

La Lettre de la RMF UE

Spécial Afrique



Le continent africain est aujourd'hui un partenaire majeur de l'Union européenne en matière de politique extérieure. La proximité géographique de l'Afrique, à 16 km de nos côtes comme l'a rappelé un ancien ministre de la défense, mais aussi le risque sécuritaire partagé et le potentiel de développement économique sont autant de raisons qui lient le destin de nos deux continents. Cette évidence n'est malheureusement pas encore partagée par l'ensemble des Etats membres européens malgré un nombre conséquent d'opérations militaires et de missions civiles qui y ont été conduites ou qui le sont encore. Nous constatons néanmoins une évolution positive et une prise de conscience plus générale de l'importance du continent africain, notamment en matière de sécurité au sens large du terme. Les conséquences du printemps arabe, les événements au Sahel, le développement de la piraterie dans la corne de l'Afrique et la difficile émergence du sud-Soudan ont poussé l'UE à s'investir avec tous ses instruments dont la PSDC. A ce titre, les structures de gestion de crise de l'UE sont parfaitement dimensionnées pour répondre aux enjeux sécuritaires du continent africain, tout comme elles sont complémentaires des autres modes d'action européens, outils financiers, de développement et d'état de droit. Nicholas Westcott, directeur Afrique au Service européen pour l'action extérieure, nous apporte ici sa vision et son expérience d'un continent qu'il connaît bien.

Ce numéro de mars vous fera découvrir également dans l'opération Atalanta, le rôle des équipes de protection embarquées dont la valeur ajoutée est aujourd'hui reconnue pour lutter contre la piraterie maritime.

Je vous souhaite une bonne lecture.

Vice-amiral d'escadre Xavier Païtard

Chef des représentations militaires françaises à l'UE et à l'OTAN

Découverte

Les Equipes de Protection Embarquées (EPE) dans la lutte contre la piraterie

Depuis le 11 février dernier, la frégate française ACONIT navigue au large de la Somalie au profit de l'opération [Atalanta](#) avec, à son bord, une équipe de protection embarquée de l'armée estonienne.

Au-delà de sa valeur d'exemple en matière de coopération européenne, l'utilisation de ce type d'équipe à bord des navires marchands permet de renforcer efficacement les moyens de lutte contre la piraterie mais nécessite, en revanche, certaines précautions.

Les EPE, un exemple de coopération européenne.

Les équipes de protections embarquées sont des forces militaires. En effet, à ce jour, l'Union européenne n'envisage pas de recourir à des sociétés privées de sécurité. Dans le cadre de l'opération [Atalanta](#), elles sont principalement mises en place à bord des navires du [Programme Alimentaire Mondial](#) (PAM). En national, certains pays (France, Italie, Pays-Bas entre autres) les destinent à la protection de navires de pêche (thoniers-senneurs) ou de certains navires marchands jugés vulnérables. Dans tous les cas, la composition de chaque équipe est fonction de la durée de la mission, de l'évaluation de la menace et des caractéristiques du navire à protéger.

Ces équipes permettent aux Etats membres qui ne disposent pas de marine de haute mer, de contribuer à l'opération [Atalanta](#). En fournissant des détachements de protection, l'Estonie et Malte manifestent ainsi leur soutien à l'opération et, plus globalement, à la Politique de Sécurité et de Défense Commune.

Les EPE, une réponse efficace face aux actes de piraterie.

Les EPE sont mises en place à bord des navires du [Programme Alimentaire Mondial](#) (PAM) pour assurer leur sécurité rapprochée et éviter de mobiliser, à chaque fois, un navire de guerre. L'atout principal de ces équipes est l'usage, dans un cadre légal, de la force. Celle-ci permet de repousser les attaques des pirates en attendant l'intervention des forces navales et aériennes d'[Atalanta](#). A ce jour, toutes les attaques contre des navires protégés par une EPE ont été repoussées, le plus souvent, par de simples tirs de semonce¹. Cette efficacité est désormais prise en compte par les compagnies d'assurances maritimes et la présence d'une équipe à bord permet de diminuer les primes versées par l'armateur.

Les obstacles à l'utilisation des EPE.

Trois contraintes principales empêchent de répondre aux demandes croissantes des armateurs. Tout d'abord, les Etats membres, œuvrant dans un contexte budgétaire limité, restent réticents à fournir des EPE. Ensuite, la présence à bord de ces équipes est soumise à l'acceptation de l'Etat du pavillon du navire. Si certains Etats ont passé des accords bilatéraux autorisant de tels embarquements, ce n'est pas le cas de tous les pavillons. Enfin, l'incident du 15 février dernier, au large de l'Inde, mettant en cause une EPE italienne chargée de protéger un pétrolier italien, a mis en exergue les problèmes de responsabilités pénale et civile de ces équipes.



¹ Entre 2009 et 2011, les EPE de la Marine Nationale ont déjoué 21 attaques, dont 14 pour les seuls thoniers-senneurs.

Bien que le dispositif des EPE ne puisse pas être étendu à l'ensemble des navires, il a démontré toute son efficacité et ouvert une nouvelle voie pour les Etats membres désirant s'investir dans la Politique de Sécurité et de Défense Commune. L'exemple récent des EPE formées par la France et l'Ukraine au profit de la Mission de l'Union Africaine en Somalie ([AMISOM](#)), a montré que cette coopération pouvait encore être étendue.



La Réforme du secteur de la sécurité appliquée au continent africain



Depuis 2003, l'UE s'est résolument engagée dans le domaine de la réforme du secteur de sécurité (RSS) de pays extérieurs à l'Union qui en éprouveraient le besoin. Cette volonté s'inscrit en complément, d'une part, des missions génériques de l'Union actées dès 1992 à [Petersberg](#), et d'autre part, des aspects civils de la gestion des crises définis en 2000, à [Feira](#). L'engagement au titre de la réforme du secteur de sécurité participe ainsi de la conviction partagée par l'ensemble des Etats membres, qu'une option militaire isolée, pour efficace qu'elle soit, ne saurait suffire à la résolution complète et durable d'une crise. Dès lors, de telles actions peuvent être menées soit par la Commission européenne s'agissant d'engagements à long terme, soit dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), pour ce qui est de la gestion des crises. Le secteur de la sécurité est défini à cet effet comme celui qui réunit les principaux acteurs de la sécurité, les corps sociaux en charge de missions de surveillance et de gestion de la sécurité, la justice et les services en charge de faire appliquer les lois, ainsi que les forces de sécurité non institutionnelles. La réforme du secteur de sécurité répond à une approche globale et s'inscrit dans une logique première d'appropriation du processus par les acteurs locaux. Elle suppose donc une adhésion de l'Etat bénéficiaire et obéit aux principales exigences des standards européens, au premier rang desquelles la transparence et la fiabilité. Cependant, la réforme du secteur de sécurité peut parfois nécessiter une action initiale de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR), qui participe quant à elle d'une logique essentiellement ciblée et coercitive. L'Union européenne s'est dotée, en 2010, d'un vivier d'experts (RSS "pool of experts"), qui peuvent être projetés sur un théâtre extérieur dans des délais très courts. Deux missions ont été lancées par l'Union européenne, l'une de 2008 à 2010 au profit de la Guinée Bissau ([RSS Guinée Bissau](#)), l'autre est en cours depuis 2005 en République Démocratique du Congo ([EUSEC RDC](#)). L'approche de l'Union européenne dans ce domaine est particulièrement originale puisqu'elle peut être mise en œuvre après un conflit tout comme en prévention des crises. Ainsi, par exemple, la stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel, présentée en mars 2011, comprend un volet de réforme du secteur de sécurité qui viendra utilement compléter le volet développement déjà en cours.



La Facilité de paix pour l'Afrique

La Facilité de paix pour l'Afrique (FPA) est un instrument financier de l'Union européenne, géré par la Direction générale Développement et coopération (DG [DEVCO](#)), qui relève du Fonds Européen de Développement (FED) et non pas du budget de l'Union.

Sa source de financement explique que la Facilité de paix pour l'Afrique ne soit pas soumise aux restrictions qui pèsent sur le budget de l'Union, notamment sur le financement des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.

Création récente, elle trouve son origine dans le sommet de Maputo de l'Union Africaine (2003). Les chefs d'Etat de l'Union africaine (UA) ont alors proposé de regrouper dans une « facilité » une partie des fonds alloués par l'UE en vertu des accords de coopération au développement, afin de financer les opérations de soutien de la paix conduites sous l'égide de l'Union africaine. Au total, la Facilité de paix pour l'Afrique représente un volume financier supérieur au milliard d'euros depuis sa création. Dans le cadre du 9^{ème} Fonds Européen de Développement (2004-2007), l'enveloppe finale été portée à 440 M€, pour le 10^{ème} Fonds Européen de Développement (2008-2013), l'allocation initiale de 300 M€ a été doublée fin 2010.

L'emploi de ces ressources illustre parfaitement l'accent mis, dans la genèse de cet instrument, sur le financement des **opérations de maintien de la paix** de l'Union africaine. En effet, 75% de l'allocation 2004-2007 a servi au financement des opérations et pour la période actuelle, qui court de 2008 à 2013, plus de la moitié de l'enveloppe a déjà été engagée à ce titre.

Dans le palmarès des opérations, la Mission de l'Union africaine en Somalie ([AMISOM](#)) est désormais la plus coûteuse, ayant bénéficié de 308,4 M€ depuis 2007. La Mission de l'Union Africaine au Soudan ([AMIS](#)), conduite de 2004 à 2007 a, pour sa part, bénéficié de 262,5 M€. La seule autre opération en cours, la Mission de consolidation de la paix en République Centrafricaine ([MICOPAX](#)), soutenue par l'UE depuis 2004, représente une aide de 96,3 M€.

Dans le cadre des opérations, la Facilité de paix ne permet pas l'acquisition d'armement ni le paiement des soldes. En revanche, elle sert à financer les indemnités journalières (*per diem*) de la troupe, les équipements de communication ou médicaux, le transport ou le soutien logistique.

Au-delà des opérations, la Facilité de paix a également un but essentiel, le **développement des capacités africaines dans la gestion des crises**. Cet objectif se décline selon quatre axes :

- le financement des salaires d'un tiers du personnel du département des opérations de soutien de la paix, pour un montant de 10 M€, dans le cadre d'un accord conjoint de financement des salaires (*Joint salary financing arrangement/JSFA*) ;
- le soutien de l'architecture africaine de paix et de sécurité, pour un montant de 40 millions d'euros ; c'est, notamment, à ce titre que la Facilité de paix pour l'Afrique finance le cycle d'entraînement [Amani Africa](#) ;

- le soutien aux bureaux de liaison des organisations sous-régionales (communautés économiques régionales, éléments constitutifs de l'architecture africaine de paix et de sécurité) auprès de l'Union africaine, pour 3,6 M€ ;
- le soutien des centres de formation : 11,4 M€ sont prévus pour le soutien des centres de formation des militaires, policiers et civils destinés aux Forces africaines en attente.

Enfin, une provision de 17 M€ a été constituée dans le cadre de l'enveloppe du 10^{ème} Fonds Européen de Développement, afin de constituer un **Mécanisme de riposte rapide** (*Early Financing Mechanism* /ERM), dans l'hypothèse du déclenchement d'une crise (financement des actions de médiation, des missions de reconnaissance, mise sur pied de cellules de planification pour la préparation d'une opération de maintien de la paix).



Monsieur Nicholas Westcott (CMG*)
Directeur général pour l'Afrique du Service européen pour l'action extérieure



Nommé il y a maintenant un an à la tête de la direction Afrique du SEAE, M. Westcott possède une riche expérience diplomatique. Haut Commissaire britannique pour le Ghana et Ambassadeur en Côte d'Ivoire, au Burkina Faso, au Niger et au Togo entre 2008 et 2011, il a été auparavant Ministre-conseiller de l'ambassade britannique à Washington DC, Chef du département des relations économiques de l'Office britannique des Affaires étrangères et du Commonwealth (FCO) et membre de la Représentation du Royaume-Uni auprès de l'Union européenne à Bruxelles. Auteur et co-auteur de plusieurs ouvrages et articles sur la Seconde Guerre mondiale, l'histoire africaine et le Commonwealth, Nicolas James Westcott parle également le français et le swahili.

* Compagnon de l'Ordre de Saint Michel et Saint Georges

1/ Monsieur le directeur, quel est le rôle d'un directeur pour l'Afrique au sein du SEAE alors que la Direction générale Aide humanitaire et Protection civile (ECHO) et la Direction générale Développement et coopération (DEVCO) disposent de leur budget et que les questions de défense sont traitées en intergouvernemental ?

Sous l'autorité de la Haute Représentante, le [SEAE](#) est au service des décideurs européens : les Etats membres, la Commission, le Président du Conseil européen. Le [SEAE](#) a des relations étroites avec le Parlement européen. Sa vocation est donc de travailler avec les autres acteurs de l'Union européenne, pour défendre nos intérêts et nos valeurs à travers le monde. C'est tout l'esprit du [Traité de Lisbonne](#) qui est destiné à donner une plus grande cohérence aux relations extérieures de l'Union européenne. A ce titre, la Direction Afrique du [SEAE](#) travaille au quotidien avec les directions générales de la Commission, qu'il s'agisse de programmer notre aide, de répondre aux crises ou de préparer un sommet international.

Une direction géographique n'a pas vocation à s'occuper en détail de tous les sujets. Mais elle ne joue pleinement son rôle que lorsqu'elle s'assure que chacune des nombreuses actions décidées à Bruxelles s'insère dans le cadre de la relation politique de l'Union européenne avec tel ou tel partenaire. C'est ma responsabilité première et je veille à ce que chacun de mes collaborateurs, tout particulièrement les "desks" pays, puissent jouer ce rôle de vigie et, autant que possible, de centre de gravité. Je veille aussi à ce que les chefs de Délégation qui représentent l'ensemble des institutions européennes disposent des moyens de remplir avec efficacité les tâches supplémentaires confiées par le [Traité de Lisbonne](#). Et, bien sûr, il me revient de conseiller au jour le jour la Haute Représentante sur les réponses européennes aux crises qui traversent le continent africain et plus largement sur les relations entre l'UE et l'Afrique.

Je voudrais vous donner trois exemples concrets :

- La crise en Côte d'Ivoire : l'Union européenne a agi avec célérité pour soutenir la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et les Nations-Unies (ONU) lorsqu'il s'agissait d'imposer des sanctions contre le régime de Laurent Gbagbo. Le [SEAE](#) était alors en première ligne pour donner les impulsions au Conseil. Dès la crise terminée, l'ensemble des services européens ([DEVCO](#), [ECHO](#) notamment) se sont mobilisés pour mettre en place un paquet d'aide d'urgence à l'occasion d'une mission interservices que j'ai eu l'honneur de conduire avec mon collègue M. Miozzo. De même, les services du [SEAE](#) ont, dans la foulée, préparé avec leurs collègues de la Direction générale Développement et coopération ([DEVCO](#)) la visite du Commissaire Piebalgs à Abidjan. Nous sommes maintenant occupés à aider les autorités démocratiques de Côte d'Ivoire, la visite du Président Ouattara à Bruxelles en décembre dernier ayant été une réussite à cet égard ;

- La Somalie et la Corne de l'Afrique : l'UE est très active dans cette région, avec des programmes d'aide conséquents, deux et bientôt trois missions de PSDC, ainsi qu'un engagement politique de plus en plus visible, notamment à travers notre nouveau Représentant Spécial, Alex Rondos. Ceci n'est possible que par une coopération étroite entre les différents services du [SEAE](#) (Direction géographique, Direction de la planification et de la gestion de crises/CMPD, *Civilian Planning and Conduct Capability*/CPCC notamment), les chefs de mission PSDC et bien sûr les services de la Commission ;

- La programmation de l'aide: Même si le [SEAE](#) ne dispose pas de budget en propre, celui-ci a une responsabilité conjointe avec la Direction générale Développement et coopération ([DEVCO](#)) pour programmer les enveloppes financières en les alignant sur nos priorités politiques et géographiques. Ce n'est pas la partie de mon travail la plus visible mais celle-ci occupe beaucoup de notre temps et nous conduit à dialoguer en permanence avec nos collègues de [DEVCO](#), en liaison avec nos délégations.

Je pourrais en fait donner d'autres exemples: les négociations climatiques, les négociations commerciales, les questions de migrations, l'observation des élections (où nous coopérons avec le Parlement européen). Sur tous ces sujets, la Direction Afrique du [SEAE](#), même si elle n'est pas chef de file, s'emploie à apporter le soutien nécessaire aux services compétents de la Commission.

2/ De par votre place, vous êtes un observateur de premier plan des capacités de l'Union européenne à déployer une approche globale en Afrique. Quelle voie préconisez-vous pour la mettre en œuvre ?

La Corne de l'Afrique est un bon exemple. Nous nous efforçons de poursuivre une approche globale comme celle contenue dans le "cadre stratégique pour la Corne de l'Afrique" proposée par la Haute Représentante et approuvée par le Conseil: a) lutter efficacement et durablement contre la piraterie, ce qui nous conduit à travailler avec des partenaires variés, occidentaux mais aussi asiatiques; b) renforcer la sécurité à terre à travers AMISOM et notre mission EUTM en liaison avec les Africains et les Etats-Unis notamment; c) favoriser les progrès politiques, en soutenant l'action de l'ONU; d) apporter une aide adaptée aux populations qui en ont besoin, la Direction générale Aide humanitaire et Protection civile ([ECHO](#)) et la Direction générale Développement et coopération ([DEVCO](#)) étant particulièrement mobilisés en liaison avec les principaux partenaires locaux et internationaux.

La stratégie Sahel est un autre exemple parlant. Nous nous sommes employés à promouvoir une approche globale qui allie l'impératif de sécurité et le besoin de développement de zones marginalisées. Je crois que l'Union européenne a eu une approche novatrice, bien comprise des Etats de la région mais aussi de nos partenaires internationaux. Il nous faut maintenant mettre en pratique cette approche globale. Des ajustements de notre projet de coopération ont déjà été effectués pour mieux coller aux besoins. L'Union européenne examine aussi la possibilité de conduire une mission de PSDC au Niger pour renforcer la sécurité dans ce pays-clé du Sahel.

Dans l'un ou l'autre cas, il ne s'agit pas pour l'Union européenne de se substituer aux Etats et populations concernés. La solution viendra des pays eux-mêmes. Mais nous souhaitons apporter un soutien à la mesure des enjeux.

3/ Le Sud Soudan est désormais indépendant. C'est la première fois que l'Europe post Lisbonne intervient dans la construction d'un Etat. Comment l'Union européenne peut-elle aider ce pays à créer les conditions de sécurité nécessaire à son développement économique et à la stabilisation de ses institutions ?



Au Soudan aussi, l'Union européenne souhaite suivre une méthode "globale". Le Conseil affaires étrangères de juin dernier a adopté une "*Sudan comprehensive approach*". La participation de la Haute Représentante aux cérémonies d'indépendance le 9 juillet à Juba a bien montré que l'UE était déterminée à être au rendez-vous de l'histoire. C'est un enjeu important pour le [SEAE](#) et l'une de mes priorités est de faire en sorte que notre Délégation à Juba dispose des moyens de fonctionnement adéquats pour faire son travail politique et mettre en œuvre nos programmes, en lien étroit avec les Etats membres. Malheureusement, la détérioration des relations entre le Nord et le Sud font que nous restons encore assez largement dans une situation d'urgence. La Haute Représentante suit les choses de près et est en contact avec les principaux acteurs soudanais et régionaux. Notre Représentante

Spéciale Rosalind Marsden et moi-même la soutenons dans cette tâche.

4/ De par votre longue expérience, vous êtes un expert de l'Afrique. Quels sont les voies à suivre pour renforcer les liens avec ce continent et l'aider à développer ses démocraties ? Les outils de gestion de crises du [SEAE](#) sont-ils assez utilisés à cette fin ?

Les réponses aux défis de l'Afrique peuvent être rangées dans trois grandes catégories : la paix, la prospérité et le partenariat. La paix est évidemment une condition sine qua non. La paix ne signifie pas seulement l'arrêt des conflits : il faut aussi renforcer les institutions pour que celles-ci soient plus démocratiques et par là-même plus solides. La société civile, et notamment la jeunesse, méritent une attention accrue. Par ailleurs, la prospérité est nécessaire : une aide au développement bien ciblée et efficace mais aussi tout ce qui favorise le commerce et l'investissement. Le [SEAE](#) a un rôle constructif à jouer. Enfin, pour que nos programmes aient un impact durable, nous devons travailler en partenariat avec les Africains eux-mêmes, les Etats membres et les autres acteurs internationaux qui sont de plus en plus présents en Afrique. L'[accord de Cotonou](#) et la [stratégie UE-Afrique](#) reposent sur le partenariat et c'est ce qui en fait leur valeur.

S'agissant de la réponse aux crises, l'une de mes tâches est d'assurer une veille de plus grande qualité et une meilleure prévention. Cela passe par une évolution des méthodes de travail entre les services concernés au sein du [SEAE](#) et tout simplement une meilleure connaissance mutuelle entre collègues issus de métiers initialement très différents. Par ailleurs, la création de deux fonctions de "Coordinateur principal" (l'un pour le Sahel, l'autre pour les Grands Lacs) a notamment pour objet de permettre une plus grande coopération entre la Direction géographique et les entités de gestion des crises, ceci à chacun des stades du travail, notamment à travers les "*task forces*" où sont associées tous les acteurs européens. Un même esprit anime nos Représentants spéciaux pour les Soudans et la Corne de l'Afrique. Enfin, il conviendrait de renforcer l'expertise de nos Délégations en matière de sécurité, mais ceci prendra du temps.

D'une manière générale, le chantier que nous avons ouvert avec la mise en place de notre nouveau dispositif diplomatique demande de la patience. Mais ceci n'est pas incompatible avec un niveau raisonnable d'ambition. C'est ce qui rend la tâche de "*Managing Director*" Afrique si exaltante!

[Lien pour retrouver les numéros précédents de la Lettre d'information RMF sur le site de la représentation permanente de la France à l'Union européenne.](#)

[Pour s'abonner à la diffusion numérique de la lettre d'information RMF, envoyer une demande à : \[repmilue.bruxelles-dfra@diplomatie.gouv.fr\]\(mailto:repmilue.bruxelles-dfra@diplomatie.gouv.fr\)](#)



Rédacteur en chef : Chef de Bataillon Grégoire HÜBSCH