

## Policy Paper

# Les missions militaires de l'union européenne en Afrique : entre pragmatisme et reinvention

Par Abdessalam Jaldi et Hamza Mjahed

PP - 09/22

Les missions militaires de l'Union européenne (UE) en Afrique revêtent aujourd'hui, à l'heure de la réinvention du partenariat euro-africain, une importance considérable. Alors que Bruxelles entend plus que jamais s'imposer comme l'un des garants de la sécurité au niveau mondial, tout en se mesurant aux nouveaux rapports de force mondiaux, elle tient parallèlement à devenir un acteur incontournable en matière de paix, de surcroît motivé par la prolifération des risques et défis sécuritaires submergeant son voisinage. Dans cette perspective, l'Afrique a pris une place importante dans l'agenda extérieur de l'UE depuis le premier Sommet UE – Afrique de 2000 au Caire, où Bruxelles a inscrit au centre de ses réflexions l'architecture de la sécurité africaine, tout en réaffirmant la place de choix qu'occupe le continent africain dans les priorités européennes en termes de politique étrangère. Aujourd'hui, alors que le continent africain, en proie aux influences étrangères, est submergé par des défis sécuritaires d'une ampleur inédite, l'UE pense réinventer son engagement militaire en Afrique, à une époque où le thème de l'Europe géopolitique gagne en force dans le débat politique inter-européen.

# *About Policy Center for the New South*

Le Policy Center for the New South (PCNS) est un think tank marocain dont la mission est de contribuer à l'amélioration des politiques publiques, aussi bien économiques que sociales et internationales, qui concernent le Maroc et l'Afrique, parties intégrantes du Sud global.

Le PCNS défend le concept d'un « nouveau Sud » ouvert, responsable et entreprenant ; un Sud qui définit ses propres narratifs, ainsi que les cartes mentales autour des bassins de la Méditerranée et de l'Atlantique Sud, dans le cadre d'un rapport décomplexé avec le reste du monde. Le think tank se propose d'accompagner, par ses travaux, l'élaboration des politiques publiques en Afrique, et de donner la parole aux experts du Sud sur les évolutions géopolitiques qui les concernent. Ce positionnement, axé sur le dialogue et les partenariats, consiste à cultiver une expertise et une excellence africaines, à même de contribuer au diagnostic et aux solutions des défis africains.

A ce titre, le PCNS mobilise des chercheurs, publie leurs travaux et capitalise sur un réseau de partenaires de renom, issus de tous les continents. Le PCNS organise tout au long de l'année une série de rencontres de formats et de niveaux différents, dont les plus importantes sont les conférences internationales annuelles « The Atlantic Dialogues » et « African Peace and Security Annual Conference » (APSACO).

Enfin, le think tank développe une communauté de jeunes leaders à travers le programme Atlantic Dialogues Emerging Leaders (ADEL). Cet espace de coopération et de mise en relation d'une nouvelle génération de décideurs et d'entrepreneurs, est déjà fort de plus de 300 membres. Le PCNS contribue ainsi au dialogue intergénérationnel et à l'émergence des leaders de demain.

## **Policy Center for the New South**

Suncity Complex, Building C, Av. Addolb, Albortokal Street, Hay Riad, Rabat, Morocco.

Email : [contact@policycenter.ma](mailto:contact@policycenter.ma)

Phone : +212 5 37 54 04 04 / Fax : +212 5 37 71 31 54

Website : [www.policycenter.ma](http://www.policycenter.ma)

**POLICY PAPER**

**Les missions militaires  
de l'union européenne  
en Afrique : entre  
pragmatisme et  
reinvention**

Par Abdessalam Jaldi et Hamza Mjahed



THINK • STIMULATE • BRIDGE



## INTRODUCTION

L'UE apparaît de nos jours comme la forme la plus avancée des organisations régionales en termes d'organisation institutionnelle et de coopération communautaire. Troisième puissance économique après les États-Unis et la Chine, elle joue en dépit de son poids inconstable dans l'économie mondiale, un rôle négligeable sur la scène internationale. Souvent caricaturée comme un géant économique mais un nain géopolitique, l'UE peine à transformer sa force économique en influence diplomatique. Cette dichotomie entre le poids économique de l'UE et sa place dans les équilibres géopolitiques mondiaux a poussé les institutions européennes à renforcer la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union en se dotant d'une Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), un outil censé donner un contenu stratégique et opérationnel à l'intervention de l'UE au-delà de ses frontières.

Aujourd'hui, les objectifs de l'UE en matière de paix et de sécurité se veulent clairs et affichés. Si Bruxelles entend maintenant s'imposer comme l'un des garants de la sécurité au niveau mondial, elle tient parallèlement à devenir un acteur mondial en matière de paix. Les crises sécuritaires qui se sont abattues sur le voisinage de l'Europe, depuis l'Afrique jusqu'à l'Ukraine en passant par le Moyen-Orient, ont rapidement fait évoluer l'environnement sécuritaire européen. Ce nouveau contexte menace aujourd'hui directement la sécurité interne et externe de l'UE. À partir de 2015, les États membres et les institutions européennes ont réagi en orientant leurs priorités politiques vers la capacité de l'UE à apporter une réponse effective en matière de sécurité en Europe, et au-delà l'Europe. C'est dans cet esprit que l'idée d'une « Europe de la Défense » a germé dans les esprits des dirigeants de certains États membres à partir de 2017. La France a d'ailleurs largement été l'un des pays pilotes pour en assurer la promotion. Le discours du Président Emmanuel Macron à la Sorbonne en septembre 2017, de surcroît renforcé par le discours du Chancelier allemand devant le Bundestag en février 2022, lorsqu'il annonça l'intégration de la logique de dissuasion militaire dans la doctrine de la politique étrangère allemande, ainsi que la déclaration de Versailles ayant posé les jalons de l'autonomie stratégique européenne, se sont révélés être une étape politique clé ayant contribué à ce nouvel élan en matière de sécurité et de défense dans le « vieux continent ».

Dans cette perspective, l'Afrique a pris une place importante dans l'agenda extérieur de l'UE depuis le premier Sommet UE – Afrique de 2000 au Caire. Depuis, l'Union européenne a inscrit au centre de ses réflexions l'architecture de la sécurité africaine, où elle a réaffirmé la place de choix qu'occupe le continent africain dans ses priorités en matière de politique étrangère. Les missions militaires de l'UE en Afrique constituent un des leviers de l'influence européenne en matière de résolution des conflits internationaux. Depuis des décennies, l'Union poursuit une approche jugulant le nexus sécurité/développement, où les actions civiles et militaires sont mises en synergie en combinant des actions politiques, économiques et sociales pour stabiliser les zones de conflit. Aujourd'hui, l'UE exécute sept missions militaires, dont six sont à juste titre stationnées en Afrique.

Quatre visent en premier lieu à accompagner la formation des armées locales en Somalie (EUTM Somalia, depuis 2010), au Mali (EUTM Mali, depuis 2013), en République centrafricaine (EUTM RCA, depuis 2016) et au Mozambique (EUTM Mozambique, depuis novembre 2021). Les deux autres luttent contre la piraterie en mer au large des côtes somaliennes (EUNAVFOR Atalanta, depuis 2008) et contrôlent le respect de l'embargo sur les armes, imposé à la Libye par les Nations unies (EUNAVFOR Irini, depuis mars 2020). Le mandat de la mission européenne en Libye comprend également la surveillance des exportations illégales de produits pétroliers, la formation de la marine et des garde-côtes, ainsi que la contribution au démantèlement des filières de trafic de migrants et de traite des êtres humains. L'opération Irini remplace la mission Sophia (2015-2020),

dont le mandat se concentrait davantage sur le combat contre le trafic de migrants. En outre, et en complément des missions militaires, l'UE déploie également quatre missions civiles sur le sol africain. Depuis 2013, EUBAM Libya conseille ainsi les autorités libyennes en matière de contrôle des frontières. Tandis que la mission EUCAP Somalia, lancée en 2016, vise à renforcer les capacités maritimes du pays, en particulier pour appuyer la mission militaire de lutte contre la piraterie en mer. Deux autres missions civiles sont aussi engagées dans la région du Sahel pour renforcer les capacités des forces de défense et de sécurité intérieure du Niger (EUCAP Sahel Niger, depuis 2012) et celles des forces de l'ordre au Mali (EUCAP Sahel Mali, depuis 2014).

Néanmoins, et en dépit de l'importance que revêt la coopération euro-africaine en matière militaire, l'observation du déroulement et de la conduite des missions militaires européennes en Afrique, notamment en matière de gestion des crises et de rétablissement de la paix, démontre qu'il existe un décalage entre les objectifs affichés et les moyens mis en œuvre aussi bien par l'UE que par les États du continent. Ce déficit capacitaire et institutionnel contribue à l'échec de l'action militaire européenne en Afrique. Dans la présente réflexion, nous nous proposons de soutenir et de justifier cette thèse.

## I. Le cadre juridico-institutionnel de la politique de sécurité et de défense commune

La PSDC donne à l'UE la possibilité d'utiliser des moyens militaires et civils pour répondre aux crises internationales afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte de l'ONU. En 2022, 17 missions sont en cours en Europe, en Afrique et au Moyen-Orient.

### A. Institutionnalisation de la Politique de Sécurité et de Défense Commune

La genèse d'une politique de défense européenne commune remonte au Traité de Bruxelles (1948) signé par le Royaume-Uni, la France et le Benelux. Le traité a été modifié en 1954, après l'échec d'un projet de création d'une Communauté européenne de défense, qui prévoyait la création d'une armée européenne placée sous une autorité militaire et politique unie et fut accepté par tous les États membres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Cependant, l'éventuelle implication militaire de l'Allemagne a porté un coup fatal au projet à l'Assemblée nationale française. Ainsi, l'amendement du traité de Bruxelles a créé l'Union de l'Europe occidentale (UEO), chargée de renforcer la coopération européenne en matière de défense et de sécurité. À l'instar de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), l'UEO comprend une clause de défense collective (article IV).

Cependant, ce n'est qu'à la fin de la guerre froide qu'une sécurité et une défense européennes ont commencé à prendre forme et que plusieurs avancées se sont matérialisées. Tout d'abord, en 1992, par la déclaration de Petersberg (1992), qui attribuait à l'UEO des tâches militaires telles que l'aide humanitaire et le sauvetage, le maintien de la paix, le renforcement des capacités et la gestion des crises. Deuxièmement, en 1993, le traité de Maastricht a formellement établi l'UE et a institué la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) comme un des trois piliers de l'Union, avec la politique communautaire et la justice et les affaires intérieures.

La PESC était centrale pour la sécurité et la défense car elle comprenait « l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris l'élaboration éventuelle d'une politique de

défense commune, qui pourrait conduire à terme à une défense commune ». <sup>1</sup> Pourtant, la politique européenne de défense reste du ressort de l'UEO car « l'Union demande à l'Union de l'Europe occidentale, qui fait partie intégrante du développement de l'Union européenne, d'élaborer et de mettre en œuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications en matière de défense. Le Conseil, en accord avec les institutions de l'UEO, adopte les modalités pratiques nécessaires ». <sup>2</sup>

Dans le même temps, la construction d'une politique de défense européenne dépendait de la recherche d'un équilibre entre les puissances militaires européennes dominantes que sont le Royaume-Uni et la France. Les deux pays avaient des visions différentes de la défense européenne. Le Royaume-Uni, dévoué à sa vision atlantiste, voulait que l'Union se concentre sur le développement de capacités interdépendantes avec l'OTAN, tout en gardant l'UEO intacte, tandis que la France, à la tête du front 'européiste', cherchait à construire une capacité de défense européenne distincte de l'OTAN. Cela a conduit à la création de l'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD ou Accord de Berlin) en 1996, qui a été « développée au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) pour renforcer la participation européenne aux questions de sécurité tout en consolidant la coopération transatlantique » et chargée de « préparer les opérations de l'UEO, avec la participation de l'UEO et de l'OTAN, sur la base de l'identification de capacités, de moyens et de ressources de soutien séparables mais non séparés au sein de l'alliance, et de développer un commandement européen multinational approprié au sein de l'OTAN afin de préparer, de soutenir, de commander et de mener à bien des opérations dirigées par l'UEO ». <sup>3</sup> En substance, l'IESD a posé les jalons d'une coordination stratégique entre l'UEO et l'OTAN, en permettant à la première d'utiliser les structures et les moyens de l'OTAN pour des opérations militaires. Cette coordination a été effectivement renforcée en 2002 par l'accord Berlin Plus, qui octroyait des structures de l'OTAN pour les opérations de gestion de crise de l'UE.

La grande avancée de la défense européenne a eu lieu en 1998 lorsque le Royaume-Uni et la France ont convergé leurs philosophies divergentes suite à la Déclaration de Saint-Malo, convenant « la nécessité de doter l'Union européenne (UE) d'une capacité autonome de décision et d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, afin de pouvoir répondre aux crises internationales lorsque l'Alliance atlantique n'est pas engagée ». <sup>4</sup> L'axe franco-britannique a constitué la première étape d'une réelle compétence européenne dans le domaine de la défense et de la sécurité, où Londres accepta que l'UE soit dotée de capacités militaires pour des opérations militaires, tandis que Paris estima que les capacités devaient être complémentaires à celles de l'OTAN. <sup>5</sup> Pourtant, cette avancée fut une réponse tardive à l'incapacité de l'UE d'agir militairement dans la guerre du Kosovo, et s'inscrivait dans l'ambition de redéfinir l'architecture de sécurité européenne, ce qui a conduit l'Union à formuler l'objectif global d'Helsinki en 1999, qui aspirait à créer une force européenne comptant jusqu'à 60.000 hommes en 2003. Bien que l'objectif d'Helsinki ne se soit pas concrétisé, un véritable tournant a eu lieu lors de la réunion du Conseil européen de Cologne en 1999, où les États membres de l'UE ont lancé la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), visant à soutenir la capacité de l'UE à assumer un rôle autonome dans la gestion des crises et placée sous l'autorité du Haut représentant (HR) pour la PESC. <sup>6</sup> Cependant, une intégration forte en matière de défense était controversée car elle semblait remettre en cause la division du travail entre l'UE et l'OTAN, la première étant chargée de tâches mineures tels que le maintien de l'ordre

1. Article J.4. Titre V. Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune. Traité de Maastricht.

2. Ibid.

3. European security and defence identity. EUR-Lex.

4. Déclaration de Saint-Malo sur la défense européenne.

5. Ricketts, P. (2017). The EU and Defence—The Legacy of Saint-Malo. *RUSI Journal*, vol .2.

6. Cologne European Council Declaration on the common policy on security and defence. (4 June 1999).

et le renforcement des capacités, tandis que la seconde restait responsable de la défense collective et la sécurité des membres de l'OTAN. Les États membres de l'UE ont donc adopté une approche prudente en limitant la politique européenne de défense à l'intégration progressive des tâches de l'UEO au sein l'UE, en nommant le HR de l'Union pour la PESC au poste de secrétaire général de l'UEO, et en faisant de la PESD une politique purement intergouvernementale basée sur le consensus, où toute décision nécessite l'unanimité, mais qui est très souvent façonné et réalisé par de petits groupes de fonctionnaires relativement bien socialisés au sein de comités clés.<sup>7</sup>

Cette phase embryonnaire d'une politique européenne de défense se démarquait du passé puisque la PESD, consacrée par le traité de Nice de 2001, a mis en place une structure institutionnelle de prise de décision qui permettait à l'UE de lancer des missions de gestion de crise et de poursuivre ses objectifs de politique étrangère<sup>8</sup>, toutefois sans être autonome puisque l'OTAN fournissait à l'Union les capacités pour agir. S'ensuit alors la mise en place de plusieurs structures institutionnelles, tels que le Comité politique et de sécurité (COPS), le Comité militaire de l'Union européenne (CMUE), l'État-major de l'UE (EMUE) et le Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (CivCom). Parallèlement à cette ingénierie institutionnelle, l'élaboration d'une stratégie était essentielle puisque l'UE a lancé sa première stratégie de sécurité commune, la stratégie européenne de sécurité (SES). Cette dernière avait fourni une large définition de la sécurité et a identifié des menaces de sécurité traditionnelles auxquelles sont confrontés les États membres de l'Union, à savoir : (1) le terrorisme ; (2) la prolifération des armes de destruction massive ; (3) les conflits régionaux ; (4) la déliquescence des États ; (5) le crime organisé. Dans ce cadre, l'Afrique était une zone géographique centrale de la stratégie puisque l'UE avait lancé, en 2003, sa première opération militaire hors d'Europe en République démocratique du Congo, l'opération Artémis. Pourtant, le contexte mondial de 2003 était marqué par la guerre d'Irak, et le refus de la France et de l'Allemagne de prendre part à l'intervention militaire menée par les États-Unis et le Royaume-Uni qui depuis lors a gâché tout espoir d'avancée significative d'une Union européenne de la défense, puisque toute discussion ou mesure concrète destinée à renforcer la politique de défense de l'UE était considérée comme un champ de mines politique, car elle remettait en question le rôle des États-Unis et de l'OTAN en Europe, ainsi que la souveraineté nationale des États membres. Cependant, querelles et tensions au sein de l'alliance transatlantique n'ont pas empêché des progrès comme sur la question du développement des capacités militaires<sup>9</sup>, aboutissant à la création de l'Agence européenne en 2004, dans le but de rassembler les États membres à développer conjointement leur industrie de défense.

---

7. Howorth, J. (2012). Decision-making in security and defense policy: Towards supranational inter-governmentalism? *Cooperation and Conflict*, 47(4), 433–453.

8. Mérand, F. (2008). *European Defence Policy – Beyond the Nation State*. Oxford University Press.

9. Posen, B. (2006). European Union Security and Defense Policy: Response to Unipolarity?, *Security Studies*, 15:2, 149-186.

## Comprendre la nature et les objectifs d'une mission européenne par son sigle

### Opérations militaires

EUFOR = EU Force (force opérationnelle de l'UE)

EU NAVFOR = EU Naval Force (force navale européenne)

EUTM = EU Training Mission (mission de formation de l'UE)

### Missions civiles

EULEX = EU Rule of Law Mission (mission état de droit)

EUPOL = EU Police Mission (mission de police)

EUMM = EU Monitoring Mission (mission d'observation)

EUCAP = EU Capacity Building Mission (mission de renforcement des capacités)

EUAM = EU Advisory Mission (mission de conseil)

Source : touteurope.eu

La deuxième phase de la défense européenne a eu lieu en 2009, avec le traité de Lisbonne qui a transformé la PESD en politique de sécurité et de défense commune (PSDC). L'architecture institutionnelle introduite par le traité a permis à l'UE d'élaborer une stratégie efficace de gestion des conflits à l'échelle mondiale en regroupant les instruments de l'action extérieure de l'UE et en intégrant ses États membres.<sup>10</sup> Par exemple, l'introduction du principe de la coopération renforcée ; la mise en place d'une clause de défense mutuelle (article 42 du traité) semblable à l'article 5 de l'OTAN ; la mise en place de la coopération structurée permanente (PESCO) ; la création du service européen pour l'action extérieure (SEAE) sous l'autorité du HR de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, et en dissolvant l'UEO. Ces innovations institutionnelles ont élargi les possibilités d'action militaire de l'Union, mais les États membres étaient récalcitrants pour diverses raisons dans la concrétisation d'une défense européenne. Premièrement, les budgets de défense ont fortement diminué à cause de la crise économique. Deuxièmement, les États membres ont opté pour des cadres bilatéraux pour promouvoir la coopération en matière de défense. Des coalitions telles que le groupe de Visegrád, le triangle de Weimar et la relance de la coopération franco-britannique en matière de défense par le biais des traités de Lancaster House, ont éclipsé toute intégration structurelle de l'Union en matière de défense. Troisièmement, le déclenchement de la crise ukrainienne en 2014 et l'annexion de la Crimée par la Russie ont renforcé le rôle des États-Unis dans la sécurité européenne où l'OTAN s'est affirmée comme le rempart de la protection territoriale de l'Europe. Enfin, le Brexit qui a fait perdre à l'UE l'un de ses acteurs militaires les plus sérieux, mais en revanche a permis à l'Union de s'affranchir des contraintes britanniques et a ouvert la voie à une coopération plus renforcée dans les domaines de la sécurité et de la défense.

En conséquence, une troisième phase a pris forme en 2016. L'Union a mis au point une deuxième stratégie de sécurité, la stratégie globale de l'UE qui, d'une part, a élargi les menaces auxquelles sont confrontés les États membres de l'UE par rapport à la première stratégie de sécurité, y compris les perturbations causées par le changement climatique, la migration, la démographie et l'énergie pour la sécurité européenne (et mondiale). D'autre part, elle a amorcé une nouvelle phase pour la PSDC en redéfinissant l'ambition militaire de l'UE, non seulement axée sur la gestion des crises et le renforcement des capacités, mais aussi sur la protection territoriale des États membres, et sur le comblement du vide militaro-stratégique de l'UE. Cela a donné lieu à une série d'initiatives telles que l'activation tardive de la PESCO dans le but de renforcer mutuellement les capacités de défense des États membres et la mise en place de la capacité militaire de planification et de conduite,

10. Kereselidze N. The European Union as a Global Conflict Manager, by Richard Whitman and Stefan Wolff, eds. International Journal. 2014;69(1):125-127.

l'examen annuel coordonné en matière de la défense, et le fonds européen de défense. En outre, la coopération industrielle en matière de défense a été intégrée aux tâches de la direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME. Enfin, ces dernières années, un accent particulier a été mis sur l'élaboration d'une vision qui fait converger les cultures stratégiques et les intérêts des États membres de l'UE. Cela s'est traduit par une initiative européenne en dehors de l'UE mais étroitement liée à la PSDC, l'initiative européenne d'intervention (2018). Finalement, l'adoption de la boussole stratégique en mars 2022 par le Conseil de l'UE a encore plus renforcé une lecture commune des menaces qui pèsent sur l'Union.

En somme, le réveil européen en matière de sécurité et de défense s'est toujours fait en réaction plutôt qu'une approche proactive. Bien qu'une grande partie de l'institutionnalisation de la politique de sécurité et de défense ait eu lieu, avec un large éventail de missions militaires déployées, le manque de capacités reste un obstacle sérieux pour que l'Union devienne un acteur militaire conséquent. L'avenir de la politique de l'Union de sécurité et de défense reste donc à cheval entre un engagement politique en faveur de la coopération en matière de défense, mais avec des initiatives sous-optimales, et l'émergence d'une Union capable d'assurer sa sécurité de manière autonome. La guerre entre l'Ukraine et la Russie ramenant l'OTAN au rang de pilier de la sécurité des États membres de l'UE (et aussi des États non-membres), il sera beaucoup moins urgent de progresser, du moins tant que la guerre se prolonge, dans la construction d'une UE autonome, alors que la coopération transatlantique s'intensifie et que les États-Unis renforcent leur présence militaire en Europe.

## *Cadre juridique de la politique de sécurité et de défense commune*

Il s'agira dans cette partie d'explorer le cadre juridique régissant la PSDC. Une lecture du cadre juridique est essentielle pour comprendre les missions militaires de l'UE. Ce cadre est constitué et par le droit de l'UE et par le droit international. De plus, alors que l'UE mène des missions militaires depuis près de deux décennies, le corpus juridique régissant ses actions militaires est bien développé.

### 1. Droit de l'UE

#### 1.1 Traité de l'Union européenne

Le Traité de l'Union européenne (TUE ou Traité de Lisbonne) fournit la base juridique pour toute opération militaire de l'UE et est régi par le titre V, chapitre 2, section 2 du traité. La PSDC est placée sous l'autorité du Conseil européen et du Conseil des affaires étrangères. Comme le prévoit l'article 42, paragraphe 1, du traité de Lisbonne, la PSDC « assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires ». En outre, le paragraphe 4 de l'article stipule que « les décisions relatives à la politique de sécurité et de défense commune, y compris celles portant sur le lancement d'une mission visée au présent article, sont adoptées par le Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ou sur initiative d'un État membre ». En outre, selon l'article 36, le Haut représentant doit régulièrement consulter le Parlement européen sur les orientations et les choix fondamentaux faits en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense, et également adresser des questions ou formuler des recommandations à l'attention du Conseil et du Haut représentant de l'Union, et organise deux fois par an un débat sur la mise en œuvre de la PESC, y compris de la PSDC.

L'article 42 (2) du traité avance que la PSDC conduira à une politique de défense commune. Bien que cet article soit ouvert à l'interprétation, il est largement reconnu qu'en pratique cela signifierait

une coopération militaire plutôt que la construction d'une armée européenne. Plus encore, l'article 42 (2) reconnaît le rôle de l'OTAN en affirmant que « la politique de l'Union [...] respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ».

Le traité prévoit également, dans l'article 42 (5), que les États membres disposent d'une base juridique pour former une coalition de volontaires, en ce sens il est possible de confier l'exécution d'une tâche dans le cadre de la PSDC à un groupe d'États membres qui le souhaitent et possèdent les capacités nécessaires. Néanmoins, toute coalition doit prendre en compte le rôle central que le Conseil joue dans le contrôle politique des États membres, puisque l'article 44 stipule que la coalition des États membres doit informer « régulièrement le Conseil de l'état de la mission de leur propre initiative ou à la demande d'un autre État membre. Les États membres participants saisissent immédiatement le Conseil si la réalisation de la mission entraîne des conséquences majeures ou requiert une modification de l'objectif, de la portée ou des modalités de la mission fixés ».

Concernant les tâches de la PSDC, ils sont catalogués dans l'article 43 et comprennent « des opérations conjointes de désarmement, des missions humanitaires et de sauvetage, des missions de conseil et d'assistance en matière militaire, des missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris le rétablissement de la paix et la stabilisation après les conflits ». L'UE a jusqu'à présent évité de s'engager dans des combats militaires. Néanmoins, la phrase « tâches des forces de combat dans la gestion des crises » fournit la base juridique permettant à l'UE d'entreprendre des combats létaux.

Le développement des capacités militaires est également assuré par les articles 42 (3) et 45, l'Agence européenne de défense étant l'organe responsable de l'amélioration des capacités militaires des États membres. En outre, l'article 42, paragraphe 3, stipule que les États membres « mettent à la disposition de l'Union, pour la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune, des capacités civiles et militaires pour contribuer aux objectifs définis par le Conseil ». Enfin, les articles 42 (6) et 46 offrent la possibilité d'une coopération structurelle entre les États membres pour intégrer leurs forces armées nationales.

Les missions civiles sont financées par le budget de l'UE dédié à la PESC, tandis que les missions militaires et de défense sont financées par les budgets nationaux des États membres, à hauteur de leur contribution à ces missions, selon l'article 41 du traité.

## 1.2 Décisions du Conseil de l'Union européenne

Une mission militaire de l'UE est exécutée en vertu d'un mandat décidé par le Conseil. Par conséquent, l'instrument juridique essentiel pour chaque opération militaire de l'UE est une décision du Conseil adoptée sur la base de l'article 43 TUE, en liaison avec l'article 28 TUE. Conformément à l'article 31 TUE, le Conseil décide à l'unanimité, avec la possibilité d'abstention.

Une décision du Conseil contient généralement la mission et le mandat, le contrôle et la direction politique et militaire. En outre, une décision du Conseil désigne les commandants et les quartiers généraux, spécifie les relations de commandement et de contrôle et contient des dispositions sur le statut de la mission, le statut des forces, les arrangements financiers, la participation d'États tiers, les relations avec les acteurs, le traitement des informations classifiées de l'UE et les informations sur le lancement et la durée de l'opération.

## 2. Droit international

Plusieurs aspects du droit international s'appliquent aux missions militaires de l'UE puisque celles-ci sont menées sur le territoire national d'États tiers. Les traités de l'UE accordent un rôle important au droit international dans les relations externes de l'Union. L'article 3 (5) du TUE stipule que « dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue [...] à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies » et l'article 21 (1) affirme que « l'Union s'efforce de développer des relations et de construire des partenariats avec les pays tiers et avec les organisations internationales, régionales ou mondiales qui partagent les principes visés au premier alinéa. Elle favorise des solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations unies ».

Les sources les plus courantes du droit international s'appliquant aux missions militaires de l'UE sont les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU, le consentement de l'État hôte et un accord de paix. En outre, il existe d'autres bases en droit international. C'est le cas de l'opération de lutte contre la piraterie Atalanta, pour laquelle la Convention des Nations unies sur le droit de la mer fait également partie du cadre juridique de la mission militaire.<sup>11</sup>

### 2.1 Accord de statut des forces

L'UE conclut un accord de statut des forces avec le pays hôte afin de régler la nature des activités telles que la liberté de mouvement, la sécurité des forces et de la police militaire, le port d'uniformes et d'armes, les communications, le traitement des réclamations et le règlement des différends, entre autres.<sup>12</sup>

### 2.2 Accords internationaux

Selon l'article 37 du TUE et l'article 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), l'UE « peut conclure des accords avec un ou plusieurs États ou organisations internationales » dans le domaine de la PSDC avec la possibilité de prendre des décisions à la majorité qualifiée, l'accord international étant contraignant pour les institutions de l'Union européenne et pour ses États membres conformément à l'article 216 (2) du TFUE. Les accords internationaux les plus couramment conclus portent sur la participation d'un État tiers et le statut des forces. En outre, il est également possible d'étendre un accord sur le statut d'une opération non européenne à une opération militaire de l'UE par le biais d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies.

### 2.3 Droit international humanitaire et droit international relatif aux droits de l'homme

Le droit international humanitaire (DIH) ne s'applique qu'en cas de conflit armé. Par conséquent, si les forces de l'UE sont parties à un conflit armé le DIH s'applique. Cependant, les forces de l'UE en mission militaire n'ont pas été engagées en tant que parties à un conflit armé, et jusqu'à présent, le DIH ne s'est pas appliqué. Si le DIH ne s'applique pas, l'UE se tournera vers les normes internationalement reconnues en matière de droits de l'homme pour guider ses missions militaires. En outre, cela ne signifie pas que le droit international relatif aux droits de l'homme n'est pas aussi pertinent si le DIH est également appliqué.

---

11. Naert, F. (2011). Legal Aspects of EU Military Operations, *Journal of International Peacekeeping*, 15(1-2), 218-242.

12. Sari, A. (2008). Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP: the EU's Evolving Practice, *European Journal of International Law*, vol. 19. 67-100.

## B. Planification des missions militaires

La planification d'une opération militaire de l'UE obéit à une série de règlements et de procédures, en raison d'un contrôle politique par le Conseil de l'UE afin de « préserver la mainmise des États membres sur cette dimension traditionnellement régaliennne ».<sup>13</sup> En tant qu'organe décisionnel clé en matière de PSDC, le Conseil assure le processus de planification et de déploiement d'une opération militaire. Ainsi, il y a une division du travail entre les différents organes impliqués dans la PSDC pour préparer une opération militaire, et le processus peut être divisé en trois étapes. Les deux premières traitent de la dimension politico-stratégique d'une opération militaire, tandis que la troisième étape gère le niveau opérationnel.

La première étape est un cadre politique d'analyse de crise qui fournit une évaluation stratégique du contexte, des risques et des opportunités d'une opération militaire. C'est l'étape clé de la planification assurée par le Comité politique et de sécurité (COPS), un organe composé des ambassadeurs des États membres à Bruxelles et qui assure un rôle central en tant que responsable de la PESC et de la PSDC de l'UE. À chaque étape du processus de planification, les documents et les décisions d'autres organes politiques et militaires sont rapportés au COPS, ce qui rend la planification des missions militaires lente et excessivement bureaucratique, mais avec le contrôle politique voulu par les États membres de l'UE.

Dans son rôle, le COPS est soutenu par un certain nombre d'organes tels que le Comité militaire de l'UE (CMUE), le Groupe politico-militaire (GPM), le Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises, le groupe de travail du Comité militaire de l'Union européenne (CMUE), ainsi que des groupes de travail thématiques. Le CMUE est également un organe militaire essentiel. Il est composé de représentants militaires des chefs d'état-major des États membres et a pour mission de veiller au respect de l'orthodoxie militaire en termes de planification, de gestion et de supervision des missions militaires.

La deuxième étape est la rédaction d'un concept de gestion de crise par la Direction de la planification et de la gestion des crises (CMPD), un organe au sein du SEAE composé d'experts civils et militaires chargés d'élaborer les besoins de l'opération en termes de capacités. Après l'approbation du concept par le COPS, le Conseil prend une décision formelle sur la mise en place d'une opération.

La troisième étape porte sur les documents de planification opérationnelle. Pour les missions militaires, le CMUE, avec le soutien de l'EMUE et l'approbation du COPS, rédige une directive militaire destinée au quartier général de l'opération. À ce stade, la chaîne de commandement militaire élabore son propre ensemble de documents opérationnels. Les documents clés sont le concept d'opération (CONOPS) et le plan d'opération (OPLAN). Le CONOPS est un bref exposé de la manière dont le commandant de l'opération entend remplir sa mission, tandis que l'OPLAN est un scénario détaillé de l'opération. Pour être adoptés, le CONOPS et l'OPLAN doivent être approuvés par le CMUE, le COPS et le Conseil. Parallèlement, un énoncé provisoire des besoins doit être produit pour donner une vue d'ensemble des moyens et des ressources nécessaires, et si une opération militaire de l'UE est susceptible d'impliquer un recours à la force allant au-delà de la légitime défense, des règles d'engagement doivent également être établies par les organes. L'une des lacunes importantes de la planification militaire de l'UE est l'absence d'un quartier général (QG) central. Pourtant, l'UE a créé en 2017 un organe militaire qui reflète un QG, appelé la Capacité militaire de planification et de conduite (CPPM). La CPPM a jusqu'à présent commandé uniquement des missions de formation Afrique (Mali, RDC, République centrafricaine), mais son

13. Hamonic, A. (2017). Le financement des questions militaires dans l'Union européenne : vers plus de solidarité ? *Gestion & Finances Publiques*, 4, 9-15.

mandat a été étendu aux missions de combat en 2020, et pourrait servir de modèle à un éventuel QG permanent pour la planification opérationnelle des missions militaires.

## II. L'action militaire de l'Union européenne en Afrique

L'action de l'UE en Afrique est au cœur de l'actualité européenne à travers le continent, notamment avec la prolifération de la menace terroriste, en amont de la résurgence de la pratique des coups d'état. Dans le cadre de sa PSDC, l'UE a lancé des missions militaires en Afrique avec les effectifs mis à disposition par les États membres, dans la mesure où Bruxelles ne possède pas sa propre armée. Dans cette partie, il s'agira d'explorer les contours des missions militaires de l'UE en Afrique, en se focalisant sur trois missions emblématiques.



Source : eeas.europa.eu

### A. EUTM Mozambique : le renforcement de la lutte contre le terrorisme

La mission de formation militaire de l'UE au Mozambique (EUTM : European Union Military Training Mission) a été adoptée par le Conseil de l'UE successivement le 15 octobre 2021<sup>14</sup> et le 19 novembre 2021<sup>15</sup>, afin de renforcer les capacités de Maputo à juguler l'insurrection djihadiste secouant

14. Conseil européen – Conseil de l'Union européenne : communiqué de presse. (15 octobre 2021). La mission militaire de formation de l'UE au Mozambique bientôt opérationnelle.

15. Conseil européen – Conseil de l'Union européenne : communiqué de presse. (19 novembre 2021). Facilité européenne pour la paix: le Conseil adopte une mesure d'assistance d'un montant de 40 millions d'euros en faveur du Mozambique.

l'eldorado gazier de Cabo Delgado au nord du Mozambique, en proie à une violente offensive djihadiste depuis l'allégeance du groupe Al-Shabaab à l'Etat islamique en 2018 qui a provoqué l'assassinat de 3.500 civils et le déplacement de 745.000 personnes, jusqu'à freiner les activités des super majors Total et d'Exxon Mobil. L'EUTM répondait à l'appel lancé par le gouvernement mozambicain durant le printemps 2021, prônant le déploiement de soldats internationaux dans le pays, suite à l'échec de sa stratégie antérieure qui reposait sur le primat de l'approche sécuritaire et l'appui des entreprises militaires privées pour assurer le soutien militaire et logistique à l'armée. La détérioration continue de la situation humanitaire et des conditions de sécurité dans la province de Cabo Delgado a poussé Bruxelles à répondre favorablement à la demande adressée par la ministre des Affaires étrangères de la République du Mozambique au Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité dans sa lettre du 27 août 2021<sup>16</sup>, lui demandant le déploiement d'une forme de Task Force européenne dans le pays. Disposant d'un mandat de deux ans, et ouverte à la participation des États tiers, les objectifs stratégiques de la EUTM consistent tout d'abord à soutenir le renforcement des capacités des unités des forces armées mozambicaines appelées à faire partie d'une future force de réaction rapide<sup>17</sup>, ensuite à compléter la formation des unités militaires par la fourniture de matériel individuel et collectif non létal<sup>18</sup> ; après, à soutenir l'élaboration de structures et de mécanismes de commandement et de contrôle<sup>19</sup> ; et, enfin, à établir, en étroite coordination et concertation avec les autorités mozambicaines, un cycle de gestion des connaissances visant à surveiller le comportement des unités formées une fois qu'elles ont été déployées dans Cabo Delgado et à évaluer si elles respectent le droit relatif aux droits de l'homme et le droit international humanitaire.<sup>20</sup>

Approuvée avec un montant total de 40 millions d'euros, la mission militaire européenne au Mozambique dispense une formation militaire comprenant une préparation opérationnelle, une formation spécialisée en matière de lutte contre le terrorisme, ainsi qu'une formation générale et une instruction sur la protection des civils, particulièrement la protection des femmes et des filles durant les conflits, et sur le respect du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme.<sup>21</sup> En outre, la mission militaire européenne au Mozambique dispose d'un mandat non exécutif et ne procède pas à des missions militaires.<sup>22</sup> La fourniture de l'assistance militaire européenne au Mozambique dans le cadre de l'EUTM est de surcroît conditionnée par le respect de la part des unités des forces armées mozambicaines des dispositions du droit international applicables, ainsi que des instruments juridiques et bonnes pratiques concernés, sur la base des règles, normes et politiques internationales et de l'UE.<sup>23</sup> Bruxelles rappelle à cette fin que : « L'Union mène une mission militaire de formation au Mozambique (EUTM Mozambique) afin de soutenir une réaction plus efficace et efficiente des forces armées mozambicaines à la crise dans le Cabo Delgado, dans le respect du droit relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire ». <sup>24</sup> Forte d'environ 140 militaires, la mission militaire européenne est répartie entre

16. Ibid.

17. Journal officiel de l'Union européenne. (13 juillet 2021). Décision (PESC) 2021/1143 du Conseil du 12 juillet 2021 relative à une mission de formation militaire de l'Union européenne au Mozambique. L 247/9313 juillet 2021.

18. Ibid.

19. Ibid.

20. Ibid.

21. Conseil européen – Conseil de l'Union européenne : communiqué de presse. (15 octobre 2021). La mission militaire de formation de l'UE au Mozambique bientôt opérationnelle.

22. Ibid.

23. Conseil européen – Conseil de l'Union européenne : communiqué de presse. (19 novembre 2021). Facilité européenne pour la paix : le Conseil adopte une mesure d'assistance d'un montant de 40 millions d'euros en faveur du Mozambique.

24. Journal officiel de l'Union européenne. (13 juillet 2021). Décision (PESC) 2021/1143 du Conseil du 12 juillet 2021 relative à une mission de formation militaire de l'Union européenne au Mozambique. L 247/93.

deux centres de formation, l'un pour la formation des commandants à Chimoio et l'autre pour les fusiliers marins dans la capitale Maputo. Elle coordonne son action avec l'action bilatérale des États membres au Mozambique, ainsi qu'avec les autres acteurs internationaux dans la région, en particulier l'Organisation des Nations unies (ONU), l'Union africaine (UA) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA), avec les acteurs bilatéraux, notamment les États-Unis, ainsi qu'avec les principaux acteurs régionaux.<sup>25</sup>

## B. EURONAVFOR Irini : une mission au service des efforts du State Building en Libye

La mission EURONAVFOR IRINI, qui s'est substituée à la mission Sophia, dont le mandat se concentrait sur le combat contre le trafic des migrants, a été décidée par le Conseil de l'UE le 17 février 2021<sup>26</sup>, dans la perspective de mettre en œuvre les résolutions onusiennes établissant un embargo sur les armes, par l'aide de moyens aériens, satellitaires et maritimes européens.<sup>27</sup> L'opération devait, à titre secondaire, contribuer à lutter contre l'exploitation illicite des infrastructures pétrolières, à renforcer les capacités des garde-côtes et de la marine libyenne, ainsi qu'à lutter contre le trafic des migrants et la migration clandestine.<sup>28</sup> Dans un pays confronté depuis la révolution de 2011 à des défis d'ordre sécuritaire, la mission européenne contribue à renforcer les capacités du gouvernement libyen. Si l'on ne peut nier l'occurrence d'un moment révolutionnaire en février 2011 dans plusieurs villes, dont Benghazi, force est de constater qu'aucun ordre socio-politique stable, aucun État unitaire, n'a pu émerger. Ceci est dû au retour en force des identités primaires, façonnées et définies par les affiliations locales et les particularités de chaque groupe ou sous-groupe ethnique ou tribal, et un fort interventionnisme étranger qui préjudicie l'intégrité territoriale et la paix civile libyenne. Alors que la Libye est engagée aujourd'hui, sous l'égide de l'ONU, dans la marche fatidique vers la réconciliation, le pays demeure confronté à trois sérieux risques sécuritaires :

- la subdivision entre deux régions historiquement et culturellement hétérogènes, en l'occurrence la Tripolitaine, tournée vers le Maghreb, et la Cyrénaïque, qui l'est vers l'Égypte ;
- la répartition des revenus de pétrole concentrée dans le centre et l'est libyens ;
- les ingérences extérieures dans une Libye placée de facto sous tutelle turco-russe.

La mission européenne ambitionne d'accompagner les efforts de « State-building » en Libye, laquelle s'inscrit dans le cadre des résolutions 1970 et 1973 du Conseil de sécurité de l'ONU imposant successivement un embargo sur les armes, sur l'exportation du pétrole en provenance de la Libye et des mesures restrictives ciblées.<sup>29</sup> Sa raison d'être principale s'explique par le fait qu'aucun territoire libyen ne peut être considéré comme étant sûr, comme l'avait souligné le Groupe d'experts sur la Libye de l'ONU qui avait dressé un constat sécuritaire sans appel : « l'embargo sur les armes est d'une inefficacité totale. Les violations commises par les États Membres qui appuient directement les parties au conflit sont généralisées et flagrantes et témoignent d'un mépris total à l'égard des mesures de sanctions ».<sup>30</sup> Ces différents éléments témoignent à la fois d'une situation locale sur laquelle il n'est possible de fonder aucune certitude d'apaisement et

---

25. Ibid.

26. Conseil de l'UE. (25 mars 2020). Décision du Conseil relative à une opération militaire de l'UE européenne en Méditerranée (EURONAVFOR MED IRINI).

27. Ibid.

28. Ibid.

29. Conseil de sécurité de l'ONU. Résolution 1970 (2011) du 26 février 2011 et résolution 1973 (2011).

30. Rapport final du Groupe d'experts sur la Libye créé par la résolution 1973 (2011) du Conseil de sécurité, 8 mars 2021, S/2021/229.

de l'interférence de multiples enjeux de relations internationales avec la bonne application des mesures onusiennes. Dans ce contexte régional marqué par l'instabilité et l'entremêlement des défis sécuritaires et migratoires, la contribution d'IRINI à l'application des résolutions onusiennes concernant la Libye est très importante, d'autant que l'UE fait face dans la région à des défis sécuritaires interférant avec son agenda migratoire, perçu dans le nouveau pacte européen de migration et d'asile qui doit se substituer aux accords de Dublin de 2015 régissant sa politique migratoire. En outre, sa deuxième tâche qui vise à réduire la capacité d'acquisition d'armements des acteurs indépendants du gouvernement transitoire qui financent leur autonomie par la vente de pétrole en dehors du circuit officiel, revêt en pleine guerre d'Ukraine qui a provoqué d'importantes distorsions dans les chaînes d'approvisionnement énergétique, une importance motivée par le fait que l'UE est déterminée à s'affranchir de sa dépendance envers le gaz russe en diversifiant ses approvisionnements énergétiques, alors que la Libye qui abrite les plus vastes gisements d'hydrocarbures du continent africain, tout en contribuant à 4,1 % des ressources mondiales, représente une alternative crédible au regard des décideurs européens. Certes, le mandat d'IRINI n'implique pas d'assurer les intérêts européens en matière d'hydrocarbures en Libye. Cependant, l'entrecroisement des enjeux énergétiques de l'UE et l'influence de Moscou et d'Ankara en Libye, sont en mesure de compromettre la contribution d'IRINI à l'application des résolutions onusiennes concernant la Libye.

Enfin, l'implication de l'IRINI aux côtés des autorités libyennes dans le contrôle migratoire s'inscrit dans un dispositif de coopération préétabli dont le mandat doit permettre d'assurer la continuité. Sur ce point, IRINI a procédé à une redéfinition de la zone d'opération traditionnelle de Sophia qui se limitait aux eaux territoriales italiennes, en opérant en haute mer au large des côtes libyennes, et dans certains cas, dans les eaux territoriales libyennes.<sup>31</sup> En effet, le droit de la mer oblige les États à organiser le secours de tout navire en détresse qui leur est signalé et à débarquer les personnes secourues dans un endroit où la vie des survivants n'est plus menacée et où leurs besoins fondamentaux sont assurés.<sup>32</sup> Or, et sous Sophia, les navires opéraient dans une zone où se trouvaient régulièrement des navires en détresse transportant des personnes désireuses de formuler une demande de protection internationale en Europe. Bien que Sophia n'ait pas été mandatée pour procéder à des opérations de « search and rescue » (SAR), le droit de la mer tel que défini par la Convention de Montego Bay de 1982, commandait à ses navires d'intervenir et de débarquer les personnes secourues dans le « lieu sûr » le plus proche, soit en pratique un port maltais ou italien. La redéfinition de la zone d'opération d'EUNAVFOR MED dans le cadre d'IRINI doit lui permettre de ne pas se trouver dans une zone SAR commandant un débarquement dans les ports européens, tandis que sa mission annexe lui permet d'appuyer l'intervention prioritaire d'autorités libyennes par le biais de formations et de dotations en matériel. Ces dernières sont ainsi censées être plus à même de mener des opérations SAR. Ainsi, si les autorités procédant aux opérations SAR sont libyennes, le choix du lieu de débarquement n'est plus imputable à Bruxelles ou aux capitales européennes, lesquelles sont dédouanées d'un débarquement en Libye dont aucun des ports ne peut être considéré comme lieu sûr. Néanmoins, les problématiques inhérentes à l'organisation des élections libyennes peuvent conduire à une moindre attention portée aux mécanismes visant à mesurer le respect des droits fondamentaux. Dans les termes du chef adjoint du bureau régional du UNHCR en Méditerranée centrale : « cette période de transition va de pair avec une prévalence de la realpolitik se traduisant concrètement par une aggravation des

31. Conseil de l'UE. (25 mars 2020). Décision du Conseil relative à une opération militaire de l'UE européenne en Méditerranée (EUNAVFOR MED IRINI).

32. OMI. Directives sur le traitement des personnes secourues en mer. Résolution MSC.167(78) du 20 mai 2004. Appendice, pt. 1 et Convention des Nations unies sur le droit de la mer, signé le 10 décembre 1982 à Montego Bay. Article. 98.

violations des droits fondamentaux en Libye ». <sup>33</sup>

## C. EUNAVFOR Somalie - ATALANTA : une opération à facettes humanitaire, économique et policière

La mission européenne dénommée EUNAVFOR – Opération Atalanta a été lancée par le Conseil de l'UE, sur proposition de Paris, le 8 décembre 2008 dans la perspective de renforcer les efforts de la communauté internationale pour lutter contre la piraterie maritime dans les espaces maritimes somaliens, ainsi que dans la région de la Corne d'Afrique<sup>34</sup>, en application des résolutions 814, 1816, 1846 adoptées en 2008, et 1897 relatives à la lutte contre la piraterie maritime en Somalie.<sup>35</sup> En effet, la Somalie, dont le gouvernement demeure encore incapable d'asseoir son autorité sur l'ensemble de son territoire national, ainsi que dans les espaces maritimes relevant de sa souveraineté, est en proie depuis les années 90 à une guerre civile qui oppose les différents clans et impliquant des groupes de mouvances islamistes. Avec une large portion du territoire qui lui échappe totalement, conjuguée aux tendances centrifuges, s'exprimant sous forme de revendications indépendantistes (Somaliland, ancienne colonie britannique) ou autonomistes (Puntland), le phénomène de la piraterie allait trouver un nouvel essor avec la prise en otage de navires de la marine marchande dans l'océan Indien, depuis le Golfe d'Aden jusqu'aux Seychelles et dans le sud de la mer Rouge. Pour faire face à cette menace, Bruxelles, dont environ 20 % du trafic maritime passe par le Golfe d'Aden, a lancé cette opération à trois facettes humanitaire, économique et policière, qui sous mandat de l'ONU, poursuit trois objectifs principaux : d'abord la répression des actes de piraterie et vols armés au large de la Somalie, par la dissuasion et l'arrestation des pirates; ensuite, la protection des navires du Programme alimentaire mondial (PAM) qui acheminent l'aide humanitaire à la Somalie ; après, la protection des navires vulnérables au large de la Somalie ; et, enfin, la surveillance des activités de pêche au large de la côte de la Somalie.<sup>36</sup> En revanche, Atalanta ne mène normalement pas de mission de recherche de pirates, ou de libération d'otages.<sup>37</sup>

L'initiative européenne est surtout la première opération de police internationale de l'Union.<sup>38</sup> Certes, l'UEO avait mené des opérations maritimes durant la guerre du Golfe et au large de la Yougoslavie. Mais le contexte était différent, puisqu'il s'agissait davantage de coordonner l'engagement de moyens. Un des objectifs officiellement affichés est de protéger les intérêts économiques européens, à savoir la marine marchande, et de préserver ainsi une des voies principales d'approvisionnement de l'Europe et du monde en pétrole, gaz, minerais et équipements divers. Il s'agit aussi de préserver les intérêts particuliers des pêcheurs, surtout espagnols et français, très présents autour des Seychelles.<sup>39</sup> En outre, l'intérêt stratégique de la mission européenne est de rééquilibrer la tendance régionale à l'impunité, d'augmenter le risque d'être pris et ainsi de diminuer l'attrait pour d'autres bandes organisées sur ce marché. Opération à triple facette, son mandat s'est vu étendre en 2020 vers des tâches de lutte contre le trafic d'armes et de stupéfiants, ainsi qu'à la surveillance des activités illégales en mer, dans la perspective de contribuer à la mise en œuvre de l'embargo

33. Peyronnet, C. (2022). EUNAVFOR MED opération IRINI à l'épreuve des défis contemporains de l'Union de la région de Méditerranée centrale. PSEI.

Dans le cadre de cet article, l'auteur a mené deux entretiens avec Edward O'Dwyer, chef adjoint du bureau régional du UNHCR en Méditerranée centrale. Ces propos sont extraits de celui du 13 mai 2021 et cités avec l'accord exprès de l'intéressé. Ils engagent uniquement ce dernier et ne préjugent en aucun cas de la position du UNHCR ou de ses autres membres.

34. Forces of Operation ATALANTA. European Mission External Action.

35. Ibid.

36. Ibid.

37. Gros-Verheyde, N. (2009). Atalanta : l'UE à l'abordage des pirates. Europolitique. Numéro 3761. Page 15.

38. Ibid.

39. Ibid.

sur les armes imposé par l'ONU à la Somalie et de soutenir la lutte menée contre Al-Chabab et ses sources de financement. Bien que le Conseil de sécurité de l'ONU ait prolongé, le décembre 2021, de trois mois la résolution sur la situation en Somalie (S/RES/2608) qui sert de base à l'opération européenne en question, Mogadiscio considère que le pays est désormais capable de lutter de manière autonome contre la piraterie et ne souhaite donc plus de renouvellement annuel mais trimestriel pour reprendre progressivement ses propres activités.<sup>40</sup>

L'opération EUNAVFOR – Atalanta en Somalie a été commandée dans un premier temps depuis l'État-major opérationnel situé à Northwood au Royaume-Uni. En raison du Brexit, le Conseil de l'UE a transféré en 2019 l'état-major opérationnel à Rota, au sud de l'Espagne, ainsi que vers Brest en France, le Centre de sécurité maritime - Corne de l'Afrique (MSCHOA). La flotte en service en permanence sur zone comprend environ 5 à 10 navires de surface, et 2 à 4 avions de reconnaissance « *Maritime Patrol and Reconnaissance Aircrafts* » (MPRA), engageant près de 1.800 militaires, tout en mobilisant près de 8 millions d'euros par an, répartis entre les États membres de l'UE. Initialement, les États membres de l'UE suivants apportent une contribution opérationnelle à l'opération : l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Estonie, la France, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suède. Depuis août 2009, la Norvège est le premier pays tiers qui participe à l'opération Atalanta. La Croatie, le Monténégro et l'Ukraine participent également à l'opération navale de l'UE. En outre, Atalanta est la seule opération antipiraterie réellement structurée présente dans le Golfe d'Aden, et dans l'océan Indien.<sup>41</sup> Contrairement aux autres forces qui sont dans la zone, la force européenne y est présente en permanence, dispose d'un commandement structuré, avec des liaisons organisées avec l'industrie maritime (le MSCHOA), d'accords juridiques avec des pays tiers qui bénéficient à l'ensemble de ses participants (y compris non-membres de l'UE), et bénéficie d'un point d'appui logistique terrestre à Djibouti, grâce à la base française permanente. Depuis la prise de ses fonctions, elle a procédé à l'arrestation ainsi que le transfert de 171 pirates aux autorités compétentes, tout en saisissant 7.032 kilos de stupéfiants.<sup>42</sup> Les personnes ayant commis ou suspectées d'avoir commis des actes de piraterie ou des vols à main armée, appréhendées et retenues en vue de poursuites judiciaires dans les eaux territoriales de la Somalie ou en haute mer, ainsi que les biens ayant servi à accomplir ces actes, sont transférées, selon les règles fixées par l'opération Atalanta, soit aux autorités compétentes de l'État membre ou de l'État tiers participant à l'opération dont le navire, qui a réalisé la capture, soit si cet État ne peut pas ou ne souhaite pas exercer sa juridiction, à un État membre ou à tout État tiers qui souhaite exercer celle-ci sur les personnes ou les biens susmentionnés, à l'exemple du Kenya, des Seychelles, de Madagascar, de la République de Maurice, avec qui Bruxelles avait signé des accords permettant de traduire devant les tribunaux de ces quatre pays africains des pirates par les navires participant à l'opération militaire.

## D. Les limites des missions militaires de l'UE en Afrique

Dans sa quête de devenir un acteur de la sécurité en Afrique, l'UE a rencontré son lot de défis. D'une part, une limite critique est que l'UE n'arrive pas à éradiquer les causes profondes de l'insécurité, mais se concentre sur l'endigement des menaces et, d'autre part, elle est obligée d'assurer des tâches qui relèvent de la responsabilité des acteurs locaux et nationaux, en aidant les gouvernements africains à renforcer leurs secteurs de sécurité, à entreprendre des réformes de gouvernance, et même à injecter une aide financière massive pour maintenir les États à flot. Il en résulte une approche embrouillée où les missions de l'UE manquent de cohérence dans leur structure globale et sont dans une posture réactive face à l'apparition de problèmes qui dépassent les efforts de stabilisation.

40. Résolution sur la situation en Somalie S/RES/2608 (2021).

41. Gros-Verheyde, N. (2009). Atalanta : l'UE à l'abordage des pirates. *Europolitique*. Numéro 3761.

42. Ibid.

En outre, une multitude d'autres problèmes entravent l'efficacité des missions militaires de l'UE sur le terrain :

- le financement des missions militaires est un processus compliqué, puisque les États membres décident du montant de leur contribution. L'UE a anticipé cette limite en créant le mécanisme de financement Athena en 2004, qui s'occupe du financement des coûts communs liés aux missions militaires de l'UE, mais il ne couvre qu'un montant insignifiant de 5 % à 10 % du coût total d'une opération ;
- l'insuffisance des capacités militaires. Dans le cas des missions au Mali et en Libye, l'UE a dû faire face à plusieurs contraintes en matière de transport aérien, accentuant ainsi sa dépendance à l'égard d'autres acteurs externes tels que les États-Unis. Cela a mis en évidence la faiblesse de la base industrielle de défense des États membres de l'UE, ce qui engendre un déficit d'autonomie des actions militaires de l'Union ;
- le personnel de l'UE a tendance à être relégué au second plan dans les missions militaires. Comme la plupart des missions se concentrent sur la formation des forces armées des pays hôtes, le personnel de l'UE ne peut pas accompagner les forces armées lors des missions ;
- l'absence d'un quartier général militaire permanent de l'UE témoigne du fait que cette dernière n'est pas une structure politico-militaire à part entière, incapable d'assurer un engagement militaire cohérent et flexible pour faire face à l'environnement sécuritaire complexe de l'Afrique ;
- l'engagement militaire, logistique et financier de la France est crucial. Les infrastructures militaires de la France en Afrique (Sénégal, Côte d'Ivoire, Gabon, Djibouti, Tchad, Niger) sont essentielles pour les missions militaires de l'UE. Néanmoins, la participation de la France est une arme à double tranchant pour l'UE compte tenu de la perception de la France comme une puissance néocoloniale, entravant ainsi l'influence européenne. Pourtant, sans la France comme nation-cadre, les missions militaires de l'UE en Afrique ont peu de chances d'être approuvées.

### III. L'avenir des missions militaires de l'UE en Afrique

La paix et la sécurité sont des conditions nécessaires pour garantir le progrès et le développement durable. Sous la houlette de l'UA, l'Afrique a redoublé d'efforts pour prévenir, gérer et régler les conflits submergeant le continent. Néanmoins, les organisations africaines, aussi bien continentales que sous-régionales, paraissent encore incapables de juguler les nombreuses menaces sécuritaires sévissant en Afrique. L'UE, en quête d'autonomie stratégique et souhaitant repenser en profondeur les relations euro-africaines, tient à soutenir l'Afrique à relever ses défis sécuritaires, d'autant que le dernier sommet UE-Afrique de Bruxelles 2022 avait fait du partenariat pour la paix et la gouvernance un paradigme incontournable des relations entre l'Europe et l'Afrique.

#### A. La dimension sécuritaire dans la nouvelle stratégie européenne de partenariat UE-Afrique post Cotonou

Le volet du partenariat sécuritaire est au cœur de l'actualité euro-africaine, avec la succession de coups d'état ou de tentatives qui ont touché récemment l'Afrique (sept en 18 mois), alors que l'UA paraît incapable de juguler cette nouvelle vague qui s'est abattue sur le continent africain. Lors du 35<sup>ème</sup> Sommet de l'UA les 5 et 6 février 2022 à Addis-Abeba, le président du Conseil de paix et de sécurité soulignait qu'« à aucun moment, dans l'histoire de l'Union africaine, nous n'avons eu

quatre pays suspendus en douze mois : le Mali, la Guinée, le Soudan et le Burkina Faso». <sup>43</sup> Dans la même veine, la prolifération de la menace terroriste dans de nombreuses contrées africaines, et la résurgence des guerres civiles, où l'État se retrouve incapable d'asseoir son autorité sur l'ensemble de son territoire national, déstabilisent l'Afrique.

Alors que la guerre en Éthiopie entre les forces pro-gouvernementales et le Front de libération du peuple du Tigré n'a pas fait l'objet d'une communication lors du dernier sommet de l'UE, onze des quinze pays les plus vulnérables identifiés par l'indice des États fragiles publié par le Fonds pour la paix de l'ONU se trouvent en Afrique. Dans cette perspective, et face aux conflits de longue date en Somalie, au Sud-Soudan ou en République centrafricaine et à la situation préoccupante au Sahel et dans le Golfe de Guinée en proie à l'insurrection djihadiste, les Européens, notamment la France, gardent comme priorité la lutte contre le terrorisme, particulièrement au Mali, où Paris était militairement engagée (opérations Serval puis Barkhane), de même que l'UE (mission EUTM Mali) depuis 2013.

En raison de son passé colonial, la France se démarque des autres États membres de l'UE par son importante présence militaire sur le continent. Par exemple, c'est à l'initiative de Paris que la Task Force Takuba, intégrée à l'opération Barkhane (2014-2022)<sup>44</sup> et regroupant principalement des membres des forces spéciales d'États européens, a été créée en mars 2020. Elle a notamment conservé d'importants liens de coopération militaire avec ses anciennes colonies : souvent considérée comme le gendarme de l'Afrique<sup>45</sup>, elle y défend ses intérêts stratégiques tout en contribuant à la sécurité internationale. Depuis les années 2000, l'émergence de la piraterie en mer et du terrorisme djihadiste a incité la France comme l'UE à s'impliquer davantage dans le continent. Aujourd'hui, avec la concurrence étrangère et le regain d'influence européen en Afrique, Bruxelles a appelé lors du dernier sommet UE-Afrique qui avait eu lieu à Bruxelles en février 2022, et conformément aux recommandations déduites de la nouvelle stratégie de partenariat UE-Afrique post Cotonou, à définir une architecture renouvelée pour la paix et la sécurité en Afrique, qui insiste sur le besoin de fluidifier les liens entre acteurs humanitaires, acteurs du développement et acteurs de paix, comme nouveau paradigme dominant de l'approche militaire de l'UE en Afrique. Selon la feuille de route 2022-2030, qui a été adoptée lors du dernier sommet de Bruxelles, traduisant la nouvelle stratégie de partenariat UE-Afrique post Cotonou, l'objectif stratégique de la coopération entre l'Afrique et l'UE en matière sécuritaire consiste à établir durablement la paix et la sécurité en Afrique, en mesure d'améliorer sa résilience globale.<sup>46</sup> Dans cette perspective, la diplomatie européenne s'est engagée à se concentrer sur l'élaboration de stratégie et de mesures concrètes pour aider l'Afrique à résoudre les crises, avec un accent plus marqué sur les régions où les tensions et les vulnérabilités sont les plus importantes, comme en Libye, au Sahel, dans la région des Grands lacs ou dans la Corne de l'Afrique. Consciente des limites opérationnelles du continent africain, Bruxelles a promis de continuer à renforcer les capacités de l'Architecture Africaine de la Paix et de la Sécurité (APSA) en mettant l'accent sur l'amélioration des capacités continentales et régionales de prévention, de gestion et de résolution de conflits, afin d'assurer une réponse structurelle et à long terme au défi de la paix et de la sécurité sur le continent africain. Plusieurs programmes de renforcement des capacités supervisés par l'UE visent actuellement à accroître les performances et l'efficacité de l'UA et des organisations sous-régionales. Certaines de ces initiatives portent sur les principaux éléments de l'APSA, comme le renforcement des capacités de la Force africaine en attente (FAA), conçue comme une force multidisciplinaire incluant des

43. African Union: Press Releases. (05 février 2022). Outlining African Priorities for 2022: the Assembly of the African Union Begins its 35th Ordinary Session.

44. Au moment de la rédaction de ce papier, l'opération Barkhane est toujours en cours mais devrait s'achever en 2022.

45. Tobelem, B. (17 février 2022). Quelles relations entretiennent l'UE et l'Afrique ? Toute l'Europe. 17 février 2022.

46. Commission européenne. (2020). Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil : Vers une stratégie globale avec l'Afrique.

composantes civiles, militaires et de police ; ou encore l'accroissement des moyens du Système continental d'alerte rapide (MAR), ayant pour vocation de permettre à l'UA et aux organisations sous-régionales de réagir rapidement et de manière structurée aux conflits, tout en mobilisant un financement immédiat pour faciliter les premières phases de gestion des crises. En outre, Bruxelles a promis de soutenir pareillement les liens et le dialogue entre l'UA et les Communautés économiques régionales mandatées pour des missions de paix et de sécurité, notamment dans le cadre d'une coopération trilatérale UA-UE-ONU.

Le financement des initiatives de soutien de la paix menées sous conduite africaine, notamment par l'intermédiaire de contributions déterminées par l'ONU, demeure encore problématique, en dépit des progrès réalisés dans le cadre du Fonds pour la paix de l'UA.<sup>47</sup> Or, l'UA semble avoir manqué une occasion unique de discuter du changement dans le financement européen pour la paix et la sécurité, qui a été annoncé par l'UE en 2021 dans le cadre de son nouveau paquet défense, où la FEP s'est substituée à la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (FAP, Facilité africaine pour la paix), qui pendant 18 ans, a constitué le canal de financement de la sécurité de l'UE via l'UA, permettant le financement de 16 opérations de soutien à la paix menées par l'UA dans 19 pays.<sup>48</sup> En vertu du protocole d'entente euro-africain conclu en 2018 régissant les questions de la paix, de la sécurité et de la gouvernance<sup>49</sup>, l'UA avait la responsabilité principale de la planification, de l'autorisation, de la coordination et du décaissement des fonds européens destinés aux opérations de paix dirigées par l'Afrique. Dans le cadre de ce nouveau dispositif, le financement européen des missions et opérations militaires en Afrique ne passera plus obligatoirement par l'intermédiaire de l'UA, brisant la situation de quasi-monopole que détenait Addis-Ababa en matière d'appropriation des fonds sécuritaires européens. En effet, l'absence de consensus en amont du sommet UA-UE de février 2022 a démotivé la partie africaine à adopter une position commune sur le sujet, marginalisant la question des fonds sécuritaires alloués par l'UE à l'UA dans l'ordre du jour de la réunion. Or, l'abandon de la FAP au profit d'un engagement direct auprès des parties prenantes risque de réduire significativement le financement de l'UE à l'UA. Dans cette perspective, il convient de souligner que la carence des instruments institutionnels de l'UA est pour quelque chose. D'après un rapport publié par la Cour des comptes européenne en 2018<sup>50</sup>, celui-ci affirmait que l'UA n'a pas suffisamment pris en charge le financement de l'APSA, poussant l'UE à couvrir les coûts opérationnels plutôt que le renforcement des capacités de l'APSA, tout en pointant du doigt l'incohérence des instruments financiers d'Addis-Ababa, ainsi que l'opacité des informations fournies par l'UA sur les résultats.

Enfin, l'UE envisage d'accroître ses efforts en cours pour le respect des droits de l'homme, la protection des civils et le droit international humanitaire, en coopération avec les États membres de l'UE et l'UA, indispensable pour atteindre l'Agenda 2030 de développement durable, ainsi que l'Agenda Afrique 2063, conformément aux recommandations de la Banque africaine de développement (BAD) qui avait affirmé que la promotion de la bonne gouvernance dans le continent repose sur trois piliers indéfectibles :

1. des États forts ;
2. des sociétés civiles mobilisées ;
3. un secteur privé efficace.<sup>51</sup>

---

47. Ibid.

48. Woldemichael, S. (2022). The AU Peace and Security Council should discuss the implications of the European Peace Facility for Africa.

49. Council of the European Union. (2018). Memorandum of Understanding between the Africa Union and the European Union on Peace, Security and Governance.

50. European Court of Auditors. (2018). The African Peace and Security Architecture: need to refocus EU support.

51. African Development Bank. (2000). Bank Group Policy on Good Governance. Abidjan: African Development Bank.

En effet, si l'Afrique a enregistré des progrès notables dans le domaine de la gouvernance, et en particulier en matière de développement humain et de participation politique, le continent affiche une performance encore à la traîne des autres régions du monde. Or, la mauvaise gouvernance qui sévit dans de nombreux pays africains, à l'exemple de la République centrafricaine, l'Érythrée, la Somalie et le Soudan du Sud, entraîne de mauvaises élections, qui, par ricochet, fragilisent les institutions, ce qui porte non seulement préjudice au rôle d'intervention correctrice de l'État, notamment dans le maintien de la paix et de la sécurité, mais entrave aussi une réorientation efficace de ses activités économiques. Dans cette perspective, Bruxelles entend poursuivre une approche plus axée sur le respect des droits de l'homme, en concertation avec les organisations africaines, tout en soutenant les processus électoraux et démocratiques crédibles, inclusifs et transparents en Afrique, en renforçant la coordination avec l'UA sur les observations électorales et leur suivi.

## B. La Boussole Stratégique européenne

La guerre Ukraine-Russie a bouleversé la posture stratégique des États membres de l'UE, et plusieurs reconfigurations sont en cours : la Finlande et la Suède sont en cours d'adhésion à l'OTAN, le Danemark a voté la suppression de son opt-out de la PSDC, et les pays européens planifient d'investir massivement dans le renouvellement de leurs forces armées. La promesse de l'Allemagne d'investir 100 milliards d'euros pour revitaliser la Bundeswehr, mal équipée, et la mobilisation de 2 milliards d'euros par le biais du FEP pour l'équipement légal de l'Ukraine sont des actions tangibles de l'esprit géopolitique en cours de formation au sein de l'UE.

À cet égard, la guerre en Ukraine conduit à repenser la politique européenne de sécurité et de défense en mettant l'accent sur un rôle accru de l'UE dans la gestion des crises de sécurité. Sur le plan institutionnel, l'élan en faveur d'une telle refonte est fort puisque la conclusion de la Conférence sur l'avenir de l'Europe a renouvelé l'appel à la modification des traités nécessaire pour étayer une nouvelle politique de sécurité et de défense, le Parlement européen (PE) ayant voté une résolution l'autorisant à activer l'article 48 ouvrant la voie à une révision des traités.

À l'heure actuelle, l'action la plus significative pour le renforcement du rôle de l'UE en matière de sécurité et de défense a été l'adoption de la boussole stratégique. Promettant de défendre l'ordre de sécurité européen, la boussole tente de repenser la doctrine politico-stratégique de l'UE en fournissant, pour la première fois, une évaluation commune des menaces entre les 27 États membres et une feuille de route reposant sur quatre piliers : "investir", "sécuriser", "coopérer" et "agir".

Dans ce cadre, la boussole reconfirme l'Afrique comme priorité essentielle pour la sécurité de l'UE, compte tenu de son « importance stratégique » pour l'Europe. Elle souligne l'urgence de faire face à la concurrence géopolitique croissante en Afrique et à la menace qu'elle représente pour les intérêts européens. Les futures missions militaires seront ainsi conçues pour contrer l'influence des rivaux de l'UE et le projet de développement d'une capacité de déploiement rapide de l'UE, comprenant jusqu'à 5.000 soldats pouvant être déployés rapidement pour gérer les crises, sera indéniablement destiné à la réalisation de cet objectif. En outre, la boussole admet que pour se prémunir contre les concurrents géopolitiques, il faut établir des partenariats stratégiques au niveau multilatéral avec des organisations telles que l'UA, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), le G5 Sahel, la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDA) et l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), ainsi que des partenariats bilatéraux adaptés, en particulier avec les États d'Afrique du Nord. Ainsi, l'UE poursuit sur la même voie que celle tracée par les stratégies de sécurité en 2003 et 2016, et cette approche est certainement essentielle pour que l'UE ait une marge d'influence, mais l'Union doit tirer les leçons de ses échecs passés. L'établissement de « partenariats stratégiques » peut également entraîner des frictions politiques.

À cet égard, le Mali est un cas d'exemple important. Comme les crises de sécurité en Afrique deviennent de plus en plus hybrides, l'UE doit repenser son *modus operandi* pour naviguer dans des dynamiques locales et transnationales complexes, et parallèlement faire face à une compétition géopolitique où la désinformation est de plus en plus employée pour miner la crédibilité des acteurs. Pour cette raison, la Boussole a insisté sur le développement d'une « boîte à outils hybride » pour répondre à la désinformation, mais l'engagement militaire de l'UE en Afrique devrait également mettre davantage l'accent sur la résolution des problèmes de communication avec la population locale et, parallèlement, investir dans un engagement politique avec des objectifs clairs et tangibles. Maintenant que l'EUTM-Mali est suspendue pour une période indéterminée, l'intention des dirigeants de l'UE et des États membres de relocaliser des ressources militaires dans le Golfe de Guinée, une région de plus en plus menacée par des groupes terroristes et abritant des intérêts européens clés, est l'occasion d'entreprendre un changement de paradigme pour l'UE en accompagnant les forces armées du pays hôte sur le champ de bataille, en améliorant leurs capacités militaires grâce au Fonds européen de défense et en les équipant grâce à la FEP.

En outre, la Boussole incite l'investissement dans les forces armées des États membres de l'UE, ce qui renforcera sans doute les opérations militaires de l'Union en Afrique. C'est ainsi que l'UE a proposé une augmentation coordonnée des dépenses militaires entre les membres de l'UE. Cette mesure, si elle se concrétise, sera historique puisque jamais dans l'histoire de l'UE des dépenses de défense coordonnées n'ont eu lieu mais cela porte la promesse d'une UE militairement capable. Ainsi, la question critique est de savoir si la Boussole donnera un sérieux élan à la PSDC ou s'il s'agit d'une autre « activité politico-administrative de routine, destinée à alimenter un dialogue constant entre les décideurs européens »<sup>52</sup>, car si les capacités nécessaires pour agir continuent d'être évoquées plutôt qu'érigées, l'UE n'arrivera pas à s'autonomiser. Cependant, plus la guerre russo-ukrainienne ronge les équipements de défense des États membres, plus ces derniers seraient convaincus ou forcés d'admettre que des investissements nécessaires pour revitaliser leurs capacités militaires ne pourront se faire qu'au niveau de l'UE.

### C. Global Gateway au centre de la nouvelle approche militaire européenne envers l'Afrique

La Commission européenne a lancé en décembre 2021 sa stratégie « Global Gateway », comme nouvelle approche européenne d'aide au développement, à connotation géopolitique, et à destination des pays hors de l'UE. Mobilisant un investissement de 300 milliards d'euros d'ici à 2027, la nouvelle stratégie européenne est considérée par un bon nombre d'observateurs, comme la réponse européenne aux ambitions d'influence de Pékin, cristallisées dans les Nouvelles routes de la soie qui rebasculent la géopolitique mondiale. Ambitionnant de développer des liens intelligents, propres et sûrs dans les domaines du numérique, de l'énergie et des transports et à renforcer les systèmes de santé, d'éducation et de recherche dans le monde entier, un premier projet d'investissement d'un montant de 1,6 milliard d'euros sur cinq ans a été annoncé le 9 février 2022 au Maroc pour des projets d'énergie verte, dans la perspective d'accroître la coopération en matière d'énergie, de lutte contre le réchauffement climatique, de protection de l'environnement et de promotion de l'économie verte.<sup>53</sup> Le Global Gateway était au centre des investissements que le sommet UE-Afrique de février 2022 devait identifier. Insistant sur le besoin de traduire la coopération euro-africaine en un partenariat stratégique bénéfique pour les deux continents, Bruxelles a promis en marge du dernier sommet, de débloquer au profit d'Addis-Ababa plus de 150 milliards d'euros d'investissements dans le cadre du programme régional Europe-Afrique, avec

52. Santopinto, F. (2022). The new Strategic Compass leaves the EU disoriented. IPS.

53. Franceinfo Afrique avec AFP. (10 février 2022). Ursula von der Leyen au Maroc et au Sénégal pour préparer le sommet UE-UA des 17 et 18 février à Bruxelles.

2030 pour horizon, en vue de renforcer le partenariat euro-africain. Mêlant des financements privés et publics, le juteux don européen que Bruxelles compte mobiliser en Afrique dans le cadre de ce laborieux projet géopolitique, est divisé en trois paquets spécifiques, avec un effort sur les infrastructures. Le premier se concentre sur les transitions écologique et numérique, le second sur la santé et le troisième sur l'éducation. Questionnée sur la dimension géopolitique de l'initiative européenne, la présidente de la Commission a déclaré que « les options d'investissement en Afrique ont trop souvent des coûts cachés. Les coûts financiers, politiques, environnementaux et sociaux sont parfois très lourds. Ces options créent souvent plus de dépendance que de liens réels ».<sup>54</sup>

Le retour de la Russie en Afrique commence à remettre en cause la grande influence que détenait l'UE dans le continent, bien que cette dernière ne figure pas tellement en tête des priorités de la politique étrangère russe.<sup>55</sup> En effet, depuis le début des années 2000, et plus particulièrement après 2014 suite à l'annexion de la Crimée, Moscou est parvenue à accroître son influence dans le continent, notamment en Afrique subsaharienne, avec un focus sur l'industrie militaire et sécuritaire, qui représente aujourd'hui 42 % des exportations d'armes russes.<sup>56</sup> Entre 2014 et 2020, dix-neuf accords de coopération militaire ont été signés entre différents pays du continent africain et la Russie, prévoyant assistance et matériels militaires à une liste non exhaustive de pays africains, bien que Moscou ne dispose pas de bases militaires sur le continent, contrairement à plusieurs pays européens, aux États-Unis ou à la Chine. L'exemple de la Centrafrique, devenue depuis l'engagement de Moscou aux côtés de Bangui en 2018, la vitrine de l'influence russe en Afrique, est très révélateur. La politique africaine de la Russie se focalise sur les pays africains riches en minéraux en utilisant la stratégie suivante pour séduire les régimes africains : fournir des services sécuritaires conventionnels/non-conventionnels et de communication en échange de ressources naturelles et/ou d'un soutien russe lors des votes du Conseil de sécurité de l'ONU. Cette posture a permis à Moscou de capter de précieux soutiens africains dans le cadre de votes au sein de l'ONU, comme le symbolise l'abstention de 22 des 54 pays du continent à condamner Moscou suite au déclenchement de la guerre Ukraine/Russie (l'Algérie, l'Angola, le Burundi, le Congo- Brazzaville, la Guinée équatoriale, Madagascar, le Mali, le Mozambique, la Namibie, le Soudan, le Soudan du Sud, l'Afrique du Sud, le Sénégal, la Tanzanie, l'Ouganda et le Zimbabwe), tandis que 8 autres pays ont préféré ne pas prendre part au vote (le Burkina Faso, la Guinée, la Guinée-Bissau, Eswatini, l'Éthiopie, le Cameroun, le Maroc et le Togo). Le premier sommet Russie-Afrique qui s'est tenu en octobre 2019 à Sotchi a rassemblé 43 dirigeants africains, soit plus que les réunions similaires organisées par Paris ou Londres, où les pays africains se sont montrés ouverts à de futurs contrats avec Moscou dans le domaine de l'armement et du nucléaire.

Quant à la Chine, si ses investissements sur le continent africain connaissent un certain ralentissement, selon la Direction générale du Trésor<sup>57</sup>, Pékin reste le principal créancier de l'Afrique subsaharienne. En 2020, la Chine détenait 62,1 % de la dette externe bilatérale africaine. Par ailleurs, et au moment où l'influence chinoise en Afrique semble offrir une alternative aux aides occidentales, mais dont on voit les limites au fur et à mesure du niveau d'endettement de certains pays africains, Pékin a renforcé son empreinte militaire en Afrique, depuis l'adoption en 2015 d'une loi autorisant le déploiement à l'étranger de l'Armée populaire de libération (APL) et des autres forces de sécurité chinoises, dont la Police armée du peuple (PAP). En 2017, Pékin a établi à Djibouti sa première base militaire à l'étranger, en vue de protéger les entreprises chinoises. En effet, le Document de

54. Fondation Robert Schuman. (14 février 2022). La stratégie européenne pour un "New Deal" avec l'Afrique. Question d'Europe numéro 622.

55. 53 Fondation Robert Schuman. (14 février 2022). La stratégie européenne pour un "New Deal" avec l'Afrique. Question d'Europe numéro 622. critique. Afrique contemporaine. Numéro 248.

56. La Russie à la conquête du continent africain : nouvelle aire d'influence de Moscou. (2019). Portail de l'IE.

57. Fondation Robert Schuman. (14 février 2022). La stratégie européenne pour un "New Deal" avec l'Afrique. Question d'Europe numéro 622.

la politique de la Chine à l'égard de l'Afrique, publié en 2015, a appelé à un engagement militaire approfondi, une coopération technologique et un renforcement des secteurs africains de la sécurité. Bien que les initiatives d'assistance à l'UA et ses communautés sous-régionales dans le secteur de la sécurité se soient multipliées au titre de cette politique, Pékin canalise l'essentiel de son soutien de façon bilatérale, la vente d'armes étant un élément important de ce soutien.<sup>58</sup> En outre, le maintien de la paix est l'autre domaine dans lequel se développe l'influence de la Chine dans les secteurs de la sécurité en Afrique. Pékin envoie plus de troupes dans les missions onusiennes que les autres membres permanents du Conseil de sécurité et la Chine est aujourd'hui le deuxième plus grand contributeur financier aux missions de l'ONU. C'est une démarche stratégique qui vise à renforcer l'image de Pékin en Afrique car, non seulement 78 % des soldats du maintien de la paix servent en Afrique, mais presque la moitié des effectifs sont Africains. La stratégie de la Chine en matière de maintien de la paix donne la priorité au soutien à l'opérationnalisation de la Force africaine en attente (FAA) et de la Capacité africaine de réponse immédiate aux crises.<sup>59</sup>

Longtemps marginalisée dans les équilibres mondiaux, l'Afrique commence à s'imposer comme un continent conquérant et entreprenant. Plus particulièrement, comme le soulignait Achille Mbembe, la compétition croissante des grandes puissances en Afrique a lieu dans le cadre d'une concurrence acharnée entre différents modèles politiques.<sup>60</sup> Ce constat a mis en exergue Bruxelles, qui peinait à fournir un contenu attractif à l'alliance évoquée par l'ancien président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker, dans le cadre d'un partenariat stratégique d'égal à égal avec l'Afrique. Dans ce contexte, il est essentiel pour l'Union européenne de s'impliquer dans le soutien d'une Afrique se construisant la même puissance économique que celle de l'Europe « pour pouvoir relever les défis centraux de l'Anthropocène et répondre aux intérêts politiques et sécuritaires de long terme de l'Europe en Afrique ». <sup>61</sup> Cela nécessite de sortir du réflexe usé et éculé de l'aide au développement qui avait constitué pendant longtemps le paradigme dominant de la politique africaine de Bruxelles, pour aller vers celui de la collaboration. Cette posture suppose de s'affranchir de la perceptibilité des tensions liées aux complexes legs coloniaux, et surtout du caractère asymétrique des rapports ayant régi les relations euro-africaines depuis le processus de décolonisation amorcé durant les années soixante du vingtième siècle, dans la perspective d'arrimer les continents africain et européen l'un à l'autre, conformément aux vœux formulés par Robert Schuman. La capitalisation autour des logiques de coopération Nord-Sud, en mesure de favoriser l'éclosion d'un écosystème à la fois intégré et modulaire dans le cadre d'un partenariat stratégique répondant aux besoins de la nouvelle Afrique, notamment dans ses dimensions sécuritaires, ne peut qu'accélérer ce processus.

---

58. Nantulya, P. (2019). Chinese Hard Power Supports Its Growing Strategic Interests in Africa. Africa Center for Strategic Studies.

59. Ibid.

60. Ibid.

ion Robert Schuman. (14 février 2022). La stratégie européenne pour un "New Deal" avec l'Afrique. Question d'Europe numéro 622.

61. Ibid

## CONCLUSION

La PSDC qui multiplie des actions dans le continent africain n'a pas allégé la gravité des problèmes auxquels l'Afrique fait face depuis le processus de décolonisation amorcé durant les années soixante du vingtième siècle. Ce constat résulte à la fois des actions dispersées de la PSDC et de la Commission européenne, de l'absence de partage consensuel, par les 27 États membres, du poids des interventions de l'UE en Afrique, et, pour ce qui concerne le continent africain, à l'instabilité politico-sécuritaire chronique consécutive à la prolifération de la menace terroriste et au processus de construction des États africains post-coloniaux. Alors que l'UE est de plus en plus concurrencée en Afrique, et que le continent figure aujourd'hui au cœur de la compétition géopolitique mondiale, au-delà des contradictions inhérentes au processus d'intégration continentale quatre recommandations paraissent incontournables :

- **intégrer les nouvelles menaces contre la paix et la sécurité dans la coopération sécuritaire euro-africaine** : les nouvelles menaces contre la paix et la sécurité internationales constituent un des parents pauvres de l'approche de coopération sécuritaire euro-africaine. En effet, la baisse des conflits interétatiques, conjuguée à la multiplication des conflits internes qui ont caractérisé les relations internationales contemporaines, ont poussé la communauté internationale à s'intéresser aux nouvelles formes de menaces contre la paix et la sécurité internationales, conformément à la déclaration présidentielle du Conseil de sécurité de l'ONU du 31 janvier 1992 qui stipule que : « la paix et la sécurité internationales ne découlent pas seulement de l'absence de guerres et de conflits armés. D'autres menaces de nature non-militaire à la paix et à la sécurité internationales trouvent leur source dans l'instabilité qui existe dans les domaines économique, social, humanitaire ou écologique ». Ces nouvelles formes de menaces contre la paix et la sécurité internationales caractérisent l'Afrique contemporaine, à l'exemple des risques sanitaires, comme l'ont révélé au grand jour l'épidémie d'Ebola et la pandémie de la Covid-19, ou encore les risques climatiques. Il importe donc à l'UE d'intégrer ce crédo dans son approche de coopération sécuritaire avec l'Afrique ;
- **équilibrer entre la gestion et la prévention des conflits** : les efforts sécuritaires de l'UE en Afrique ont davantage porté sur la gestion des conflits que sur la prévention. Une évaluation de la FAP menée sur la période 2014-2016 a montré qu'environ 90 % des ressources européennes en Afrique ont été consacrées aux opérations de soutien à la paix.<sup>62</sup> En effet, la coopération sécuritaire euro-africaine n'a que très peu soutenu la prévention, la négociation et la médiation des conflits en Afrique. Bien qu'il s'agisse d'un problème récurrent à l'échelle mondiale, le manque d'attention à cette question est visible dans le continent africain, où les conflits étatiques et la violence politique ont connu un pic entre 1989 et 2019 d'après le Peace Research Institute Oslo.<sup>63</sup> Il incombe donc à Bruxelles de s'investir davantage dans les considérations relatives à la prévention de la dégénérescence, que de poursuivre en Afrique une approche sécuritaire axée sur le « *Peacebuilding* » et le « *Peacekeeping* » ;
- **établir une supervision institutionnelle appropriée** : l'UE et l'UA doivent mettre en place un mécanisme de surveillance conjoint qui procéderait à des examens stratégiques des missions militaires et des défis en matière de sécurité en Afrique, afin de mieux adapter les missions à l'évolution des situations politiques et sécuritaires. Parvenir à une évaluation commune des menaces renforcera automatiquement la coopération euro-africaine en matière de sécurité et une meilleure efficacité des missions militaires de l'UE en Afrique ;

62. Commission européenne. (2021). Africa-EU Partnership.

63. Palik, J. Aas Rustad, S. Methi, F. (2019) Conflict Trends in Africa. Peace Research Institute Oslo.

**la volonté politique de développer la coopération euro-africaine en matière de sécurité** : bien que la question de la volonté politique dépasse le cadre du papier, elle constitue le pilier de tout changement significatif. Si l'UE n'a pas la volonté politique d'opérer un changement de paradigme dans ses missions militaires en Afrique, aucune augmentation des capacités militaires des États membres ne pourra améliorer le contexte sécuritaire. L'absence de volonté politique se matérialise sous de nombreuses formes : manque de culture stratégique, lenteur dans la prise de décision, limitations budgétaires, faible soutien public. Les missions militaires de l'UE nécessitent une stratégie bien pensée et bien définie qui n'est pas réactive aux événements. Pour cela, la doxa qui sous-tend l'action militaire de l'UE doit évoluer vers plus de compréhension des enjeux des partenaires africains.

## Bibliographie

- African Development Bank. (2000) Bank Group Policy on Good Governance. Abidjan: African Development Bank.
- African Union: Press Releases. (05 février 2022). Outlining African Priorities for 2022: the Assembly of the African Union Begins its 35th Ordinary Session.
- Arkhangelskaya, A. (2013). Le retour de Moscou en Afrique subsaharienne ? Entre héritage soviétique, multilatéralisme et activisme politique. *Afrique contemporaine*. Numéro 248.
- Berlin Plus – Union européenne.
- Cologne European Council Declaration on the common policy on security and defence. (4 June 1999).
- Commission européenne. (2021). Africa-EU Partnership.
- Commission européenne. (2020). Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil : vers une stratégie globale avec l'Afrique.
- Conseil de l'UE. (25 mars 2020). Décision du Conseil relative à une opération militaire de l'UE en Méditerranée (EURONAVFOR MED IRINI).
- Conseil européen – Conseil de l'Union européenne : communiqué de presse. (19 novembre 2021). Facilité européenne pour la paix: le Conseil adopte une mesure d'assistance d'un montant de 40 millions d'euros en faveur du Mozambique.
- Conseil européen – Conseil de l'Union européenne : communiqué de presse. (15 octobre 2021). La mission militaire de formation de l'UE au Mozambique bientôt opérationnelle.
- Conseil européen de Cologne. (3 et 4 juin 1999). Conclusions de la présidence.
- Conseil de sécurité de l'ONU. Résolution 1970 (2011) du 26 février 2011 et résolution 1973 (2011).
- Council of the European Union. (2018). Memorandum of Understanding between the Africa Union and the European Union on Peace, Security and Governance.
- Déclaration de Saint-Malo sur la défense européenne.
- European Court of Auditors. (2018). The African Peace and Security Architecture: need to refocus EU support.
- Fondation Robert Schuman. (14 février 2022). La stratégie européenne pour un "New Deal" avec l'Afrique. *Question d'Europe* numéro 622.
- Forces of Operation Atalanta. European Mission External Action.
- Franceinfo Afrique avec AFP. (10 février 2022). Ursula von der Leyen au Maroc et au Sénégal pour préparer le sommet UE-UA des 17 et 18 février à Bruxelles.
- Gros-Verheyde, N. (2009). Atalanta : l'UE à l'abordage des pirates. *Europolitique*. Numéro 3761.
- Hamonic, A. (2017). Le financement des questions militaires dans l'Union européenne : vers plus de solidarité ? *Gestion & Finances publiques*, 4, 9-15.
- Howorth, J. (2012). Decision-making in security and defense policy: Towards supranational inter-governmentalism? *Cooperation and Conflict*, 47(4), 433–453.

- Journal officiel de l'Union européenne. (13 juillet 2021). Décision (PESC) 2021/1143 du Conseil du 12 juillet 2021 relative à une mission de formation militaire de l'Union européenne au Mozambique. L 247/93.
- Kereselidze N. The European Union as a Global Conflict Manager, by Richard Whitman and Stefan Wolff, eds. International Journal. 2014;69(1):125-127.
- La Russie à la conquête du continent africain : nouvelle aire d'influence de Moscou. (2019). Portail de l'IE.
- Mérand, F. (2008). European Defence Policy – Beyond the Nation State. Oxford University Press.
- Naert, F. (2011). Legal Aspects of EU Military Operations, Journal of International Peacekeeping, 15(1-2), 218-242.
- Nantulya, P. (2019). Chinese Hard Power Supports Its Growing Strategic Interests in Africa. Africa Center for Strategic Studies.
- OMI. Directives sur le traitement des personnes secourues en mer. Résolution MSC.167(78) du 20 mai 2004. Appendice, pt. 1 et Convention des Nations unies sur le droit de la mer, signé le 10 décembre 1982 à Montego Bay. Article 98.
- Palik, J. Aas Rustad, S. Methi, F. (2019) Conflict Trends in Africa. Peace Research Institute Oslo.
- Peyronnet, C. (2022). EUNAFVOR MED opération IRINI à l'épreuve des défis contemporains de l'Union de la région de Méditerranée centrale. PSEI.
- Posen, B. (2006). European Union Security and Defense Policy: Response to Unipolarity?, Security Studies, 15:2, 149-186.
- Rapport final du Groupe d'experts sur la Libye créé par la résolution 1973 (2011) du Conseil de sécurité, 8 mars 2021, S/2021/229.
- Résolution sur la situation en Somalie S/RES/2608(2021).
- Ricketts, P. (2017). The EU and Defence—The Legacy of Saint-Malo'. RUSI Journal, vol .2.
- Santopinto, F. (2022). The new Strategic Compass leaves the EU disoriented. IPS.
- Sari, A. (2008). Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP: the EU's Evolving Practice', European Journal of International Law, vol. 19. 67-100.
- Traité de Bruxelles.
- Traité de Maastricht.
- Traité de Nice.
- Traité de l'Union européenne.
- Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
- Tobelem, B. (17 février 2022). Quelles relations entretiennent l'UE et l'Afrique ? Toute l'Europe.
- Woldemichael, S. (2022). The AU Peace and Security Council should discuss the implications of the European Peace Facility for Africa.







## À propos des auteurs,

### Abdessalam Jaldi

Abdessalam Jaldi est International Relations Specialist au Policy Center for the New South, et professeur assistant à l'UM6P. Spécialiste en droit international et en relations internationales, ses travaux de recherche portent sur le Maghreb, l'Union européenne, l'espace méditerranéen, les relations UE-Afrique, les nouvelles tendances du droit international et l'influence de l'Inde en Afrique. Titulaire d'un doctorat en droit en France, il a à son actif plus de cinq ans d'expérience dans les milieux associatifs, la recherche académique et l'observation électorale.

### Hamza Mjahed

Hamza Mjahed est International Relations Specialist à l'Unité de veille et analyse stratégique du Policy Center for the New South. Il est diplômé de l'Université Mohamed V de Rabat, où il a obtenu une Licence en Sciences politiques (2012-2015). Il est également titulaire d'un master en relations internationales de la Hochschule Furtwangen de Berlin (2015-2017), où il a rédigé un mémoire sur le rôle des fondations politiques allemandes dans la politique étrangère de l'Allemagne. Avant de rejoindre le Policy Center for the New South, H. Mjahed a travaillé pour le bureau d'Ernst & Young à Bruxelles et, plus tard, une ONG de migration basée à Berlin. Ses recherches et ses publications se focalisent sur le Maroc, la politique européenne et les tendances géopolitiques Maroc-Europe.

## Policy Center for the New South

Suncity Complex, Building C, Al Bortokal Street, Hay Riad, Rabat - Morocco

Email : [contact@policycenter.ma](mailto:contact@policycenter.ma)

Phone : +212 (0) 537 54 04 04 / Fax : +212 (0) 537 71 31 54

Website : [www.policycenter.ma](http://www.policycenter.ma)



THINK • STIMULATE • BRIDGE