettre gravement en péril son autorité. Comme le stipulent ses textes fondateurs, l'UA a la responsabilité première de la paix et de la sécurité sur le continent. En cédant à la pression de l'UE et de certains Etats membres de l'UA, et en acceptant de se contenter d'approuver la formation du G5 sans exiger un droit de regard politique et financier sur la mission, l'UA a cédé une partie de son pouvoir, ce qui crée un précédent qu'il sera difficile d'ignorer.⁵⁵ D'un point de vue institutionnel, il aurait été plus prudent de la part de l'UA de demander au secrétariat du G5 de lui fournir un rapport régulier de ses progrès et de l'application du mandat établi. A l'inverse, l'UA a abandonné un moyen de pression essentiel sur les organismes régionaux et les Etats membres : l'accès aux financements européens.

B. *Les priorités stratégiques de l'UA*

Pour s'adapter à la nature volatile des conflits et à l'émergence de forces ad hoc telles que le G5, l'UA doit mettre en œuvre une stratégie cohérente pour la paix et la sécurité et définir clairement son rôle.

L'UA a une pléthore d'objectifs ambitieux, mais ses priorités stratégiques ne sont pas définies clairement. La multiplication de déclarations et de feuilles de route élaborées au cours des dernières années en témoigne.⁵⁶ Toutes les personnes

⁵³ Entretiens de Crisis Group, diplomates européens et africains, représentants de l'UE et de l'UA, Bruxelles, mai 2017 ; Addis-Abeba, juin 2017.

⁵⁴ « Communiqué de la 679^{ème} Réunion du Conseil de paix et de sécurité relatif au concept d'opérations (CONOPS) stratégique de la Force conjointe du G5 Sahel », Union africaine, 21 avril 2017.

⁵⁵ Certains représentants de l'UE remettent déjà en question la nécessité d'une intervention de l'UA : « Pour certaines opérations d'un nouveau genre, l'intervention de l'UA n'est pas pertinente » déclare l'un d'eux. Entretien de Crisis Group, représentants de l'UE, Bruxelles, 22 mai 2017. Le projet du concept d'opérations ne mentionne qu'une seule fois l'UA, donc le contexte de l'appui financier à fournir à la force. Les documents qui définissent les priorités de l'UA sont notamment l'Agenda 2063 ; la « Déclaration solennelle sur le cinquantième anniversaire de l'OUA (UA) » ; la « Feuille de route de l'APSA 2016-2020 » ; le « Rapport sur le financement prévisible et durable de l'UA pour la paix en Afrique » ; la « Feuille de route principale de l'UA des étapes pratiques pour faire taire les armes en Afrique d'ici 2020 » ; et le « Plan de travail stratégique de Maputo pour la Force en attente de l'Afrique ».

⁵⁶ Les documents qui définissent les priorités de l'UA sont notamment l'Agenda 2063 ; la « Déclaration solennelle sur le cinquantième anniversaire de l'OUA (UA) » ; la « Feuille de route de

rencontrées dans le cadre de ce rapport avaient des opinions différentes, voire diamétralement opposées, quant aux perspectives d'avenir de l'UA. D'un point de vue stratégique, l'UA est perdue entre la volonté de faire régner la paix et la sécurité sur le continent d'ici 2063 – un calendrier qui rend toute planification hasardeuse – et l'objectif à beaucoup trop court terme de « faire taire les armes » d'ici 2020.⁵⁷ Il est difficile d'estimer le degré d'adhésion des Etats membres à ces mécanismes et grandes orientations, ce qui implique que la vision affichée dans ces documents pourrait être déconnectée des réalités politiques du continent.

Le Fonds pour la paix est peut-être le plus représentatif de la vision actuelle de l'UA, puisque c'est le seul cadre que les Etats membres se sont engagés à financer eux-mêmes. Il est composé de trois volets : la médiation et la diplomatie préventive, la capacité institutionnelle et les opérations de soutien à la paix. Mais les responsables africains ne sont pas tous d'accord avec ces priorités. Un diplomate africain a par exemple déclaré que l'UA ne devrait pas s'engager dans des opérations de paix coûteuses et dont le succès reste limité. Un autre diplomate s'interrogeait sur le rôle réel de l'UA dans la prévention des conflits, suggérant que l'institution se contentait de suivre les orientations des Nations unies et de l'UE.⁵⁸

Un des aspects essentiels qui ne sera pas financé par le Fonds pour la paix est celui de la reconstruction et du développement après un conflit (PCRD, en anglais) malgré le souhait unanime de la Commission, des communautés économiques régionales et des Etats membres de conférer un rôle plus déterminant dans la stabilisation et la reconstruction des pays sortant d'un conflit. Une des raisons de cette omission est le coût élevé des activités de PCRD. La question de savoir si l'UA devrait simplement établir des orientations stratégiques ou si elle devrait également participer à la mise en œuvre de ces activités est également controversée. Les organes régionaux ont tendance à pencher pour la première option.⁵⁹ Les partenaires de

l'APSA 2016-2020 » ; le « Rapport sur le financement prévisible et durable de l'UA pour la paix en Afrique » ; la « Feuille de route principale de l'UA des étapes pratiques pour faire taire les armes en Afrique d'ici 2020 » ; et le « Plan de travail stratégique de Maputo pour la Force en attente de l'Afrique ».

⁵⁷ La Déclaration solennelle sur le cinquantième anniversaire de l'OUA (UA) a été faite par les dirigeants africains en mai 2013 au cours des célébrations organisées pour fêter la création de l'Organisation de l'Unité africaine. Elle inclut un engagement à « venir à bout de toutes les guerres en Afrique d'ici à 2020 ». L'Agenda 2063, « cadre stratégique pour la transformation socioéconomique du continent africain au cours des 50 prochaines années » de l'UA, définit des aspirations globales de paix et de sécurité, y compris l'engagement de « faire taire les armes » d'ici à 2020.

⁵⁸ Entretiens de Crisis Group, diplomates africain, Addis-Abeba, 27 avril, 16 juin 2017. Le Secrétaire général des Nations unies, António Guterres, a affirmé que sa priorité était avant tout « la prévention, la prévention, et la prévention ». « UN Security Council backs former Portuguese leader for secretary general », NPR, 5 octobre 2016. L'UE souhaite déplacer le financement des opérations de maintien de la paix vers celui de la prévention des conflits. Voir « Vision partagée, action commune : Une Europe plus forte – Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne », Union européenne, juin 2016.

⁵⁹ Entretiens de Crisis Group, représentants de l'UA et des CER, diplomates africains, Bruxelles, mai 2017 ; Addis-Abeba, avril, juin 2017.

l'UA, en particulier l'UE, sont en revanche très réticents à financer les efforts de reconstruction après un conflit.⁶⁰

C. *L'UA et les communautés économiques régionales*

Les relations que l'UA établira avec les communautés et les mécanismes économiques régionaux (qui sont la clé de voute de l'architecture de sécurité du continent) seront déterminantes dans la définition du rôle de l'UA en matière de paix et de sécurité. Ces relations ont été marquées par « la tension et la compétition » relatives au rôle de chaque organisation – les désaccords entre l'UA et la Communauté d'Afrique de l'Est sur le cas du Burundi en sont un exemple.⁶¹ Les rivalités sont principalement dues aux compétitions autour de l'accès aux ressources financières disponibles en cas de crise – le financement de la médiation, des observateurs, des équipements, de la formation, et les opérations lucratives de maintien de la paix. « La gestion de la paix et la sécurité est une mine d'or pour les organisations régionales », a déclaré un haut fonctionnaire du département des Affaires politiques de l'ONU.⁶²

Le protocole d'accord qui régit ces relations ne détermine pas clairement quelle organisation prend le pas sur les autres.⁶³ L'article IV, relatif aux principes directeurs, reconnaît la responsabilité principale de l'UA dans le maintien et la protection de la paix et de la sécurité et poursuit en insistant sur la nécessité de respecter « les principes de subsidiarité, de complémentarité ainsi que des avantages comparatifs respectifs des parties ». Le manque de précision concernant ces principes est une source de tensions. Par ailleurs, les Etats membres de l'UA n'ont pas confiance en leur institution continentale – les diplomates européens sont plus enclins à vanter les mérites de l'UA que leurs homologues africains. Les dirigeants préfèrent gérer les crises à l'échelle régionale, car c'est à ce niveau qu'ils ont une plus grande influence politique et qu'ils peuvent mieux défendre leurs intérêts nationaux et régionaux, qui ont, on ne s'en étonnera pas, tendance à passer avant une résolution rapide des conflits dans un autre pays.

L'UE voudrait que les communautés économiques régionales jouent un rôle plus important, en partie parce qu'elles disposent d'une meilleure connaissance des conditions et des dynamiques locales, mais aussi parce qu'elle considère que l'UA ne remplit pas son rôle. Cela dit, les capacités et le niveau de préparation de ces

⁶⁰ Entretiens de Crisis Group, représentants de l'UE, diplomates européens et occidentaux, Addis-Abeba, 12-16 juin 2017. « Il n'est pas certain que l'UA ait apporté une valeur ajoutée dans le développement et les infrastructures. Elle devrait élaborer la vision d'ensemble, mais rester en dehors de la mise en œuvre », déclare un diplomate européen.

⁶¹ « APSA 2014 Assessment Study: Final Report », op. cit., p. 9. L'UA avait pris en main la crise au Burundi dans un premier temps, après la décision du président Pierre Nkurunziza en 2015 de repartir sur un troisième mandat, mais elle a été écartée après l'échec de la mise en œuvre d'une opération de soutien à la paix en décembre 2015. Voir le briefing Afrique de Crisis Group N°122, *Union africaine et crise au Burundi, entre ambition et réalité*, 28 septembre 2016.

⁶² Entretiens de Crisis Group, haut représentant de l'ONU, Addis-Abeba, 16 juin 2017.

⁶³ Protocole d'accord de coopération dans le domaine de la paix et de la sécurité entre l'Union africaine, les communautés économiques régionales et les mécanismes de coordination des brigades régionales en attente de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique du Nord, UA, 2008. Entretiens de Crisis Group, diplomates de l'UE et diplomates européens, Bruxelles et Berlin, mai 2017.

organes régionaux varient considérablement.⁶⁴ Cette préférence de l'UE pour les régions crée malheureusement une atmosphère de compétition. L'UA s'en indigne, car elle a le sentiment que l'UE a recourt aux régions quand elle ne parvient pas à trouver un accord à l'échelle continentale, faisant fi du rôle majeur de coordination de l'UA. « La situation va dégénérer rapidement si l'UE continue à porter sa préférence sur les régions », a déclaré le représentant d'une CER préoccupé par le manque de capacités de son organisation.⁶⁵

⁶⁴ Entretiens de Crisis Group, représentants de l'UE et diplomates européens, Bruxelles et Berlin, mai 2017.

⁶⁵ Entretiens de Crisis Group, diplomates africains et un représentant des CER, Addis-Abeba, avril, juin 2017.

IV. Points de désaccord

Les rapports entre l'UA et l'UE sont dysfonctionnels. Chaque institution se plaint avec véhémence des lacunes et des limites de l'autre et pourtant elles accordent toutes les deux une grande valeur au partenariat. La haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères, Federica Mogherini, a insisté pour être la première à rencontrer le nouveau président de la Commission de l'UA, Moussa Faki Mahamat, lorsqu'il est entré en fonction au mois de mars et Moussa Faki, dans son discours inaugural devant l'Assemblée des chefs d'Etat et de gouvernements de l'UA, a identifié l'UE comme étant le principal partenaire stratégique de l'UA.⁶⁶ Les deux institutions attachent ostensiblement une grande importance à améliorer leurs relations, mais doivent s'atteler à dépasser leurs frustrations profondes si elles veulent avancer.⁶⁷

A. *Rancœurs et suspicion : le partenariat d'égal à égal et le piège colonial*

La colonisation européenne de l'Afrique est le proverbe « éléphant dans le magasin de porcelaine » dans les rapports UA-UE.⁶⁸ Inconsciemment – et parfois même consciemment – son héritage a un impact négatif sur la confiance partagée et la confiance tout court. La rhétorique anticoloniale de l'UA a considérablement pris de l'ampleur pendant la présidence de Nkosazana Dlamini Zuma (octobre 2012 à mars 2017), et les tensions relatives à la question se sont sérieusement renforcées.

L'UE affirme qu'elle a un « partenariat d'égal à égal » avec l'UA pour se distancer du passé colonial et déguiser le déséquilibre inhérent de pouvoir entre les deux institutions. Certains pensent au sein de l'UE qu'on fait des progrès vers l'égalité, alors que d'autres sont convaincus que le fossé économique entre les deux continents rend l'égalité impossible, en tout cas à court terme. Pour de nombreux membres des deux unions, l'égalité est une aspiration, mais la plupart sont d'accord sur le fait qu'appeler le partenariat actuel un partenariat d'égal à égal est une erreur.⁶⁹

Au-delà de ces considérations, le mythe de l'égalité se traduit par le postulat selon lequel les deux institutions sont semblables. Ce n'est pas le cas. Les 28 Etats membres de l'UE ont une population de 508 millions de personnes et un PIB collectif de 17,6 trillions de dollars, alors que les 55 membres de l'UA comptent 1,1 milliard de personnes et que leurs économies sont évaluées à 2,39 trillions de dollars. Le

⁶⁶ « Discours du président de la Commission de l'Union africaine S.E. M. Moussa Faki Mahamat à la 29ème Session ordinaire de la conférence de l'Union africaine », UA, 3 juillet 2017. « L'UE renforce sa coopération avec l'Union africaine et annonce un nouvel appui à la construction de la paix d'un montant de 120 millions d'euros », Commission européenne, le 17 mars 2017.

⁶⁷ Dans son discours, Moussa Faki a déclaré : « Notre vœu le plus cher est que ce sommet consacre une ère nouvelle d'un partenariat dynamique ». « Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil : un nouvel élan pour le partenariat Afrique-UE », op. cit.

⁶⁸ Entretien de Crisis Group, diplomate africain, Bruxelles, 23 mai 2017.

⁶⁹ Entretiens de Crisis Group, représentants de l'UA et l'UE et diplomate européen, Addis-Abeba, avril, juin 2017 ; Bruxelles, mai 2017. Même les Etats membres de l'UE ne sont pas convaincus par la sincérité de ses déclarations en matière d'égalité. « Nous devons nous poser la question de ce que nous entendons par partenariat d'égal à égal. Ce que nous voulons dire, c'est que nous aimerions qu'ils veuillent ce que nous voulons pour que nous puissions avancer la conscience tranquille », a déclaré un diplomate européen.

personnel de l'UE est constitué de 32 546 employés et le budget annuel de l'UE est de 189 milliards de dollars. Comparée à l'UE, l'UA emploie environ 1 600 personnes et ses dépenses prévisionnelles pour 2018 s'élèvent à 769,4 millions de dollars.⁷⁰ Les Etats membres africains n'ont cédé aucune souveraineté à l'UA, et ils utilisent même systématiquement l'institution continentale pour se retrancher dans leur souveraineté nationale. Les Etats membres de l'UE, de leur côté, ont délégué le contrôle en tout ou partie dans toute une série de domaines y compris les politiques extérieures, de défense et de sécurité, de commerce, de justice et de coopération au développement. Les procédures de prise de décision et la validité des déclarations faites par l'UE et l'UA ne sont pas comparables. Lorsque les deux commissions échangent entre elles, elles ne le font pas avec la même autorité. Le postulat qui veut que l'UE et l'UA soient équivalentes crée de fausses attentes concernant les capacités de l'UA et obscurcit les nombreuses différences entre les deux institutions ce qui ne simplifie pas les choses.

L'UE et ses membres sont souvent accusés de paternalisme par l'UA, mais aussi par certains collaborateurs au sein même de l'UE⁷¹ – certains considèrent même qu'il s'agit d'une relique de l'époque coloniale. Cette approche se manifesterait de plusieurs manières : le langage utilisé par les représentants officiels de l'UE, ses déclarations, le choix de ses représentants, le comportement des chefs de délégation et l'élaboration de programmes censés bénéficier au continent, mais qui, tels le plan Marshall allemand avec l'Afrique qui vient d'être annoncé, sont souvent élaborés sans consulter les interlocuteurs africains.⁷²

C'est l'asymétrie de leurs discussions qui est particulièrement irritante pour l'UA. Les deux entités ne parlent que des pays africains et des problèmes continentaux sans jamais mentionner les problèmes européens comme le Brexit ou le traitement des migrants africains dans les Etats membres de l'UE. L'UA n'est pas invitée aux réunions du Groupe Afrique (COAFR) ni à celles du Comité politique et de sécurité (COPS) à Bruxelles, mais l'UE est invitée, occasionnellement, au CPS de l'UA à Addis-Abeba. L'UE et ses Etats membres font pression pour participer aux sommets de l'UA, mais il n'y a pas de réciprocité lorsque les dirigeants de l'UE se rencontrent.⁷³ Dans ce contexte, l'affirmation d'« égalité » ne sert donc qu'à aggraver les tensions.

⁷⁰ « L'Union européenne et l'Union africaine : un portrait statistique », Eurostat, 2016. « Chiffres clés RH : Membres du personnel », Commission européenne, 2017. « Comment est dépensé le budget de l'UE ? », UE (www.europa.eu). « Manuel de l'Union africaine », (Addis-Abeba, Wellington, 2017), p.17

⁷¹ Ce point de vue est surtout exprimé par les représentants de l'UE à Addis-Abeba, qui, du fait de leur étroite collaboration avec leurs homologues de l'UA, sont peut-être plus à l'écoute des sensibilités africaines. Ils sont souvent accusés par leurs collègues de Bruxelles de souffrir du « syndrome de Stockholm ». Entretien de Crisis Group, représentant de l'UE à Nairobi, 17 août 2017.

⁷² « Chefs de la délégation de l'UE dans nos Etats membres, ils se comportent comme des vice-rois et donnent des leçons au président », a déclaré un représentant de l'UA. « Tout l'agenda de l'UE est gravé dans leur psychisme. Ils retombent dans ce prisme dès lors qu'ils observent les rapports entre les deux institutions », a déclaré un diplomate africain. Entretiens de Crisis Group, représentants de l'UE et de l'UA, diplomates africains, Addis-Abeba, avril, juin 2017 ; Bruxelles, mai 2017.

⁷³ « L'UE considère qu'il serait inédit de discuter des problèmes de l'UE avec l'Afrique », a déclaré un diplomate africain. Voir également les entretiens de Crisis Group avec des représentants de

L'UA est également frustrée de constater que l'UE ne suit pas toujours ses directives. « Lorsque nous sommes aux prises avec une crise, ils devraient d'abord nous écouter », a déclaré un représentant officiel de l'UA et il entend par là qu'ils devraient adopter les positions de l'UA.⁷⁴ Cette tension est particulièrement perceptible dans la région des Grands Lacs, notamment lorsqu'il s'agit de l'application de sanctions en République démocratique du Congo (RDC), de la suspension de l'aide au Burundi et du paiement direct des soldats burundais de l'AMISOM.⁷⁵ Les attentes de l'UA concernant le soutien aveugle de son approche par l'UE ne sont pas réalistes. Tout comme c'est le cas pour l'UA, l'UE et ses Etats membres ont leurs propres intérêts (parfois conflictuels) et leurs propres populations. D'autre part, les représentants européens officiels peuvent aussi tout simplement ne pas être d'accord avec leurs homologues africains sur les principaux moteurs des crises, notamment lorsqu'il s'agit du rôle des élus et de la manière dont l'UE devrait répondre. Pourtant, les deux institutions pourraient travailler d'une manière plus coopérative, qu'il s'agisse des questions de fond ou tout simplement du choix des dates pour l'organisation de certains événements publics ou déclarations.⁷⁶

Les représentants officiels africains considèrent que l'UE impose ses propres programmes et priorités à l'UA et ne respecte pas ses décisions. Cette perception est peut-être encore plus exacerbée lorsqu'il s'agit de la crise des migrants : dans sa course pour endiguer le flux de migrants qui traversent la Méditerranée, l'UE a donné l'impression de faire implacablement avancer son propre agenda. De leur côté, les représentants officiels de l'UE ont souvent l'impression que l'UA avance trop lentement ou attend qu'il soit trop tard et s'inquiètent que s'ils ne prennent pas l'initiative – par exemple avec l'ordre du jour du sommet UA-UE – les choses n'avanceront pas.⁷⁷ Ce brandon de discorde est symptomatique des échéanciers totalement différents sur lesquels les deux institutions opèrent.

L'UE commence à aligner ses priorités sur celles de l'UA dans certains domaines. Dans une communication récente sur le partenariat Afrique-UE, Bruxelles a délibérément fait référence à l'Agenda 2063 (le cadre à long terme de l'UA pour le développement économique et social), en incorporant certains de ses éléments et d'autres instruments de l'UA dans des points d'action.⁷⁸ Mais il sera peut-être plus difficile de changer l'attitude des Etats membres de l'UE. A une réunion du Conseil des affaires étrangères de l'UE, un ministre aurait déclaré : « la communication

l'UA ainsi que des diplomates européens et africains, Addis-Abeba, avril, juin 2017 ; Bruxelles, mai 2017.

⁷⁴ Entretiens de Crisis Group, représentant de l'UA, Addis-Abeba, 15 juin 2017.

⁷⁵ L'UA était opposée au paiement direct des soldats du Burundi dans l'AMISOM en invoquant le fait que ce paiement faisait des soldats des mercenaires. Elle était également contre l'application de sanctions et la suspension des aides à cause de leur impact négatif sur les populations civiles.

⁷⁶ L'UE a publié une déclaration sanctionnant neuf personnes en RDC le jour de l'arrivée du Commissaire à la sécurité et à la paix Smail Chergui à Kinshasa pour s'entretenir avec le président Kabila alors que l'UA avait demandé à ce que la déclaration soit retardée.

⁷⁷ Entretiens de Crisis Group, représentants de l'UE et diplomates européens, Bruxelles, mai 2017 ; Addis-Abeba, juin 2017.

⁷⁸ « Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil : un nouvel élan pour le partenariat Afrique-UE », op. cit., émise conjointement par la Commission européenne et le Service européen pour l'action extérieure.

conjointe est bonne et maintenant il ne nous reste plus qu'à faire en sorte que les Africains soient d'accord pour qu'ils puissent se l'approprier ». ⁷⁹

Les plaintes africaines concernant l'utilisation que l'UE fait de ses relations bilatérales avec de petits pays africains pour faire avancer des positions qui ne sont pas soutenues au niveau continental sont plus difficiles à gérer. On considère par exemple que l'UE promet implacablement le cadre africain de sécurité maritime, en encourageant les petits Etats à le soutenir, alors que plusieurs pays clés s'y opposent fortement. ⁸⁰ Cette tactique de diviser pour régner, même si elle n'est pas inhabituelle dans les rapports diplomatiques, a une connotation encore plus négative lorsqu'on l'envisage sous le prisme de l'histoire coloniale et du partenariat supposé être d'égal à égal.

L'UE, tout en comprenant la position africaine, perd patience avec la rhétorique anticoloniale de l'UA. Pourtant, l'UE ne devrait pas prendre ce sentiment à la légère parce qu'il vient souvent du cœur, notamment en Afrique australe où la libération a été obtenue de haute lutte. ⁸¹ Mais l'UA et ses Etats membres ne devraient pas non plus exagérer. La plupart des régimes autoritaires africains et certains, plus démocratiques, répondent à la critique européenne en invoquant le passé colonial. En octobre 2015, le Burundi a invoqué le colonialisme lorsque l'UE et la Belgique ont imposé des sanctions ciblées à l'encontre de personnes liées au gouvernement qui étaient accusées de miner la démocratie et de commettre de graves violations des droits de l'homme. L'ANC (African National Congress), parti au pouvoir en Afrique du Sud, a fait de même lorsqu'il a prétendu procéder à des « changements de régime » pour détourner l'attention des scandales de corruption présumés impliquant le président Jacob Zuma. ⁸² Ceci fait incontestablement partie du jeu, mais il est important de noter que les dirigeants africains censurent rarement leurs pairs lorsqu'ils se comportent de cette manière.

B. *Financement : le dilemme bailleur-bénéficiaire*

Les rapports UA-UE, notamment dans le domaine de la paix et de la sécurité sont tout d'abord et principalement des rapports financiers – depuis 2004, l'UE a fourni plus de 2 milliards d'euros (2,39 milliards de dollars) d'aide dans le cadre de l'APF. Compte tenu du nombre limité d'Etats membres de l'UA qui contribuent aux opérations de paix et de sécurité, il s'agit principalement d'un rapport de bénéficiaire à bailleur. L'UA s'efforce de déguiser sa trop grande dépendance de l'UE en affirmant son indépendance et en insistant sur le besoin d'une appropriation africaine, tout en demandant à l'UE de suivre ses directives et en se hérissant à l'idée qu'elle pourrait

⁷⁹ Entretien de Crisis Group, diplomate européen, Bruxelles, 22 mai 2017.

⁸⁰ Entretiens de Crisis Group, représentants officiels de l'UA, diplomates africains, Bruxelles, mai 2017 ; Addis-Abeba, juin 2017.

⁸¹ Le discours du président zimbabwéen Robert Mugabe lors de l'ouverture de l'assemblée de l'UA en janvier 2016 en est une illustration parfaite. Les applaudissements les plus nourris d'un public principalement africain ont été réservés à ses références à l'oppression coloniale et néocoloniale.

⁸² « Burundi criticizes European Union sanctions », Voice of America, 6 octobre 2015. « Talk of regime change is not a scare tactic: Mahlobo », *Mail & Guardian*, 5 juillet 2017. « Vers le 5^{ème} sommet Afrique-UE : Paix et Sécurité », Commission européenne, fiche N°1, 4 mai 2017.

devoir rendre des comptes sur le financement qu'elle reçoit.⁸³ Cette dynamique est une source de grandes tensions que perpétuent activement les deux parties, même si c'est par mégarde.

Les lamentations presque permanentes des représentants officiels de l'UE et des Etats membres portent sur le fait que l'UA considère l'UE comme un « distributeur d'argent condescendant » qui assène un sermon de dix minutes avant de donner de l'argent.⁸⁴ Mais l'UE est souvent trop empressée à distribuer des fonds en réponse aux demandes de l'UA sans suffisamment réfléchir aux conséquences. Certains représentants officiels de l'UE s'inquiètent de ce que la pression à livrer rapidement pour permettre au gouvernement des Etats membres – qui sont sans cesse surveillés par l'opinion publique et inquiets de leur réélection – de démontrer un impact, ne finisse par mener à une situation où on utilise seulement les décaissements comme indicateur principal du succès de l'UE. Les représentants officiels se plaignent également de ce que leurs homologues de l'UA, même ceux qui ont beaucoup d'expérience, ne veulent discuter que de financement, ce qui contribue à renforcer leur statut de bénéficiaires.⁸⁵

Les relations ont été mises à l'épreuve en 2016 au sujet du financement de l'AMISOM, la mission de l'UA en Somalie, par l'UE. Depuis le début de sa mission de soutien en 2007, l'UE avait toujours donné l'impression que son paiement du salaire des soldats était indéfini. Il n'est donc pas surprenant que l'UA ait été choquée et ait fustigé l'UE d'avoir diminué le montant des salaires versés lorsque les Européens ont finalement mis à exécution la décision dont ils menaçaient depuis longtemps, de réduire leur soutien de 20 pour cent.⁸⁶ Les tensions se sont encore renforcées lorsque l'UE a demandé à l'UA de trouver un moyen direct de payer le contingent du Burundi à l'AMISOM pour éviter que le gouvernement ne s'approprie la solde suite à la suspension par l'UE de toutes les aides budgétaires dans la foulée de la crise politique du pays.⁸⁷ A ces tensions s'est ajoutée la suspension temporaire de l'ensemble des paiements versés aux troupes de l'AMISOM après l'évaluation des piliers de l'UE, une évaluation régulière de la gestion des financements européens, qui s'était avérée négative.⁸⁸

⁸³ « Toward the 5th Africa-EU summit: Peace and Security », Commission européenne, fiche N°1, 4 mai 2017. Entretiens de Crisis Group, représentants de l'UA et de l'UE, diplomates africains et européens, Addis-Abeba, avril, juin 2017 ; Bruxelles, mai 2017.

⁸⁴ Entretiens de Crisis Group, représentants de l'UE et diplomates européens et occidentaux, Addis-Abeba, avril, juin 2017 ; Bruxelles, mai 2017.

⁸⁵ Entretiens de Crisis Group, représentants de l'UE et diplomates européens, Addis-Abeba, avril, juin 2017 ; Bruxelles, mai 2017.

⁸⁶ Entretiens de Crisis Group, représentants de l'UA et de l'UE à Addis-Abeba avril, novembre 2016, avril, juin 2017. CPS/PR/COMM.1 (DLXII), Conseil pour la paix et la sécurité de l'UA, 10 décembre 2015. PSC/PR/BR. (DLXXXVI), Conseil pour la paix et la sécurité de l'UA, 31 mars 2016.

⁸⁷ En décembre 2016, le Burundi a menacé de retirer ses troupes de l'AMISOM si le paiement n'était pas réinstauré. Étant donné qu'il suivait de près le retrait éthiopien d'une partie de ses troupes non-AMISOM de Somalie, l'ultimatum du Burundi a été source de graves inquiétudes pour l'UA et le reste des pays fournissant des troupes qui craignaient que cette situation n'affaiblisse sérieusement la capacité de l'AMISOM à combattre Al-Shabaab. « Burundi orders start of troops withdrawal from Somalia », *The East African*, 16 janvier 2017.

⁸⁸ Entretiens de Crisis Group, diplomates européens, Addis-Abeba, 6 octobre 2017.

Les représentants officiels de l'UE se sont plaints d'être « pris en otages » par leurs homologues de l'UA qui ont exercé une pression énorme pour que la décision soit inversée. Les observateurs extérieurs se sont étonnés de la tolérance de l'UE par rapport à la manière dont elle était traitée : « les Européens font preuve d'une patience incroyable », a observé un diplomate occidental. Certains Etats membres de l'UA eux-mêmes, ont été consternés par le comportement de la Commission de l'UA et un diplomate a même dénoncé la Commission pour sa critique de l'UE alors qu'elle se précipite pour prendre son argent.⁸⁹

Il y a de la déception (et de plus en plus de rancœur) au sein de l'UE qui considère qu'elle ne reçoit pas suffisamment de reconnaissance publique pour la contribution qu'elle apporte dans le domaine de la paix et de la sécurité en Afrique, notamment par rapport aux autres partenaires comme la Chine dont le soutien est minime en comparaison. L'UE porte une attention particulière (voire teintée de jalousie) aux relations de l'UA avec Pékin, en considérant que le pays bénéficie d'un traitement de faveur. « Les Chinois donnent 1 million de dollars et l'UA publie un communiqué de presse », a déploré un haut représentant de l'UE. « Nous donnons plus de 20 millions par mois et nous sommes critiqués lorsque nous réduisons notre engagement ».⁹⁰

L'UA admet volontiers qu'elle a tendance à voir la relation dans une optique financière. Cette attitude lui fait manquer des occasions d'influencer la politique de l'UE et ses priorités stratégiques. A Bruxelles et à Addis-Abeba, on s'inquiète que le sommet imminent UA-UE se concentre sur la programmation et le financement plutôt que de s'attaquer aux grandes questions politiques comme la migration.⁹¹ Une évaluation plus lucide des intérêts mutuels des deux institutions pourrait installer la relation sur une base plus solide.

Les relations se sont améliorées depuis leur nadir en 2016, suite à un accord sur le paiement des troupes du Burundi et la nomination de Moussa Faki en tant que président de la Commission de l'UA.⁹² D'autre part, les deux parties s'accordent sur le fait que la situation actuelle ne peut pas durer : les ressources de l'UE diminuent (et la situation ne fera qu'empirer après le départ du Royaume-Uni) et ses Etats membres commencent à se lasser de leur rôle de bailleurs. A Bruxelles, on s'inquiète que le renflouement à venir de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique soit plus difficile que le dernier – il a fallu six mois pour approuver la tranche précédente de soutien de 500 millions d'euros (597 millions de dollars). L'UE veut être davantage

⁸⁹ Entretiens de Crisis Group, représentants de l'UA et l'UE, diplomates africains, européens, et occidentaux, Addis-Abeba, avril, juin 2017 ; Bruxelles, mai 2017.

⁹⁰ Entretiens de Crisis Group, représentants de l'UE, diplomates européens et occidentaux, Addis-Abeba, avril et juin 2017 ; Bruxelles mai 2017. On trouve difficilement des chiffres détaillés de l'aide chinoise à l'UA, mais en 2015, la Chine s'est engagée à verser 100 millions de dollars sur une période de cinq ans pour soutenir la Force africaine en attente et la Capacité africaine de réponse immédiate aux crises. « Chinese president Xi Jinping pledges 8,000 UN peacekeeping troops, US\$1 billion to peace fund », *South China Morning Post*, 29 septembre 2015. Depuis 2004, l'UE a apporté plus de 2 milliards d'euros d'aide à la paix et à la sécurité de l'UA grâce à l'APF. La Chine bénéficie du fait qu'elle n'a pas de passé colonial en Afrique.

⁹¹ Entretiens de Crisis Group, diplomates africains, UA, UE et représentant de la communauté économique régionale, Bruxelles, mai 2017 ; Addis-Abeba, juin 2017.

⁹² Entretiens de Crisis Group, représentants de l'UA et de l'UE, diplomates africains, européens et occidentaux, Addis-Abeba, avril, juin 2017 ; Bruxelles, mai 2017.

qu'un simple bailleur de fonds. Elle veut avoir davantage son mot à dire sur le quand, où et comment son argent est dépensé, en partie parce qu'elle a moins d'argent à dépenser et qu'elle veut que sa contribution soit utilisée de manière plus efficace. L'Europe veut également que l'Afrique « paie sa part ». ⁹³ Les Etats membres de l'UA s'y sont engagés, en tous cas sur papier, grâce à une taxe de 0,2 pour cent sur les importations, mais jusque-là, ces engagements n'ont pas été respectés.

C. *Tracasseries institutionnelles : fardeau bureaucratique et manque de capacités*

« L'UE se plaint que l'UA ne puisse pas livrer. L'UA se plaint que l'UE complique trop les choses », c'est ainsi qu'un représentant officiel de l'UE décrit la dynamique entre les deux institutions. ⁹⁴ Les deux affirmations ont un fond de vérité.

L'UA reconnaît son déficit en matière de capacités, partiellement dû au manque de ressources, mais aussi aux mauvaises procédures de recrutement. ⁹⁵ Les Etats membres se sont engagés à réaliser des améliorations sur ces deux fronts. En juillet 2015, les dirigeants africains ont entrepris de financer à 100 pour cent le budget opérationnel, à 75 pour cent les programmes et à 25 pour cent les opérations de maintien de la paix. Les réformes proposées par Kagame envisagent un processus de recrutement plus rigoureux et basé sur le mérite.

Les plans de Kagame pour rationaliser les activités devraient aider l'UA à mieux cibler ses efforts. Elle essaye d'en faire trop avec des ressources limitées. Un exemple flagrant est représenté par les quatorze bureaux de liaison mis en place dans les pays au lendemain des conflits pour accompagner les processus de paix en cours, ainsi que les activités de consolidation de la paix et de reconstruction. Non seulement ces bureaux sont sous-financés et en sous-effectif, mais le Département pour la paix et la sécurité n'est pas en mesure de gérer efficacement les rapports et les évaluations qu'ils produisent. ⁹⁶ L'UA se met également elle-même en situation d'échec en imposant des objectifs impossibles à atteindre comme la fin des conflits sur le continent en 2020. Tous ces aspects sont encore exacerbés par le manque de volonté politique au plus haut niveau des Etats et par l'anticipation des désirs des dirigeants par la Commission. ⁹⁷

⁹³ « Il va falloir fournir de l'argent pendant combien de temps avant de voir les changements ? », a demandé un diplomate européen au sujet du soutien de l'UE à l'AMISOM. Entretiens de Crisis Group, représentants de l'UE et diplomates européens, Bruxelles, La Haye, mai 2017 ; Addis-Abeba, juin 2017.

⁹⁴ Entretiens de Crisis Group, représentants de l'UE, Addis-Abeba, 25 avril 2017.

⁹⁵ L'UA a des bureaux de liaison au Burundi, au Tchad, en République centrafricaine, aux Comores, en Côte d'Ivoire, en RDC, en Guinée Bissau, au Libéria, en Libye, à Madagascar, au Soudan du Sud, au Soudan et au Sahara occidental. Entretiens de Crisis Group, diplomates africains, Addis-Abeba, 16 juin 2017. L'UA est en train de fermer son bureau aux Comores.

⁹⁶ Entretiens de Crisis Group, diplomates de la communauté économique régionale et diplomates européens, Addis-Abeba, juin 2017.

⁹⁷ « Les leaders traînent les pieds La commission vacille et pense pour nos dirigeants tout en raisonnant en termes de statu quo », a déclaré un représentant de l'UA. Entretien, Addis-Abeba, 12 juin 2017.

Il arrive que l'UE alimente le cycle des contreperformances en accordant un financement à des projets que l'UA n'est pas en mesure de réaliser, ce dont l'UE a conscience. La pression exercée par les Etats membres de l'UE pour obtenir des résultats implique que les incitations bureaucratiques tendent parfois à favoriser le décaissement plutôt que les résultats tangibles.⁹⁸ L'UE a, par exemple, approuvé le 1^{er} août 2016 une enveloppe de 50 millions d'euros pour le soutien, par l'intermédiaire de l'UA, de la Force mixte multinationale (FMM) combattant Boko Haram dans le bassin du lac Tchad, mais à ce jour, aucun des équipements promis n'a été livré sur le terrain. L'UE accuse l'UA de manquer de capacités en matière d'achats et la rend responsable du retard alors que l'UA se contente de pointer du doigt la bureaucratie bruxelloise.⁹⁹

L'UE cherche donc aujourd'hui des partenaires plus fiables, soit dans les communautés économiques régionales ou grâce à des coalitions d'Etats membres. Le soutien de l'UE à la force G5 qui combat les groupes jihadistes et le crime organisé au Sahel est une des conséquences de son mécontentement vis-à-vis de l'UA. Elle a – avec le consentement du président Faki – éliminé l'UA du processus d'achat pour le G5. L'expérience de la FMM a également entamé la confiance des Etats membres de l'UA quant aux capacités de leur propre institution.¹⁰⁰

L'UE et ses Etats membres, ainsi que d'autres partenaires, se sont longtemps concentrés sur le renforcement de capacités de l'UA. Pourtant, leur aide paie en général le salaire des employés ou des ateliers et des voyages plutôt que de développer l'expertise technique qui fait cruellement défaut notamment en matière de logistique, de gestion, d'appui à la préparation de notes de synthèse, de plans de travail et de plans stratégiques. Certains partenaires, comme l'agence allemande de développement, la GIZ, apporte ce type d'assistance pratique. Mais même lorsque l'UE propose des formations utiles, l'UA n'en fait pas toujours le meilleur usage. La formation, les déplacements et les per diem qui l'accompagnent sont plutôt considérés comme une récompense que comme une source de développement personnel.¹⁰¹

Il y a aussi des problèmes du côté de l'UE. Les représentants officiels de l'UE sont les premiers à admettre que les processus bureaucratiques de l'organisation sont complexes, lourds et prennent beaucoup de temps. « Nous serions prêts à faire n'importe quoi pour échapper à nos propres procédures », a déclaré un haut représentant de l'UE à Crisis Group.¹⁰² Les capacités administratives limitées de l'UA

⁹⁸ Entretien de Crisis Group, représentant de l'UE, Addis-Abeba, 12 juin 2017.

⁹⁹ Entretiens de Crisis Group, représentants de l'UA et l'UE, Addis-Abeba, avril, juin 2017 ; Bruxelles, mai 2017.

¹⁰⁰ Entretiens de Crisis Group, représentants de l'UE, Bruxelles, 12 mai 2017 ; Addis-Abeba, 12 juin 2017.

¹⁰¹ Les dépenses relatives aux déplacements et aux ateliers réduisent d'autant l'efficacité des employés en diminuant le temps passé au bureau. Entretiens de Crisis Group, diplomates et membres du gouvernement européens, Addis-Abeba, juin 2017. D'après une personne interrogée, parmi les 250 participants à des formations de hauts responsables au leadership, aucun n'a été nommé chef de mission pour l'UA en Afrique. Entretiens de Crisis Group, représentants de l'UE et diplomates et membres du gouvernement européens, Addis-Abeba, 12-13 mai 2017.

¹⁰² Le processus qui permet d'assurer le financement de l'AMISOM par l'UE prend environ sept mois par contrat (quatorze ont été conclus entre 2007 et la fin 2015) et requiert la signature de tous les 28 Etats membres de l'UE ainsi que la production de rapports descriptifs, de détails

signifient qu'elle a du mal à respecter totalement les règles et les règlements de l'UE et que les résultats des rapports de suivi et d'évaluation sont systématiquement négatifs.

Le fardeau bureaucratique limite aussi les possibilités de discussions stratégiques et politiques constructives parce que les représentants de l'UE et de l'UA sont contraints à passer une bonne partie de leur temps à discuter de questions administratives.¹⁰³ Le Mécanisme de réaction rapide de l'APF qui permet de faire face rapidement aux situations émergentes est en général considéré comme une des parties les plus efficaces du soutien de l'UE. L'UA apprécie tout particulièrement sa rapidité et sa flexibilité. Il fonctionne bien parce que le fardeau administratif est limité – les fonds peuvent être débloqués en dix jours sur simple approbation écrite de la Commission européenne.¹⁰⁴

D. « *Qu'importe du moment que ça marche !* »

Dans son empressement à répondre aux préoccupations de l'opinion publique, l'UE adopte une approche « qu'importe du moment que ça marche » pour endiguer le flux des migrants qui arrivent d'Afrique et juguler la menace terroriste.¹⁰⁵ Le dernier exemple en date est son soutien à la force G5, une coalition d'Etats – Burkina Faso, Tchad, Mali, Mauritanie et Niger – directement affectés par les activités des acteurs non étatiques violents au Mali et sur leur propre territoire. Poussée par la France, qui compte 4 000 soldats stationnés dans les Etats du G5 dans le cadre de l'opération Barkhane, l'UE a donné son accord pour une enveloppe de 50 millions d'euros attribués au G5 en juin. La décision semble avoir été prise à la hâte en prenant par surprise certains Etats membres qui émettaient des réserves quant à cette force.¹⁰⁶

L'UE privilégie les initiatives ad hoc comme le G5 parce que les Etats membres engagent leurs propres ressources – ce sont les armées nationales qui assument la plupart des coûts – et que l'appropriation locale est donc plus forte. Elle permet également à l'UE de fournir des dispositifs d'aide distincts au lieu de prendre des engagements à long terme auxquels il est difficile de mettre un terme, comme la

comptables et d'un audit externe indépendant. Pour une description plus détaillée, voir Paul D. Williams, « Paying for AMISOM: Are Politics and Bureaucracy Undermining the AU's Largest Peace Operations? », International Peace Institute (www.theglobalobservatory.org), 11 janvier 2017. Entretien de Crisis Group, représentants de l'UE, Addis-Abeba, 13 et 16 juin 2017.

¹⁰³ Entretien de Crisis Group, représentants de l'UE, Addis-Abeba, 13 et 16 juin 2017.

¹⁰⁴ « Evaluation de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique – deuxième partie », analyse pour des décisions économiques, novembre 2013.

¹⁰⁵ « Quand on parle de migration, tout est possible. Quel que soit le moyen, du moment qu'il fonctionne, nous paierons. Même les questions d'ordre financier deviennent secondaires », a déclaré un représentant d'un Etat membre de l'UE. Entretien de Crisis Group, représentant d'un Etat membre de l'UE, 15 juin 2017.

¹⁰⁶ Entretien de Crisis Group, diplomates européens, Addis-Abeba, 12 et 15 juin 2017. « 50 millions d'euros pour une nouvelle force conjointe dans les pays du Sahel : l'UE renforce son soutien à la sécurité dans la région » communiqué de presse, Commission européenne, 5 juin 2017. « Dossier de Presse : Opération Barkhane », ministère français de la Défense, juillet 2017.

mission de l'UA en Somalie.¹⁰⁷ Pourtant, ces forces ad hoc soulèvent de sérieuses questions qui sont balayées par l'UE dans son empressement à apaiser l'opinion publique de ses Etats membres et la recherche désespérée de financement de l'UA et des gouvernements africains. Quelles sont ces questions : le secrétariat du G5, qui n'a été mis en place qu'en 2014, sera-t-il plus efficace ou bénéficiera-t-il d'une meilleure gestion financière que l'UA ? Comment continuer à agir de manière concertée dans un groupe d'Etats qui ont des intérêts très différents et sans consensus clair sur les objectifs ou les ennemis de ces forces ?¹⁰⁸ La prolifération de ce type de groupes va-t-elle renforcer la rivalité pour l'accès aux ressources entre les Etats membres, les CER et l'UA ?

D'autre part, le fait de contourner le contrôle traditionnel de l'UA sur le financement des opérations de maintien de la paix en Afrique pourrait réduire la légitimité de l'UA, ce qui risquerait d'avoir des conséquences à long terme. Cette situation s'attaque aussi ouvertement à l'APF puisqu'au lieu d'avoir un seul interlocuteur (l'UA) en termes de paix et de sécurité, l'UE en aura maintenant une multitude, c'est-à-dire tous les pays qui veulent unir leurs forces pour combattre ce qu'ils perçoivent comme étant une menace commune.¹⁰⁹

La panique de l'Europe face à la migration et au terrorisme représente un danger, mais aussi une occasion à saisir pour l'UA et ses Etats membres. L'UE et ses Etats membres ont de l'argent à dépenser à condition qu'ils puissent en attendre des gains rapides qui pourront calmer les inquiétudes des citoyens assiégés. Si l'UA et les gouvernements africains veulent vraiment aborder les causes profondes de la migration, comme ils le prétendent, ils devraient faire valoir leur soutien permanent au contrôle des frontières et à la lutte contre les jihadistes ou les terroristes en échange d'une augmentation des investissements de l'UE dans l'éducation, la création d'emplois, une meilleure gouvernance et une croissance économique plus égale dans toute l'Afrique, c'est-à-dire également dans les pays d'origine – et pas seulement de transit.¹¹⁰ Ils devraient également faire pression pour que leurs citoyens puissent bénéficier de voies de migrations légales. Cela nécessite une certaine coordination. Malheureusement, des intérêts régionaux et nationaux concurrents ont remplacé une approche stratégique plus unifiée qui pourrait bénéficier à l'ensemble du continent.

¹⁰⁷ Entretiens de Crisis Group, diplomates africains et européens, représentants de l'UA et de l'UE, Bruxelles, mai 2017 ; Addis-Abeba, juin 2017.

¹⁰⁸ Par exemple, la brigade d'intervention, une formation militaire au sein de l'opération de maintien de la paix de l'ONU en RDC qui était constituée d'une coalition de tous ceux qui avaient la volonté de participer, s'est fédérée au départ autour de l'élimination du groupe rebelle M23. Pourtant, la brigade ne peut pas décider de sa prochaine cible et elle est donc dans une impasse. « La brigade d'intervention justifie-t-elle encore son existence », Institute for Security Studies, 22 juin 2017.

¹⁰⁹ « Le pire scénario serait que chacun suive son propre chemin. Le risque consiste à obtenir une certaine forme de flexibilité ... puis d'avoir ensuite une cacophonie d'approches différentes de la paix et de la sécurité » a déclaré un représentant de l'UE. Entretien de Crisis Group, représentant de l'UE, Addis-Abeba, 16 juin 2017.

¹¹⁰ Le nouveau Fonds européen pour le développement durable, qui fait partie du Plan d'investissement extérieur européen est doté d'un budget initial de 3,35 milliards d'euros (4 milliards de dollars) destinés à s'attaquer aux causes profondes de la migration dans les pays africains et dans les pays voisins. Le fonds est conçu pour mobiliser jusqu'à 44 milliards d'euros (52,6 milliards de dollars) d'investissements. « Fonds européen pour le développement durable : le Conseil confirme l'accord final avec le PE », communiqué de presse, Conseil de l'UE, 28 juin 2017.

V. La recherche d'un terrain d'entente

Les rapports entre l'UA et l'UE sont peut-être arrivés à un tournant : « c'est maintenant ou jamais », a déclaré un haut représentant de l'UE à Crisis Group.¹¹¹ Les réformes de l'UA, combinées avec la renégociation de l'accord de Cotonou signifient que les arrangements actuels vont forcément changer. Les deux Commissions ont la volonté politique de travailler ensemble et la coopération et la coordination se sont améliorées au cours des derniers mois, après une période plus mouvementée en 2016. Le sommet UA-UE représente une occasion de surmonter certaines différences. Si elles savent la saisir, un partenariat plus fort et plus abouti, basé sur des intérêts mutuels, pourrait émerger.

A. *Un partenariat rationnel, fondé sur les intérêts de chacun*

La déception et la méfiance qui se sont accumulées autour de l'idée d'un « partenariat d'égal à égal » indiquent qu'il est temps de prendre du recul par rapport à cette notion. Les rapports devraient être plus pragmatiques et fondés sur les intérêts de chacun, plutôt que de privilégier les affirmations d'égalité. Les deux parties réaffirment que c'est ce vers quoi elles tendent, mais il faudra que les deux institutions et leurs Etats membres soient plus explicites sur ce qu'ils veulent et sur ce dont ils ont besoin les uns envers les autres. C'est beaucoup plus facile à dire qu'à faire, notamment dans le contexte actuel de tensions et de suspicions qui découlent du passé colonial.

Les rapports tels qu'ils sont aujourd'hui sont beaucoup trop émotionnels ; les personnes interrogées ressemblaient plus à des membres d'une famille mécontents qu'à des représentants officiels dépassionnés. Ceci n'est d'ailleurs pas surprenant compte tenu de l'histoire partagée par les deux continents, mais cette situation empêche les discussions franches et honnêtes. Le renforcement de la transparence sera important pour établir un climat de confiance. L'UA devrait reconnaître que l'UE est une union de 28 (bientôt 27) pays dont très peu ont eu des colonies. De son côté, l'UE devrait être plus consciente de la manière dont ses actions sont perçues et s'efforcer d'être moins paternaliste dans ses relations avec l'Afrique.

Pour faire en sorte que le partenariat soit mieux ancré dans les intérêts mutuels, les discussions entre l'UA et l'UE doivent moins porter sur les préoccupations financières et administratives et être axées davantage sur les affaires stratégiques et politiques, notamment au niveau des dirigeants. Dans la mesure du possible, les discussions techniques devraient être déléguées aux chefs de services ou de sections. Les échanges en matière de politique – et non d'argent – doivent avoir la primauté lorsque le Conseil de l'UA pour la paix et la sécurité et le Comité de l'UE pour la politique et la sécurité se rencontrent au cours des réunions annuelles collège-à-collège et au moment des sommets. Cela pourrait commencer par l'intégration de la migration et la mobilité à l'ordre du jour du sommet UA-UE, un sujet dont les deux institutions sont peu enclines à discuter ouvertement.

¹¹¹ Entretien de Crisis Group, représentant de l'UE, Bruxelles, 10 juillet 2017.

B. *Partager la facture d'une manière plus équitable*

L'UE et ses Etats membres ont clairement fait savoir que le système actuel de financement n'était pas durable. Il est peu probable qu'elle s'engage à nouveau dans des financements indéfinis comme elle l'a fait avec la solde des troupes de la mission de l'UA en Somalie.¹¹² L'avenir de l'APF est également incertain, tout comme le budget de l'UE après 2020 et les instruments financiers qu'il soutient.

L'architecture de paix et de sécurité en Afrique, qui a été élaborée avec une assistance significative de l'UE, est unique et requiert un soutien sur mesure pour répondre aux défis émergents. Idéalement, tout nouveau mécanisme de financement devrait être à la fois prévisible, afin que l'UA puisse envisager une planification à moyen terme, et flexible, ce qui lui permettrait de lancer de nouvelles initiatives et d'adapter l'architecture de sécurité aux menaces. Il devrait également être doté d'une capacité de réponse précoce comme celle du Mécanisme de réaction rapide. Le soutien devrait se concentrer sur quatre domaines clés : alerte rapide, diplomatie et médiation préventives, opérations de soutien à la paix, et renforcement des capacités et des équipements non meurtriers pour l'ensemble des forces militaires et des forces de sécurité de l'UA.

Le Système d'alerte rapide de l'UA est bien établi, mais il doit être renforcé. Parmi les crises qui sévissent sur le continent, beaucoup d'entre elles sont prévisibles, notamment celles qui découlent du manque de gouvernance et des transitions politiques contestées. Le financement devrait être dirigé vers l'identification de dynamiques politiques dangereuses qui est un élément central dans la prévention des conflits.¹¹³ Il est donc essentiel d'apporter un soutien supplémentaire au département des Affaires politiques de l'UA, y compris pour assurer une intégration plus efficace de l'Architecture de gouvernance africaine avec l'architecture de paix et de sécurité.¹¹⁴ La traduction des données d'alerte précoce et l'analyse permettant une action précoce ont été partiellement entravées par la mauvaise circulation de l'information au sein de la Commission de l'UA et entre la Commission et les communautés économiques régionales (CER). Le financement de l'UE devrait être utilisé d'une manière créative pour faire tomber les barrières entre le département pour la Paix et la sécurité et de département des Affaires politiques et entre la Commission et les organisations régionales.

La médiation et la diplomatie préventives sont des priorités majeures pour l'UA ; l'UE devrait considérablement renforcer son financement dans ce domaine. Tout en continuant à soutenir les envoyés de haut rang – les contacts entre les dirigeants sont souvent le meilleur point d'entrée pour gérer une crise¹¹⁵ – il faudrait assurer davantage de soutien aux représentants aux niveaux moyens et inférieurs qui travaillent sur les détails des processus de paix. Les mécanismes de médiation de

¹¹² Entretien de Crisis Group, diplomate européen, Addis-Abeba, 13 juin 2017.

¹¹³ Rapport spécial de Crisis Group N°2, *Seizing the moment: From Early Warning to Early Action*, 23 juin 2016.

¹¹⁴ L'Architecture de gouvernance africaine s'efforce de renforcer la coordination entre les organes et les institutions de l'UA avec un mandat formel en gouvernance, démocratie et droits humains. Il est destiné à apporter un complément au travail de l'architecture de paix et de sécurité africaine en promouvant la prévention structurelle des conflits.

¹¹⁵ Rapport spécial de Crisis Group N°2, *Seizing the moment*, op. cit.

l'UA sont fragmentés avec peu de contrôle et de direction politique au sommet. L'unité de soutien à la médiation, qui a été récemment mise en place, est une bonne étape dans ce sens, mais elle aura besoin d'un soutien financier substantiel pour attirer des spécialistes compétents et expérimentés.

Le financement de l'UE est traditionnellement très tourné vers les opérations de soutien à la paix. Cette situation doit être rééquilibrée, notamment compte tenu de l'engagement pris par l'UA et l'ONU de financer entre elles 100 pour cent des missions approuvées par l'ONU. Tout soutien de l'UE à des opérations de maintien de la paix doit être envisagé au cas par cas notamment lorsqu'il s'agit d'initiatives ad hoc menées par des Etats membres de l'UA comme la FMM et la force G5. Ce type de soutien doit avoir un calendrier défini et des objectifs clairement articulés et vérifiables – même des opérations limitées, une fois lancées, développent leur propre logique et peuvent susciter des résistances dans les communautés locales. Le financement doit donc être accompagné d'un plan politique clair qui, dans le cas de figure idéal, est le résultat d'un consensus parmi les pays contributeurs de troupes, l'UA et les Européens. Le maintien de la paix est un outil et pas une stratégie.¹¹⁶

En ce qui concerne le dernier pilier, les militaires peuvent jouer un rôle essentiel dans la prévention des conflits ainsi que dans le maintien et la pérennisation de la paix. En Somalie par exemple, une force nationale durable qui peut assumer la responsabilité de la sécurité est vitale pour que la mission de l'UA puisse être réduite. L'UE devrait donc fournir des formations, des conseils, des équipements non létaux et autres ressources aux militaires de certains pays africains tout en étant consciente des dynamiques politiques des forces de sécurité nationale dans chaque contexte. Elle devrait tout d'abord évaluer la capacité des forces de sécurité à menacer les gouvernements, notamment lorsqu'il s'agit de régimes faibles et discrédités, juger si les divisions entre les forces de sécurité pourraient générer des luttes intestines ou un vide sécuritaire et, évaluer là où les Etats sont confrontés à des menaces externes ou à des désordres internes, si les forces de sécurité ont le potentiel de fournir une défense adéquate et la discipline suffisante pour garder la confiance de l'opinion publique. Des mécanismes de contrôle et des évaluations de risques sont nécessaires pour s'assurer que la formation et les équipements ne sont pas utilisés par des acteurs militaires et sécuritaires irresponsables et violents.¹¹⁷

Les deux institutions ont exprimé leur désir que l'UA avance vers l'autosuffisance financière. Les Etats membres de l'UA doivent respecter leur engagement de financer 25 pour cent des activités de paix et de sécurité de l'UA d'ici à 2020. Si le prélèvement suggéré de 0,2 pour cent sur les importations n'est pas réalisable pour certains Etats membres ou pour tous, des solutions alternatives devraient être trouvées rapidement. Certaines propositions recommandées en 2012 par un groupe de haut niveau dirigé par l'ancien président nigérian Olusegun Obasanjo devraient être réexaminées – par exemple une taxe de cinq dollars sur les vols vers l'Afrique au départ d'autres continents et une taxe de deux dollars sur les séjours hôteliers.¹¹⁸

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Crisis Group EU Watch List N°6, 24 février 2017. Rapport spécial de Crisis Group N°2, *Seizing the moment*, op. cit.

¹¹⁸ Rapport d'avancement sur le Panel de haut niveau relatif aux sources alternatives de financement de l'Union africaine, Assemblée/AU/18 (VIV), AU, 15-16 juillet 2012.

Pour encourager les Etats membres de l'UA à renforcer leur soutien financier à l'UA, tout mécanisme à venir de l'UE, devrait être basé sur un système de financement lié aux contributions, dans lequel la contribution de l'UE serait proportionnelle à celles des gouvernements. Un système similaire au ratio de partage des coûts de 1 pour 3 (UA-ONU) utilisé pour les opérations de soutien de la paix autorisées par l'ONU et gérées par l'UA, pourrait être adopté.

Le financement de l'UE pourrait également être utilisé pour assurer une meilleure coordination et coopération entre l'UA et les communautés économiques régionales plutôt que de susciter une rivalité pour l'accès aux ressources. L'UE pourrait utiliser une partie de son soutien spécifiquement pour des projets conjoints entre l'UA et les institutions régionales. L'UA devrait également envisager d'affecter un pourcentage de ses actifs du Fonds pour la paix à des blocs régionaux qui sont actifs dans la réalisation du programme de paix et de sécurité du continent.

C. *Une plus grande coopération et des liens au niveau opérationnel*

Renforcer la coopération à tous les niveaux serait un bon moyen d'établir un climat de confiance entre l'UA et l'UE. Un dialogue plus régulier permettrait de renforcer la connaissance mutuelle des deux institutions et de leurs dynamiques internes. Il permettrait également de contribuer à encourager une compréhension partagée des conflits sur le continent ou au moins une meilleure appréciation du point de vue de l'autre, ce qui pourrait également réduire les tensions et les malentendus. Les efforts récents de coopération et de collaboration entre l'UA et l'UE lors des élections du mois d'août au Kenya sont un bon exemple des avantages qu'une coopération étroite peut apporter dans une situation potentiellement volatile.

Une interaction plus fréquente entre le Conseil pour la paix et la sécurité de l'UA et le Comité politique et de sécurité de l'UE – aujourd'hui ils ne se rencontrent qu'une fois par an – serait bénéfique et pourrait être complétée par des vidéoconférences entre leurs présidents. Lorsque c'est approprié et comme cela a déjà été le cas par le passé, ils pourraient entreprendre des visites de terrain conjointes. Des consultations supplémentaires entre les commissaires de l'UE et de l'UA, en dehors des réunions collègue-à-collègue annuelles, seraient précieuses.

Des liens plus étroits entre les départements équivalents des commissions devraient être encouragés tels qu'ils sont envisagés dans le protocole d'entente sur les échanges de personnel et des ressources devraient être mises à disposition pour faciliter ces échanges.¹¹⁹ Partager les enseignements tirés et les bonnes pratiques serait précieux tout comme des échanges réguliers d'informations dans la mesure du possible. Les bureaux de liaison de l'UA pourraient également largement profiter de rapports de travail plus étroits et de partage d'informations avec les délégations de l'UE dans les pays respectifs.

En dehors d'un engagement renforcé entre les deux commissions, certains Etats membres de l'UA ont exprimé leur désir d'avoir davantage de contacts avec leurs homologues de l'UE.¹²⁰ Des réunions régulières, formelles et informelles, entre les

¹¹⁹ « La Commission européenne et l'Union africaine se mettent d'accord sur une coopération administrative renforcée et des échanges de personnel », communiqué de presse, Commission européenne, 1^{er} février 2016.

¹²⁰ Entretiens de Crisis Group, diplomates africains, Bruxelles, mai 2017 ; Addis-Abeba, juin 2017.

diplomates de l'UA et de l'UE pourraient être facilement programmées à la fois à Bruxelles et à Addis. D'autre part, les ministres des Affaires étrangères pourraient se réunir entre les sommets Afrique-UE triennaux.

L'UE devrait examiner la possibilité d'ouvrir certaines sessions de sa COPS ainsi que le Groupe de travail Afrique à l'UA aux mêmes conditions que celles qui permettent à l'UE d'assister aux délibérations du Conseil de paix et de sécurité de l'UA. Si l'UE souhaite garder son accès privilégié aux sommets de l'UA, elle devrait être prête à rendre la pareille.

D. *Une évaluation réaliste des contraintes*

L'UE et l'UA ont largement investi dans leurs relations et ont de grandes attentes quant à ce qu'elles peuvent réaliser. Elles doivent également comprendre leurs propres contraintes et capacités – ainsi que celles de l'autre – puis ajuster leurs ambitions et leurs exigences en conséquence. Les deux parties doivent rechercher des moyens de repousser leurs limites.

1. Réorienter le renforcement de capacités et réduire le fardeau bureaucratique

La récente communication de Bruxelles sur le partenariat Afrique-UE a insisté sur le besoin d'augmenter le renforcement de capacités et la formation pour améliorer les compétences opérationnelles de l'UA.¹²¹ Il s'agit là d'un aspect essentiel, mais qui ne doit plus passer par le paiement des frais de déplacement et l'organisation d'ateliers. Il faut davantage d'assistance technique. Les deux institutions devraient entreprendre une évaluation conjointe des besoins en formation de l'UA et élaborer un programme d'amélioration. Comme nous l'avons déjà mentionné, elles devraient mettre en œuvre les accords existants en matière d'échanges de personnel. Ces échanges auraient l'avantage supplémentaire de renforcer la compréhension entre les deux organisations.

L'UE doit chercher des moyens d'alléger le fardeau bureaucratique. Cette approche devrait inclure l'élargissement du périmètre et de la durée du soutien accordé dans le cadre du Mécanisme d'alerte rapide de l'APF qui permet de décaisser des fonds en seulement dix jours. Un soutien technique renforcé pourrait être adapté pour renforcer la capacité de l'UA à administrer des projets et à respecter les normes de conformité de l'UE.

Une meilleure coordination entre l'UE et ses Etats membres à Addis contribuerait à réduire le fardeau qui pèse sur du personnel clé de l'UA qui doit refuser les demandes de réunions bilatérales quasi permanentes des partenaires. L'UE et les autres partenaires pourraient également mieux coordonner leur soutien à l'UA. Ceci permettrait d'éviter les doublons et de soulager la Commission de l'UA qui ne dispose pas de capacités illimitées à absorber les formations et autre soutien. La

¹²¹ Le Conseil insiste sur le besoin de renforcement de capacités pour la sécurité et le développement dans sa publication du 19 juin « Conclusions du Conseil sur un nouvel élan pour le partenariat Afrique-UE ».

proposition de mettre en place une plateforme de partenaires, qui fait partie de la communication sur le partenariat Afrique-UE, devrait être mise en œuvre.¹²²

2. Limitations et conséquences

Ni l'UA ni l'UE ne sont monolithiques. Les deux organisations se composent de nombreux acteurs – les commissions, les Etats membres et, en ce qui concerne l'UE, le Parlement et le Service d'action extérieure avec ses délégations dans les pays – chacun avec des priorités et des intérêts distincts. Cette situation empêche une action cohérente et fait qu'il est plus difficile d'anticiper la réponse de l'institution dans n'importe quelle situation donnée. Dans l'UE, la politique étrangère est une question intergouvernementale plutôt que multilatérale, ce qui veut dire que les intérêts nationaux seront probablement les plus forts lorsqu'il s'agira de questions de paix et de sécurité. Pour l'UA, ces questions touchent généralement aux propres intérêts régionaux et nationaux des Etats membres et les priorités continentales sont parfois laissées de côté.

Le manque de confiance des Etats membres dans l'UA est un sérieux obstacle à sa capacité à agir efficacement et en temps opportun. La façon dont la Commission de l'UA communique sur ses réalisations auprès des Etats membres n'est pas optimale et doit être améliorée. L'UE pourrait l'accompagner dans ce domaine et utiliser ses délégations sur place pour mener un travail de plaidoyer en faveur de l'UA sur le continent.

La nature volatile des conflits signifie que l'UA doit sérieusement se pencher sur la question de savoir si l'architecture de paix et de sécurité africaine répond encore à son objectif. Un audit devrait être réalisé dans le cadre du processus de réforme de Kagame. L'évaluation actuelle de la doctrine de la Force africaine en attente pourrait être intégrée à un audit plus large. Il pourrait, entre autres, examiner si et comment incorporer totalement les initiatives militaires ad hoc telles que le G5 et la FMM dans une architecture remaniée.

L'UA doit réfléchir à son rôle en matière de paix et de sécurité. Ses ressources étant limitées, elle doit décider si elle va se concentrer, d'un côté, sur une politique de développement et d'harmonisation en maintenant le contrôle politique ou si, au contraire, elle doit renforcer son rôle opérationnel dans les opérations de soutien à la paix et devenir porteuse de projets sur le terrain. Ses forces actuelles sont plutôt du côté de la première proposition – elle n'a ni le personnel nécessaire, ni les ressources ou l'expertise et est trop éloignée des Etats membres pour la deuxième. Toutefois, les communautés économiques régionales (CER) peuvent et doivent renforcer leur rôle de mise en œuvre.

Crisis Group est convaincu que l'UA devrait tirer parti de ses atouts et se concentrer sur la construction de son leadership dans les questions de paix et de sécurité pour renforcer son rôle en tant que seule institution apte à autoriser et superviser les opérations de paix en Afrique.

¹²² La plateforme de partenaires proposée vise à réunir les partenaires internationaux européens, africains et autres avec l'ONU. Elle permettra de tenir des discussions stratégiques plus régulières pour envisager des actions conjointes concrètes. L'intention est de construire de nouveaux partenariats multilatéraux qui déboucheraient sur un soutien et une stabilité internationaux renforcés pour les activités de paix et de sécurité de l'UA.

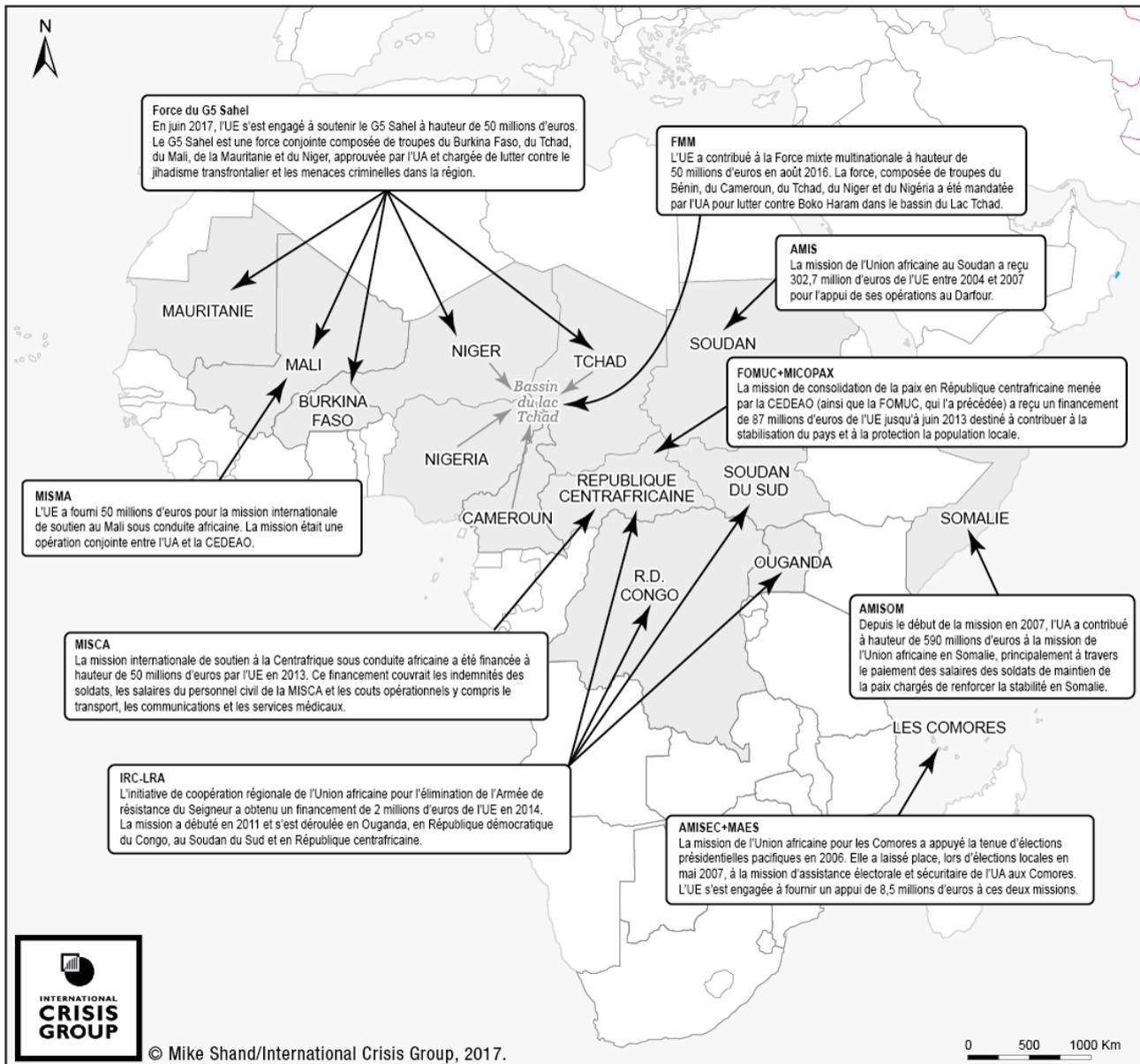
L'UE doit elle aussi être claire sur le rôle qu'elle envisage pour l'UA – chef de file politique qui délivre des autorisations ou organe plus opérationnel. Elle doit également décider si elle continue à accorder la plus grande partie de son soutien à l'UA ou si elle concentre ses ressources sur les CER et les nouveaux groupes ad hoc. Par ailleurs, elle doit être consciente que toutes les entités régionales et les Etats membres n'ont pas les mêmes capacités et comprendre l'impact de ses décisions sur la légitimité de l'UA et sur les dynamiques de conflits à l'échelle du continent.

VI. Conclusion

Dix ans après la signature de la stratégie conjointe Afrique-UE qui a établi les paramètres de leur partenariat, l'UA et l'UE sont arrivées à un tournant décisif. Les relations se sont améliorées au cours des derniers mois après leur nadir en 2016 au sujet de désaccords concernant les paiements de l'UE aux troupes de l'AMISOM, et la coopération a augmenté. Aujourd'hui, les deux institutions devraient tirer parti de la forte volonté politique – des deux côtés – de revigorer et de renforcer ces relations. Pour pouvoir entièrement mettre à profit cette situation, elles doivent se confronter aux principaux points de désaccord et de frustration – quelle que soit la difficulté du processus – et poursuivre un partenariat basé sur les intérêts mutuels et les priorités stratégiques. Dans ce contexte, le sommet UA-UE arrive à point nommé.

Addis-Abeba, Bruxelles et Nairobi, 17 octobre 2017

Annexe A : Carte du soutien de l'UA aux missions de maintien de la paix menées ou approuvées par l'UA



Annexe B : A propos de l'International Crisis Group

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

La recherche de terrain est au cœur de l'approche de Crisis Group. Elle est menée par des équipes d'analystes situées dans des pays ou régions à risque ou à proximité de ceux-ci. À partir des informations recueillies et des évaluations de la situation sur place, Crisis Group rédige des rapports analytiques rigoureux qui s'accompagnent de recommandations pratiques destinées aux dirigeants politiques internationaux, régionaux et nationaux. Crisis Group publie également CrisisWatch, un bulletin mensuel d'alerte précoce offrant régulièrement une brève mise à jour de la situation dans plus de 70 situations de conflit (en cours ou potentiel).

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

Le Conseil d'administration de Crisis Group, qui compte d'éminentes personnalités du monde politique, diplomatique, des affaires et des médias, s'engage directement à promouvoir les rapports et les recommandations auprès des dirigeants politiques du monde entier. Le Conseil d'administration est présidé par Mark Malloch-Brown, ancien vice-secrétaire général des Nations unies et administrateur du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). La vice-présidente du Conseil est Ayo Obe, juriste, chroniqueuse et présentatrice de télévision au Nigéria.

Le président-directeur général de Crisis Group, Jean-Marie Guéhenno était le secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix des Nations unies de 2000 à 2008, et l'envoyé spécial adjoint des Nations unies et de la Ligue arabe en Syrie en 2012. Il a quitté ce poste pour présider la commission de rédaction du livre blanc français de la défense et de la sécurité nationale en 2013.

Le siège d'International Crisis Group est situé à Bruxelles et l'organisation a des bureaux dans dix autres villes: Bichkek, Bogota, Dakar, Islamabad, Istanbul, Kaboul, Nairobi, Londres, New York et Washington, DC. Elle est également présente dans les villes suivantes : Abuja, Alger, Bangkok, Beyrouth, Caracas, Gaza, Djouba, Guatemala City, Hong Kong, Jérusalem, Johannesburg, Kaboul, Mexico City, Rabat, Sanaa, Tbilissi, Toronto, Tripoli, Tunis et Yangon.

Crisis Group reçoit le soutien financier d'un grand nombre de gouvernements, de fondations institutionnelles et de donateurs privés. Actuellement, Crisis Group entretient des relations avec les agences et départements gouvernementaux suivants: Affaires mondiales Canada, agence française de développement, le ministère allemand des affaires étrangères, le ministère australien des Affaires étrangères et du commerce, l'Agence autrichienne pour le développement, l'Instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP) de l'Union européenne, la Principauté du Liechtenstein, le Département fédéral des affaires étrangères de la Confédération suisse, le ministère danois des Affaires étrangères, le ministère finlandais des Affaires étrangères, le ministère français des Affaires étrangères, le ministère française de la Défense, le ministère luxembourgeois des Affaires étrangères, le ministère néerlandais des Affaires étrangères, le ministère néo-zélandais des Affaires étrangères et du commerce, le ministère norvégien des Affaires étrangères, le ministère suédois des Affaires étrangères, et Irish Aid.

Crisis Group entretient aussi des relations avec les fondations suivantes: Carnegie Corporation of New York, Henry Luce Foundation, Humanity United, John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, Oak Foundation, Open Society Foundations, Ploughshares Fund, Robert Bosch Stiftung, et Wellspring Philanthropic Fund.

Octobre 2017

Annexe C : Rapports et briefings sur l'Afrique depuis 2014

Rapports Spéciaux

Exploiter le chaos : al-Qaeda et l'Etat islamique, Rapport spécial N°1, 14 mars 2016 (aussi disponible en anglais et arabe).

Seizing the Moment: From Early Warning to Early Action, Rapport spécial N°2, 22 juin 2016.

Counter-terrorism Pitfalls: What the U.S. Fight against ISIS and al-Qaeda Should Avoid, Rapport spécial N°3, 22 mars 2017.

Afrique australe

Madagascar : une sortie de crise superficielle ? Rapport Afrique de Crisis Group N°218, 19 mai 2014 (aussi disponible en anglais).

Zimbabwe: Waiting for the Future, Briefing Afrique N°103, 29 septembre 2014.

Zimbabwe: Stranded in Stasis, Briefing Afrique N°118, 29 février 2016.

Afrique centrale

Les terres de la discorde (I) : la réforme foncière au Burundi, Rapport Afrique N°213, 12 février 2014.

Les terres de la discorde (II) : restitution et réconciliation au Burundi, Rapport Afrique N°214, 17 février 2014.

Afrique centrale : les défis sécuritaires du pastoralisme, Rapport Afrique N°215, 1^{er} avril 2014 (aussi disponible en anglais).

La crise centrafricaine : de la prédation à la stabilisation, Rapport Afrique N°219, 17 juin 2014 (aussi disponible en anglais).

Cameroun : mieux vaut prévenir que guérir, Briefing Afrique N°101, 4 septembre 2014.

La face cachée du conflit centrafricain, Briefing Afrique N°105, 12 décembre 2014 (aussi disponible en anglais).

Congo: Ending the Status Quo, Briefing Afrique N°107, 17 décembre 2014.

Les élections au Burundi : l'épreuve de vérité ou l'épreuve de force ?, Rapport Afrique N°224, 17 avril 2015 (aussi disponible en anglais).

Congo: Is Democratic Change Possible? Rapport Afrique N°225, 5 mai 2015.

Burundi: la paix sacrifiée? Briefing Afrique N°111, 29 mai 2015 (aussi disponible en anglais).

Cameroun : la menace du radicalisme religieux, Rapport Afrique N°229, 3 septembre 2015 (aussi disponible en anglais).

Centrafrique : les racines de la violence, Rapport Afrique N°230, 21 septembre 2015 (aussi disponible en anglais).

Tchad : entre ambitions et fragilités, Rapport Afrique N°233, 30 mars 2016 (aussi disponible en anglais).

Burundi : anatomie du troisième mandat, Rapport Afrique N°235, 20 mai 2016 (aussi disponible en anglais).

Katanga: Tensions in DRC's Mineral Heartland, Rapport Afrique N°239, 3 août 2016.

Union africaine et crise au Burundi : entre ambition et réalité, Briefing Afrique N°122, 28 septembre 2016 (aussi disponible en anglais).

Boulevard of Broken Dreams: The "Street" and Politics in DR Congo, Briefing Afrique N°123, 13 octobre 2016.

Cameroun : faire face à Boko Haram, Rapport Afrique N°241, 16 novembre 2016 (aussi disponible en anglais).

Boko Haram au Tchad : au-delà de la réponse sécuritaire, Rapport Afrique N°246, 8 mars 2017 (aussi disponible en anglais).

Burundi : l'armée dans la crise, Rapport Afrique N°247, 5 avril 2017 (aussi disponible en anglais).

Cameroun : la crise anglophone à la croisée des chemins, Rapport Afrique N°250, 2 août 2017 (aussi disponible en anglais).

Eviter le pire en République centrafricaine, Rapport Afrique N°253, 28 septembre 2017.

Afrique de l'Ouest

Mali : réformer ou rechuter, Rapport Afrique N°210, 10 janvier 2014 (aussi disponible en anglais).

Côte d'Ivoire : le Grand Ouest, clé de la réconciliation, Rapport Afrique N°212, 28 janvier 2014 (aussi disponible en anglais).

Curbing Violence in Nigeria (II): The Boko Haram Insurgency, Rapport Afrique N°216, 3 avril 2014.

Guinée-Bissau : les élections, et après ?, Briefing Afrique N°98, 8 avril 2014.

Mali : dernière chance à Alger, Briefing Afrique N°104, 18 novembre 2014 (aussi disponible en anglais).

Nigeria's Dangerous 2015 Elections: Limiting the Violence, Rapport Afrique N°220, 21 novembre 2014.

L'autre urgence guinéenne : organiser les élections, Briefing Afrique N°106, 15 décembre 2014 (aussi disponible en anglais).

Burkina Faso : neuf mois pour achever la transition, Rapport Afrique N°222, 28 janvier 2015.

La réforme du secteur de la sécurité en Guinée-Bissau : une occasion à saisir, Briefing Afrique N°109, 19 mars 2015.

Mali : la paix à marche forcée? Rapport Afrique N°226, 22 mai 2015.

Burkina Faso : cap sur octobre, Briefing Afrique N°112, 24 juin 2015.

The Central Sahel: A Perfect Sandstorm, Rapport Afrique N°227, 25 juin 2015 (aussi disponible en anglais).

Curbing Violence in Nigeria (III): Revisiting the Niger Delta, Rapport Afrique N°231, 29 septembre 2015.

The Politics Behind the Ebola Crisis, Rapport Afrique N°232, 28 octobre 2015.

Mali: Peace from Below?, Briefing Afrique N°115, 14 décembre 2015.

Burkina Faso : transition acte II, Briefing Afrique N°116, 7 janvier 2016.

Mettre en œuvre l'architecture de paix et de sécurité (III) : l'Afrique de l'Ouest, Rapport Afrique N°234, 14 avril 2016 (aussi disponible en anglais).

Boko Haram sur la défensive?, Briefing Afrique N°120, 4 mai 2016 (aussi disponible en anglais).

Nigeria: The Challenge of Military Reform, Rapport Afrique N°237, 6 juin 2016.

Mali central : la fabrique d'une insurrection ?, Rapport Afrique N°238, 6 juillet 2016 (aussi disponible en anglais).

Burkina Faso : préserver l'équilibre religieux, Rapport Afrique N°240, 6 septembre 2016 (aussi disponible en anglais).

Nigéria : les femmes et Boko Haram, Rapport Afrique N°242, 5 décembre 2016 (aussi disponible en anglais).

Watchmen of Lake Chad: Vigilante Groups Fighting Boko Haram, Rapport Afrique N°244, 23 février 2017.

Le Niger face à Boko Haram : au-delà de la contre-insurrection, Rapport Afrique N°245, 27 février 2017 (aussi disponible en anglais).

Islam et politique au Mali : entre réalité et fiction, Rapport Afrique N°249, 18 juillet 2017.

Double-edged Sword: Vigilantes in African Counter-insurgencies, Rapport Afrique N°251, 7 septembre 2017.

Herders against Farmers: Nigeria's Expanding Deadly Conflict, Rapport Afrique N°252, 19 septembre 2017.

Nord du Burkina Faso : ce que cache le jihad, Rapport Afrique N°254, 12 octobre 2017 (aussi disponible en anglais).

Corne de l'Afrique

Sudan's Spreading Conflict (III): The Limits of Darfur's Peace Process, Rapport Afrique N°211, 27 janvier 2014.

South Sudan: A Civil War by Any Other Name, Rapport Afrique N°217, 10 avril 2014.

Somalia: Al-Shabaab – It Will Be a Long War, Briefing Afrique N°99, 26 juin 2014.

Eritrea: Ending the Exodus?, Briefing Afrique N°100, 8 août 2014.

Kenya: Al-Shabaab – Closer to Home, Briefing Afrique N°102, 25 septembre 2014.

South Sudan: Jonglei – "We Have Always Been at War", Rapport Afrique N°221, 22 décembre 2014.

Sudan and South Sudan's Merging Conflicts, Rapport Afrique N°223, 29 janvier 2015.

Sudan: The Prospects for "National Dialogue", Briefing Afrique N°108, 11 mars 2015.

The Chaos in Darfur, Briefing Afrique N°110, 22 avril 2015.

South Sudan: Keeping Faith with the IGAD Peace Process, Rapport Afrique N°228, 27 juillet 2015.

Somaliland: The Strains of Success, Briefing Afrique N°113, 5 octobre 2015.

Kenya's Somali North East: Devolution and Security, Briefing Afrique N°114, 17 novembre 2015.

Ethiopia: Governing the Faithful, Briefing Afrique N°117, 22 février 2016.

Sudan's Islamists: From Salvation to Survival, Briefing Afrique N°119, 21 mars 2016.

South Sudan's South: Conflict in the Equatorias, Rapport Afrique N°236, 25 mai 2016.

Kenya's Coast: Devolution Disappointed, Briefing Afrique N°121, 13 juillet 2016.

South Sudan: Rearranging the Chessboard, Rapport Afrique N°243, 20 décembre 2016.

Instruments of Pain (II): Conflict and Famine in South Sudan, Briefing Afrique N°124, 26 avril 2017.

Instruments of Pain (III): Conflict and Famine in Somalia, Briefing Afrique N°125, 9 mai 2017.

Instruments of Pain (IV): The Food Crisis in North East Nigeria, Briefing Afrique N°126, 18 mai 2017.

Kenya's Rift Valley: Old Wounds, Devolution's New Anxieties, Rapport Afrique N°248, 30 mai 2017.

Time to Repeal U.S. Sanctions on Sudan?, Briefing Afrique N°127, 22 juin 2017.

A New Roadmap to Make U.S. Sudan Sanctions Relief Work, Briefing Afrique N°128, 29 septembre 2017.

How to Ensure a Credible, Peaceful Presidential Vote in Kenya, Briefing Afrique N°129, 2 octobre 2017.

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

PRESIDENT DU CONSEIL

Lord (Mark) Malloch-Brown
Ancien vice-secrétaire général des Nations unies et administrateur du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)

PRESIDENT-DIRECTEUR GENERAL

Jean-Marie Guéhenno
Ancien Secrétaire général adjoint du Département des opérations de maintien de la paix des Nations unies

VICE-PRESIDENTE DU CONSEIL

Ayo Obe
Présidente du Conseil, Gorée Institute (Sénégal) ; avocate (Nigéria)

AUTRES MEMBRES DU CONSEIL

Fola Adeola
Fondateur et président, FATE Foundation

Ali al Shihabi
Écrivain; Fondateur et ancien président, Rasmala Investment bank

Celso Amorim
Ancien ministre brésilien des Relations extérieures; Ancien ministre de la Défense

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

Nahum Barnea
Chroniqueur politique, Israël

Kim Beazley
Ancien vice-Premier ministre d'Australie et ambassadeur aux Etats-Unis ; ancien ministre de la Défense

Carl Bildt
Ancien ministre des Affaires étrangères de la Suède

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

Lakhdar Brahimi
Membre, The Elders; diplomate des Nations unies; ancien ministre algérien des Affaires étrangères

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

Maria Livanos Cattau
Ancienne secrétaire générale à la Chambre de commerce internationale

Wesley Clark
Ancien commandant suprême des forces alliées de l'Otan en Europe

Sheila Coronel
Professeur « Toni Stabile » de pratique de journalisme d'investigation et directrice du Centre Toni Stabile pour le journalisme d'investigation, Université de Columbia

Frank Giustra
Président-directeur général, Fiore Financial Corporation

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

Wolfgang Ischinger
Président, Forum de Munich sur les politiques de défense; ancien vice-ministre allemand des Affaires étrangères et ambassadeur en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis

Asma Jahangir
Ancienne présidente de l'Association du Barreau de la Cour suprême du Pakistan ; ancienne rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté de religion ou de conviction

Yoriko Kawaguchi
Ancienne ministre japonaise des Affaires étrangères ; ancienne ministre de l'Environnement

Wadah Khanfar
Co-fondateur, Forum Al Sharq ; ancien directeur général du réseau Al Jazeera

Wim Kok
Ancien Premier ministre des Pays-Bas

Andrey Kortunov
Directeur général du Conseil russe pour les affaires internationales

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

Ricardo Lagos
Ancien président du Chili

Joanne Leedom-Ackerman
Ancienne secrétaire internationale de PEN International ; romancière et journaliste, Etats-Unis

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

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

Naz Modirzadeh
Directeur du Programme sur le droit international et les conflits armés de la Faculté de droit de Harvard

Saad Mohseni
Président et directeur général de MOBY Group

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

Roza Otunbayeva
Ancienne présidente de la République kirghize ; fondatrice de la « Roza Otunbayeva Initiative », fondation internationale publique

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

Olympia Snowe
Ancienne sénatrice américaine et membre de la Chambre des représentants

Javier Solana
Président du Centre pour l'Economie globale et la Géopolitique ESADE ; membre émérite, The Brookings Institution

Alexander Soros
Membre, Open Society Foundations

George Soros
Président, Open Society Institute ; président du Soros Fund Management

Pär Stenbäck
Ancien ministre finlandais des Affaires étrangères et de l'Education ; président du Parlement culturel européen

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

Lawrence H. Summers
Ancien directeur du Conseil de la sécurité économique et secrétaire du Trésor des Etats-Unis ; président émérite de l'Université de Harvard

Helle Thorning-Schmidt
Directrice générale de Save the Children International ; ancienne Première ministre du Danemark

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

CONSEIL PRESIDENTIEL

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

ENTREPRISES	DONATEURS PRIVES	
BP	(5) Anonyme	Herman De Bode
Shearman & Sterling LLP	Scott Bessent	Alexander Soros
Statoil (U.K.) Ltd.	David Brown & Erika Franke	Ian R. Taylor
White & Case LLP	Stephen & Jennifer Dattels	

CONSEIL CONSULTATIF INTERNATIONAL

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

ENTREPRISES	DONATEURS PRIVES	
(2) Anonymous	(2) Anonymous	Geoffrey R. Hoguet & Ana Luisa Ponti
APCO Worldwide Inc.	Mark Bergman	David Jannetti
Atlas Copco AB	Stanley Bergman & Edward Bergman	Faisal Khan
Chevron		Cleopatra Kitti
Edelman UK	Elizabeth Bohart	Michael & Jackie Lambert
HSBC Holdings plc	Eric Christiansen	Leslie Lishon
MetLife	Sam Englehardt	Virginie Maisonneuve
Noble Energy	The Edelman Family Foundation	Dennis Miller
RBC Capital Markets		The Nommontu Foundation
Shell	Seth & Jane Ginns	Brian Paes-Braga
	Ronald Glickman	Kerry Proper
	David Harding	Duco Sickinghe
	Rita E. Hauser	Nina K. Solarz
		Enzo Viscusi

CONSEIL DES AMBASSADEURS

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

Amy Benziger	Lindsay Iversen	Nidhi Sinha
Tripp Callan	Azim Jamal	Chloe Squires
Kivanc Cubukcu	Arohi Jain	Leeanne Su
Matthew Devlin	Christopher Louney	Bobbi Thomason
Victoria Ergolavou	Matthew Magenheim	AJ Twombly
Noa Gafni	Madison Malloch-Brown	Dillon Twombly
Christina Bache Fidan	Megan McGill	Annie Verderosa
Lynda Hammes	Hamesh Mehta	Zachary Watling
Jason Hesse	Tara Opalinski	Grant Webster
Dalí ten Hove	Perfecto Sanchez	

CONSEILLERS

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

Martti Ahtisaari Président émérite	Lakhdar Brahimi	Carla Hills
George Mitchell Président émérite	Kim Campbell	Swanee Hunt
Gareth Evans Président émérite	Jorge Castañeda	Aleksander Kwasniewski
Kenneth Adelman	Naresh Chandra	Todung Mulya Lubis
Adnan Abu-Odeh	Eugene Chien	Allan J. MacEachen
HRH Prince Turki al-Faisal	Joaquim Alberto Chissano	Graça Machel
Oscar Arias	Victor Chu	Jessica T. Mathews
Ersin Arıoğlu	Mong Joon Chung	Barbara McDougall
Richard Armitage	Pat Cox	Matthew McHugh
Diego Arria	Gianfranco Dell'Alba	Miklós Németh
Zainab Bangura	Jacques Delors	Christine Ockrent
Shlomo Ben-Ami	Alain Destexhe	Timothy Ong
Christoph Bertram	Mou-Shih Ding	Olara Otunnu
Alan Blinken	Uffe Ellemann-Jensen	Lord (Christopher) Patten
	Gernot Erlor	Victor Pinchuk
	Marika Fahlén	Surin Pitsuwan
	Stanley Fischer	Fidel V. Ramos