



Thinking Africa

NOTE D'ANALYSE

Comment comprendre la doctrine européenne de sécurité en Afrique ?
Note d'analyse politique

Dr Samuel NGUEMBOCK

Enseignant permanent à l'IRIC et Enseignant-chercheur à l'IRIS Sup
Responsable des programmes de recherche et de formation à Thinking Africa
Février 2021

Résumé

Contrairement à beaucoup d'observateurs et analystes qui continuent de légitimer les thèses dites réalistes pour rendre compte des mutations internationales et disqualifier par la même occasion le rôle des organisations internationales comme acteur à part entière des relations internationales, cette réflexion vise à montrer que l'Union européenne, au regard de sa doctrine d'intervention et de projection de son influence en Afrique, incarne bel et bien la capacité que peut avoir un acteur multilatéral d'affirmer sa politique étrangère sur la scène internationale. Cette étude prend donc le contre-pied des analyses influencées par l'histoire de l'émergence et/ou de l'apogée de la puissance américaine comme modèle de puissance pour intégrer des catégories pertinentes dans l'analyse de la projection de l'influence dans les relations internationales.

Abstract

Unlike many observers and analysts who continue to legitimize so-called realistic theses in order to account for international changes and at the same time disqualify the role of international organizations as fully-fledged actors in international relations, this reflection aims to show that the European Union, with regard to its doctrine of intervention and projection of

its influence in Africa, indeed embodies the capacity that a multilateral actor can have to assert its foreign policy on the international scene. This study therefore takes the opposite view of the analyses influenced by the history of the emergence and/or the apogee of American power to integrate relevant categories in the projection of influence in international relations.

Contexte :

La problématique de l'Europe puissance est un vieux débat dans la construction européenne. Avec le Brexit, de nombreuses interrogations ont été formulées pour questionner l'avenir de l'Union européenne. Certaines analyses ont estimé que le Brexit aura de lourdes conséquences sur l'Europe et d'autres ont conclu que l'Union européenne se verra affaiblie et donc sa puissance sera limitée. Pourtant comme tout acteur géopolitique, étatique ou non doté d'une rationalité propre, l'Union européenne demeure un partenaire stratégique pour l'Afrique.

Idées majeures :

A partir de la projection de son influence à l'échelle globale et particulièrement en Afrique, L'Union européenne possède une doctrine qui demeure le moteur de son existence sur la scène internationale.

Problématique :

La doctrine européenne de sécurité en Afrique ne se conçoit pas comme un guide pour mener des guerres au sens opérationnel du terme mais pour conduire des opérations autres que la guerre sur le sol africain avec des objectifs d'influence et de puissance réelle.

Si les doctrines géopolitiques ont toujours été utilisées dans les relations internationales pour affirmer la politique étrangère des nations sur la scène mondiale, le terrain de l'Afrique permet dans le cadre de ce travail d'apporter, parmi les cadres explicatifs existants, des arguments de poids sur la portée de la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne. L'histoire des relations internationales permet en effet de mettre en exergue l'importance décisive de la notion de doctrine dans le rôle stratégique que les grandes nations ont été et sont amenées à jouer dans le monde. Ensemble de principes de base sur lesquels prennent appui la stratégie et les plans d'action d'un acteur étatique ou non dans sa projection sur la scène internationale, la doctrine est un substrat stratégique et idéologique indispensable au rayonnement international de tout acteur.

D'un point de vue géopolitique et diplomatique, cette notion a longtemps fait l'objet d'un usage exclusif des seuls acteurs étatiques compte tenu de la

domination du paradigme réaliste dans l'explication des relations internationales. Mais la fin de la guerre froide et la chute du mur de Berlin, qui ouvrent la voie au développement des régionalismes et donc à l'émergence/affirmation d'autres acteurs, vont permettre aux organisations régionales, à leur tour, de s'approprier cette notion pour se consacrer comme acteur à part entière des relations internationales. A ce titre, contrairement à beaucoup d'observateurs et analystes qui continuent de légitimer les thèses dites réalistes pour rendre compte des mutations internationales et disqualifier par la même occasion le rôle des organisations internationales comme acteur à part entière des relations internationales, cette réflexion vise à montrer que l'Union européenne, au regard de sa doctrine d'intervention et de projection de son influence en Afrique, incarne bel et bien la capacité que peut avoir un acteur multilatéral d'affirmer sa politique étrangère sur la scène internationale. Cette étude prend donc le contre-pied des analyses influencées par l'histoire de l'émergence et/ou de l'apogée de la puissance américaine comme modèle de puissance pour intégrer des catégories pertinentes dans la projection de l'influence dans les relations internationales.

Contrairement aux auteurs comme Mordacq qui pose le maniement des

masses armées comme élément central de la doctrine et qui limite sa définition à la stratégie opérationnelle et donc militaire, nous pensons avec Lucien Poirier que la doctrine « *procède d'un choix calculé dans la pluralité des théories existantes. Elle en extrait une représentation et une conception privilégiées de l'action* »⁵¹. C'est d'ailleurs dans cette perspective que, selon Hervé Couteau-Bégarie, les Etats-Unis apportent un complément qui prend acte du débordement de la stratégie du cadre traditionnel de la guerre : *la doctrine est le guide pour mener les guerres et conduire les opérations autres que la guerre*. Elle dit ce qu'il faut faire et comment. L'adoption d'une doctrine officielle est le fruit et le couronnement d'un débat doctrinal initié en amont du processus. Elle est censée s'imposer aux exécutants et son adoption est exprimée dans des instructions ou des publications qui vont du règlement au livre blanc. A titre d'exemple, les forces armées américaines publient régulièrement des textes doctrinaux : les publications du Naval Doctrine Command, les Rapports de la CIA etc.

Les doctrines sont alternatives, nous dit Hervé Couteau-Bégarie, elles procèdent de manière discontinue sans se sentir liées par celles qui les ont précédées ou

qui se développent ailleurs, même si, dans les faits, les ruptures sont rares et que l'on assiste, le plus souvent, à des évolutions lentes et à des imitations. Cette conception de la doctrine de Couteau-Bégarie nous semble pertinente pour comprendre la doctrine européenne de sécurité en Afrique ou plus exactement la doctrine de sécurité de l'Union européenne en Afrique, car en fait, une littérature abondante sur la politique étrangère de l'Union européenne semble discréditer le statut d'acteur stratégique de l'Union dans les relations internationales. Cette littérature continue étonnamment de s'appuyer sur la conception traditionnelle de la stratégie et de la doctrine telle que nous venons de le voir. Or la configuration géostratégique et géopolitique du monde a profondément changé, les fonctions de la doctrine beaucoup plus encore.

De nos jours, la doctrine est considérée comme un modèle à construire, à expérimenter, à vendre, un modèle à exporter. Elle doit accorder une place aux composantes logistiques, économiques, sociales et politiques, qui deviennent, comme le disent les experts des questions stratégiques, décisives à l'ère de la guerre totale. La doctrine contemporaine cesse d'être unilatérale comme le pensent les auteurs classiques

⁵¹ Lucien Poirier : *Le chantier stratégique*, Paris, Pluriel, 1997, p.29

et néo-classiques, centrée sur la seule dimension opérationnelle, militaire et strictement nationale, pour englober toutes les dimensions de la stratégie, d'où le choix du multilatéralisme par l'Union européenne.

Si l'Union européenne n'est pas un acteur des relations internationales et ne dispose pas d'une politique étrangère comment expliquer son rayonnement et son attractivité sur la scène internationale ? La doctrine européenne de sécurité, puisqu'elle existe à travers plusieurs textes notamment la stratégie européenne de sécurité, nous fournit une réponse recevable à cette question. Loup Francart nous permet de creuser ce raisonnement en prenant l'exemple des armées américaines. Pour lui, « *le fait de disposer d'une doctrine est un facteur de rayonnement certain sur les pays constituant nos zones d'influence stratégique. Depuis une dizaine d'années, les armées américaines diffusent leur doctrine dans le monde, organisent des rencontres, conférences, symposiums pour la faire connaître...Le plus souvent non réservé, cette littérature imprègne les esprits des autres nations, influence leur vision des affrontements futurs et ajoute à la supériorité matérielle une suprématie conceptuelle* »⁵².

I – La politique étrangère de l'Union européenne : Une lecture théorique complémentaire

La littérature existante sur l'Union européenne oppose deux principaux courants. D'une part, l'on a les partisans des thèses dites réalistes, influencés par les néo-conservateurs américains ⁵³ . Nous pensons, au-delà du mérite incontestable qu'ils peuvent avoir par ailleurs, que ces travaux pour la plupart sont plus normatifs et mus par une volonté réactionnaire de voir l'Union européenne se transformer en puissance militaire à l'image de la puissance américaine et d'être capable par la même occasion de traiter les grands dossiers stratégiques du monde par l'utilisation de la force. Sauf que l'Union européenne a certes des ambitions stratégiques comme tout acteur international crédible, mais celle-ci n'entend pas les réaliser sous la copie intégrale de l'approche américaine de la puissance, qui a d'ailleurs montré les limites de son application sur les théâtres de conflits contemporains. Ce qui aboutit inexorablement à une construction rationnelle de la puissance basée sur une approche nouvelle et destinée à servir de modèle alternatif au modèle américain.

Le deuxième courant, quant à lui, prend appui sur la sociologie des relations

⁵² Loup Francart, « *Penser l'action pour mieux agir* », Défense nationale, avril 1997, p.45.

⁵³ Référence faite à Robert Kagan, *op cit*.

internationales et saisit l'Union européenne pour crédibiliser non seulement les thèses du multilatéralisme, du régionalisme, de l'approche globale et de l'élargissement du concept de sécurité mais aussi pour donner un contenu analytique à sa posture « *postnationale* ». La principale critique qui est souvent formulée à ce dernier courant, au regard du retard, voire l'absence de l'Union dans la gestion de certains dossiers stratégiques, est la passivité de l'Union européenne, faisant de celle-ci « *un nain politique* », « *une puissance faible* ». Cette approche sur l'Union européenne nous semble aussi parcellaire et influencée par la superpuissance et l'unilatéralisme américains de l'après guerre froide, dans la mesure où elle omet de prendre en compte la capacité offensive et défensive de l'Union européenne dans la recherche et la protection de ses intérêts à l'extérieur, ce que sauraient mettre en exergue les partisans du néo-réalisme structurel. Sous ce regard, le débat sur la portée de la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne nous semble biaisé. Dans la mesure où d'un côté comme de l'autre, il est quasi-impossible d'étudier l'Union européenne sans se référer à la

puissance américaine, l'on peut être en droit de se demander si l'Union européenne pourrait devenir un acteur global et reconnu comme tel, tant que les Américains resteront la première superpuissance mondiale. Est-ce parce que les deux superpuissances de la période bipolaire avaient le monopole du contrôle mondial que les autres Etats du monde n'étaient plus en position légitime d'avoir une politique étrangère voire une doctrine stratégique ? Ces derniers méritaient-ils encore d'être considérés comme acteurs du système international ? Que dire donc à Narcisse Mouelle Kombi qui pense qu'« *en tant qu'Etat, le Cameroun a une politique étrangère* » ?⁵⁴ La puissance américaine, à l'époque des puissances européennes, s'est-elle limitée à la copie intégrale de ces dernières pour acquérir le statut de superpuissance mondiale actuelle ? Les facteurs constitutifs de la puissance⁵⁵ des Etats européens, avant et pendant les deux Guerres, ont-ils suffi à eux tous seuls, après la guerre froide, pour que les Américains deviennent la première puissance globale dans les relations internationales ? Faut-il rappeler que ni le système international, ni ses acteurs, ni même les facteurs de puissance, du point

⁵⁴ Narcisse Mouelle Kombi, *La politique étrangère du Cameroun*, L'Harmattan, 1996.

⁵⁵ Pascal Boniface en énumère six : l'ère nucléaire, les armes de destruction massive, la puissance militaire, les forces démographiques, les TIC, l'économie et le commerce international, les matières premières, Atlas

des relations internationales, *op cit.* voire sept avec la morale souvent invoquée dans la conduite des politiques étrangères in Pascal Boniface (dir), *La morale, nouveau facteur de puissance internationale ?* Revue internationale et stratégique, Dalloz/IRIS, automne 2007

de vue de l'histoire des relations internationales et de la géopolitique, ne sont statiques. Toutes ces composantes sont rigoureusement dynamiques et sont appelées à opérer des mutations permanentes.

La référence quasi perpétuelle à la puissance américaine quand il s'agit de l'étude sur la politique étrangère de l'Union européenne, à notre avis, pose un problème épistémologique grave en relations internationales. Elle ne permet pas d'encadrer la neutralité axiologique du chercheur et pousse ce dernier à ne plus respecter la distance recommandée en sciences sociales entre l'observateur qu'est le chercheur et l'objet observé. Comment reconnaître les échecs répétés de la politique étrangère américaine centrée sur l'emploi de la force et balayer l'approche européenne sous le simple prétexte qu'elle ne dispose pas de budget de défense ou d'arsenal militaire semblable à celui des Américains ?

Ce paradoxe saisissant permet facilement d'éluder tout un cadre d'études et de recherche sur les stratégies et le comportement des acteurs du système international. Il serait dès lors, pour le chercheur qui souhaite s'y intéresser, question de savoir comment les acteurs se construisent. Quelles sont leurs stratégies de puissance ou comment deviennent-ils puissants ? Si ce dernier cadre paraît pertinent, alors on

s'intéresserait et chercherait à savoir comment l'Union européenne à travers sa politique étrangère s'affirme dans les relations internationales et de protéger à sa manière ses intérêts à l'extérieur. Raymond Aron affirmait dans cette perspective que « *la conduite de la politique étrangère apparaît au géopoliticien instrumentale, usage de moyens en vue de fins. Le choix d'une stratégie dépend à la fois du but de la guerre et des moyens disponibles* ». Il ne suffit donc pas d'avoir les moyens mais il faut aussi savoir à quelle fin les utiliser et surtout s'assurer de l'efficacité de ces derniers pour atteindre ses objectifs politiques ou l'étape finale recherchée.

Tout se passe comme si les Etats restaient les seuls acteurs de la vie internationale, notamment les grandes puissances militaires, alors que le déclin de la suprématie de l'approche réaliste, sur laquelle s'appuient toujours les eurosceptiques, cède la place progressivement à la sociologie politique des relations internationales qui permet de redécouvrir non seulement les stratégies des acteurs, mais aussi leurs substrats culturels, identitaires, ou encore les valeurs qui les animent. Cette dernière permet également de se pencher sur les types d'organisation de l'action internationale, comme les réseaux, ou sur les thèmes émergents. Elle permet enfin de reprendre d'anciennes analyses pour

les confronter aux nouvelles réalités empiriques, et de ce fait, de relancer le débat théorique sans pour autant rejeter une de ses chapelles.⁵⁶

Sous ce regard, nous partageons la dénonciation faite par Vazquez au début des années 1980. Pour lui, « *Si la vision du monde présentée par le paradigme réaliste est correcte ou utile en tant que ligne directrice de nature à aider à la compréhension, pourquoi tant d'hypothèses guidées par cette vision se sont-elles révélées fausses ? Si la vision du paradigme réaliste est correcte pourquoi les hypothèses qui ont nié cette vision se sont trouvées, proportionnellement, moins souvent falsifiées ? Si la vision du paradigme réaliste est correcte pourquoi les principales propositions réalistes élaborées puis testées ont-elles été [à l'inverse] constamment falsifiées* »⁵⁷ ?

Tout comme Frédéric Charillon a l'habitude de le souligner dans le cadre de ses travaux sur la politique étrangère, notre ambition dans le cadre de ce travail n'est aucunement de nier la pertinence heuristique du point de vue des réalistes, mais de montrer que l'étude de la doctrine de l'Union européenne en matière de sécurité en Afrique permet de dépasser les clivages et querelles paradigmatiques

du débat sur l'« *Europe puissance* ». C'est d'ailleurs pour cette raison que nous nous appuyons surtout sur l'institutionnalisme, le constructivisme et le fonctionnalisme pour rendre compte de l'influence de l'Union européenne sur l'architecture de paix et de sécurité de l'Union africaine.

Il n'est donc pas question ici de développer une approche normative (l'Union européenne doit-elle se doter de capacités militaires à l'image des Etats-Unis pour avoir une réelle influence politique dans le monde ?), encore moins une approche évaluative (en termes de bilan, satisfaction ou non de ce qui a été fait jusqu'ici). Il est plutôt question de montrer comment la stratégie d'influence de l'Union européenne se matérialise sur le terrain africain.

II– Le complexe militaro-intellectuel et financier de l'UE : Un instrument d'influence au service de la construction de l'architecture africaine de paix et de sécurité

Depuis le sommet historique Afrique-UE qui s'est déroulé au Caire en 2000, au cours duquel le partenariat entre les deux organisations régionales a été renforcé par l'institutionnalisation de leur dialogue,

⁵⁶ Frédéric Charillon (dir.) : *Politique étrangère : Nouveaux regards*, Presse de Science Po, 2002, P.24

⁵⁷ J. Vazquez, *The Power of Power Politics. A Critique*, New Brunswick (NJ), Rutgers University Press, 1983,

P. 18. Cité par Frédéric Charillon, *La politique étrangère à l'épreuve du transnational: Une étude des diplomatie française et Britannique dans la guerre du Golfe*, L'Harmattan, 1999, P.26

l'Union européenne n'a cessé d'accroître son influence en Afrique. Accroissement de l'influence qui passe par l'affinement progressif de ses objectifs et méthodes de projection en matière de politique étrangère et de sécurité commune. Si la doctrine européenne de sécurité est fondée sur une approche à la fois militaire et civile ⁵⁸, découlant initialement des missions de Petersberg ⁵⁹, on a pu observer au fil des années, et avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009 modifiant le Traité sur l'Union européenne, un élargissement du champ d'action de l'UE. Cet élargissement inclut donc désormais « *les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits. Toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire* ».

Quasiment toutes ces missions ont été expérimentées au cours de la décennie écoulée. Mais parmi ces dernières, les autres n'étant pas moins importantes stratégiquement, *les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de rétablissement de la paix à la fin des conflits et le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire* constituent pour l'Union européenne des leviers stratégiques de puissance et de projection de son influence en Afrique.

C'est dans cette optique que l'Union européenne en tant qu'acteur stratégique va saisir à la fin de la décennie 1990 le contexte marqué par la transformation de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) en Union africaine (2001), la création du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD-2001) et l'émergence de nouveaux défis tels que le terrorisme, la fragilité des Etats, la consolidation de la paix, pour réajuster ses relations avec l'Afrique. De ce réajustement, imposé par ailleurs par les politiques concurrentielles chinoises et américaines à destination de l'Afrique, est né un Partenariat stratégique « UE-Afrique » dans lequel on peut ressortir le partenariat « paix et sécurité ».

⁵⁸ Note d'information de l'Assemblée européenne de sécurité et de défense, Assemblée de l'UEO, n°4, novembre 2008

⁵⁹ La déclaration de Petersberg prévoit « *des missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants, des*

missions de maintien de la paix, des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix ».

Le partenariat « paix et sécurité » s'articule autour de trois principales priorités : le renforcement du dialogue politique entre l'Union européenne, l'Union africaine et les organisations régionales, la mise en œuvre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) et le financement des opérations de maintien de la paix de l'Union africaine. Dans la pratique on peut observer un déséquilibre saisissant entre les acteurs du partenariat et c'est ce qui renforce le caractère strictement « rationnel » de l'acteur européen. La stratégie commune adoptée par les deux parties prévoit que : *« compte tenu de leur expertise, de leurs ressources financières et humaines ainsi que de leur expérience, l'UE et ses Etats membres sont bien placés pour poursuivre et accroître leur soutien à l'Union africaine dans le cadre des efforts qu'elle déploie – en coopération avec les organisations régionales africaines concernées – pour rendre opérationnelle l'AAPS, notamment par le biais du renforcement à long terme des capacités pour les différentes structures qui y sont prévues, y compris le Système continental d'alerte rapide, le Groupe des sages et la Force africaine en attente. Le Conseil de paix et de sécurité de l'UA jouera un rôle clé de coordination dans ce processus. Ce soutien visera, en*

*outre, à faciliter la mise en œuvre d'autres instruments pertinents de l'UA, tels que la politique de reconstruction et de développement après un conflit, la déclaration sur le Programme frontière et les instruments pertinents en matière de désarmement »*⁶⁰.

A – L'offensive européenne à partir d'une faille africaine

Il est important de le préciser une fois de plus, l'Union européenne a certes eu du mal à affirmer son identité dans les relations internationales, mais la consécration de son statut d'acteur de la sécurité internationale obtenue en 1999 avec le Traité d'Amsterdam et sa capacité à se doter d'une stratégie européenne de sécurité quelques années plus tard lui ont permis et lui permettent de diffuser et/ou imposer son modèle et sa conception de la sécurité dans un contexte particulier en Afrique.

En effet, le projet panafricaniste d'une Unité africaine a toujours eu pour objectif principal de doter le Continent d'une force politique collective qui lui permette de mieux protéger ses intérêts à la fois dans le Continent mais aussi dans les négociations internationales. La création, en mai 1963, de l'Organisation de l'unité africaine représente de ce point de vue une étape décisive. Malheureusement, ce

⁶⁰ Le Partenariat stratégique Afrique-UE : Une stratégie commune Afrique-UE, 2007, Para. 17

projet qui n'a finalement été qu'une simple ambition d'un géant aux pieds d'argile, mal préparé à exister durablement, s'est vu progressivement conduit à s'autodétruire. Quelques-unes de ses initiatives institutionnelles pouvaient laisser entrevoir la fin prochaine de ses ambitions continentales. Citons à ce propos le paradoxe saisissant d'une Unité africaine fondée sur le respect strict de la souveraineté des Etats membres, une commission de défense qui n'a jamais fonctionné et ne se référant à aucun principe directeur, un Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits qui sera rarement mis en œuvre et qui restera pris en otage par les limites financières, humaines, opérationnelles et techniques.

Par ailleurs, face à l'incapacité de l'organisation continentale de l'époque de répondre à la complexité des défis globaux du Continent, les Communautés économiques régionales (CER), initialement créées pour faciliter la mise en œuvre d'une Communauté économique africaine (CEA), se sont trouvées dans l'obligation de s'approprier les questions de paix et de sécurité. On peut observer le lancement de l'ECOMOG au sein de la CEDEAO en 1990, l'organe chargé de la politique, de

la défense et de la sécurité (Organ on Politics, Defence and Security) en Afrique australe en 1996, le Conseil de paix et de sécurité (COPAX) en Afrique centrale adopté par les Etats membres de la CEEAC en 1999 etc.

Mais à l'exception de la CEDEAO qui a eu à faire ses preuves dès les années 1990, les CER africaines font face à plusieurs difficultés. A ce propos, nous pouvons citer : l'absence de volonté politique de la part des dirigeants des Etats membres qui se traduit, entre autres, par le délai de ratification et/ou la non application des protocoles⁶¹, l'appartenance de la plupart des Etats à plusieurs CER, l'absence de cohésion et de coordination entre les différentes institutions régionales. Ajoutons à cela, la dépendance structurelle des initiatives régionales à l'engagement des bailleurs de fonds étrangers dont les programmes-cadres de coopération ne sont pas toujours cohérents sur le terrain. Citons également l'absence nocive de ressources financières et surtout de ressources humaines suffisantes et adéquates au fonctionnement et développement d'institutions complexes, qui se traduisent par la faiblesse des mécanismes institutionnels.

Face à tous ces échecs dont les causes persistent encore, l'Organisation de

⁶¹ Amandine Gnanguenon : « *Le rôle des Communautés économiques régionales dans la mise en*

œuvre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité », IRSEM, octobre 2010, P.16

l'Unité Africaine qui fonctionnait jusque-là sous le modèle institutionnel et opératoire de l'ONU a cédé la place à l'Union africaine cette fois sous la forme institutionnelle et opératoire de l'Union européenne, même si les objectifs stratégiques de la dernière diffèrent de ceux de la première. De nouvelles structures africaines au sein de l'organisation continentale peuvent justifier ce transfert de modèle : la Commission de l'Union africaine, le Parlement africain, le Conseil de paix et de sécurité⁶² (non plus sous le mode opératoire du Conseil de sécurité de l'ONU mais beaucoup plus sous la forme du Comité politique et de sécurité de l'Union européenne) pour ne citer que celles-là.

L'Union africaine, tirant des leçons des échecs de l'ancienne organisation notamment sur le plan de la sécurité et la défense, s'est donné pour objectif de jouer le rôle de coordination entre les CER. L'Acte constitutif de l'Union africaine prévoit d'ailleurs en son article 3 que l'un des objectifs de l'UA est de « *coordonner et harmoniser les politiques entre les Communautés économiques régionales existantes et futures en vue de*

la réalisation graduelle des objectifs de l'Union ». Cette coordination ne va pas se limiter aux questions économiques et commerciales, elle ne va pas se limiter au processus de réalisation d'une Communauté économique africaine, mais elle va également, face à l'exacerbation des conflits et au désengagement progressif des forces occidentales de maintien de la paix en Afrique au cours de la deuxième moitié de la décennie 1990 et le début de la décennie 2000, jeter les bases d'une Architecture africaine de paix et de sécurité.

Le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'UA en son article 16 dispose, à cet effet, que les mécanismes régionaux font parties de l'AAPS, l'UA assurant la responsabilité principale de paix, de la sécurité et la stabilité du continent. Plus précisément, l'Union africaine en succédant à l'OUA s'est donné pour ambition d'intégrer la coopération avec les Communautés économiques régionales dans l'élaboration de l'AAPS, notamment la mise en œuvre de la Force africaine en attente (FAA)⁶³. Quelle est donc la structure de l'AAPS, quels sont ses principaux mécanismes ?

⁶² Précisons que le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine a certes la marque du CS de l'ONU en ce sens qu'il doit assurer la paix et la sécurité dans le continent mais l'influence européenne apparaît dans une certaine mesure dès lors que ce Conseil s'assigne entre autre pour mission de doter le continent d'une politique de sécurité et de défense commune à l'image

de la PESD/PCSD. A la seule différence que la dernière a des ambitions internationales au-delà des frontières européennes, ce qui n'est pas le cas de la première.

⁶³ Pour aller plus loin, voir le Protocole d'accord de coopération dans le domaine de la paix et la sécurité entre l'UA, les CER et les mécanismes de coordination des brigades régionales en attentes, signé en 2007.

Le rôle de l'AAPS étant de traiter de la prévention, la gestion et la résolution des conflits en Afrique, ses principaux mécanismes se résument aux différentes structures suivantes : en plus de l'assemblée des Chefs d'Etats et de gouvernement qui en est l'instance suprême, citons le Conseil de paix et de sécurité, la Commission de l'Union africaine, le Conseil des sages, le Fonds spécial africain, le Comité d'état-major, la Force africaine en attente reposant sur les Brigades régionales et le Système continental d'alerte rapide basé lui aussi en grande partie sur les Unités régionales d'observation et contrôle.

Si ces structures ont été créées et/ou renforcées au début de la décennie 2000 et comptent actuellement près d'une vingtaine d'années d'existence, il faut préciser qu'au niveau continental comme au niveau régional de nombreux écueils restent contraignants sur la fonctionnalité de ces structures. Citons à ce propos, la problématique des ressources humaines adaptées aux institutions et situations complexes, faisant elle-même appel à la question cruciale de la gestion des savoirs et des compétences, d'une part, et la question de la formation d'autre part. Dans le même ordre d'idées, la

problématique de la disponibilité, de la pérennisation et de l'autonomisation des sources de financement se pose avec acuité. La liste n'étant pas exhaustive, il convient, en dernière analyse, d'évoquer la sociologie et l'historicité⁶⁴ de la création même de ces institutions, une préoccupation qui nous amène à nous intéresser aux bonnes raisons qui ont présidé à leur création et leur fonctionnement. Par ailleurs, d'un point de vue politico-militaire, la persistance des crises et des conflits au sein du continent vient s'ajouter aux multiples problèmes capacitaires de ces institutions dans le domaine de la prévention et/ou de la consolidation de la paix.

Sous ce regard, toutes ces problématiques, qui caractérisent le changement et la création des institutions africaines en charge des questions de paix, de sécurité et de défense, représentent pour l'Union européenne, qui est dotée de compétences en la matière, un moyen de projeter son influence en Afrique. C'est d'ailleurs dans ce sillage que s'inscrit une des principales thèses d'Alain Touraine (1984). Pour ce sociologue français, la structure sociale est changeante, le changement est le produit d'un rapport de forces et l'objet de

⁶⁴ Ici au sens de l'ensemble des facteurs qui constituent l'histoire de ces institutions et qui conditionnent leur fonctionnalité. Mais surtout l'historicité du point de vue d'Alain Touraine, quand il dit que *l'Historicité d'une société n'est pas séparable de l'activité, de ce qu'on*

peut nommer les forces de production ; mais elle crée aussi le sens de l'activité. Alain Touraine, *Pour la sociologie*, Points Seuil, 1974. *Le retour de l'acteur : essai de sociologie*, Fayard, 1984

ce rapport de forces réside dans « *des mouvements sociaux luttant pour le contrôle des modèles culturels, de l'historicité (...)* »;⁶⁵ ainsi, ce rapport de forces va se manifester dans les formes d'organisation sociale et culturelle et dans les relations d'autorité ou, du moins, les relations d'influence. Sur le plan politico-stratégique, Pierre Messmer ne manque pas de souligner que les pays africains, à l'exception de l'Afrique du Sud, n'ayant pas la capacité d'intervention extérieure, faute de logistique, faute d'armement et de transmissions suffisamment modernes, toute intervention militaire en Afrique est impossible sans aide extérieure, soit de l'Amérique, soit de l'Europe⁶⁶. Toutes les conditions sont donc, en principe, réunies pour que le modèle européen d'architecture de sécurité soit transféré en Afrique à la fois sur le plan institutionnel mais aussi sur le plan opératoire. Le marché des idées européen et/ou la diplomatie intellectuelle européenne, le financement et les capacités opérationnelles de l'Union et ceux de ses Etats membres sont autant d'outils stratégiques pour assurer ce transfert et contrôler la politique des modèles en matière de sécurité et de défense en Afrique.

B – De l'aide financière et technique au marché des idées : les instruments de projection de la puissance européenne en Afrique.

Selon Pierre Conesa, « *la préparation des esprits dans le choix de l'ennemi procède d'un mécanisme sociologique qui construit l'adhésion collective* ». Pour comprendre ce processus, il indique qu'« *il faut prendre en compte d'abord les strategists c'est-à-dire les institutions publiques spécialisées, système composite dans lequel se mélangent organismes militaires, policiers, services de renseignement, organismes administratifs et think tanks, mais il faut aussi étudier les marqueurs d'ennemis qui se consacrent plus particulièrement à l'analyse des rapports de la collectivité avec l'autre : intellectuels, média, journalistes, universitaires, géographes, explorateurs...* »⁶⁷. En s'inspirant de cette analyse de Pierre Conesa, la présente réflexion s'attèle à démontrer que la stratégie définie par l'Union européenne dans son partenariat avec l'Afrique vise à mettre en œuvre sa doctrine stratégique, à consolider son modèle institutionnel par la mise en mouvement et la mise en

⁶⁵ Alain Touraine (1984), *ibid.*

⁶⁶ Pierre Messmer : « *Géopolitique africaine et interventions militaires* », in Pierre Pascallon (dir.) : *La politique de sécurité de la France en Afrique*, L'Harmattan, 2004, P.41-42.

⁶⁷ Pierre Conesa : « *Sociologie de la production stratégique* », in La Revue internationale et stratégique, n°82, été 2011, P.87-88.

interaction dynamique de ses différents acteurs et instruments afin de se constituer comme un pôle multinational attractif pour les institutions multinationales africaines en création.

Cette orientation stratégique crée en conséquence une dépendance de l'Union africaine et ses organisations régionales à l'égard des innovations institutionnelles de l'Union européenne. L'objectif politique de l'union européenne ou l'étape finale recherchée, de ce point de vue, est d'affirmer son statut d'acteur stratégique des relations internationales au sein des instances multilatérales globales, de protéger ses intérêts et ceux de ses Etats membres et de jouer un rôle décisif dans la formulation des approches et grands concepts sur la paix et la sécurité internationales.

En effet, la création des institutions africaines de sécurité, dont l'objectif officiel est de doter le continent d'une Architecture africaine de sécurité, est un moyen sur lequel s'appuie l'Union européenne pour maintenir son influence et contrôler de près les dynamiques de changement de l'agenda sécuritaire continental. De même ; en ce qui concerne la consolidation de l'intégration régionale à partir des Communautés économiques régionales (CER), les pays

membres de l'Union européenne soutiennent cette initiative avec un avantage comparatif réel : l'expérience mondiale acquise au cours des trois dernières décennies en matière de construction des ouvrages communautaires dans l'espace européen. Compte tenu de l'originalité de son complexe institutionnel, ses moyens financiers, la capacité de ses Etats membres à mobiliser la logistique stratégique nécessaire, la force de sa diplomatie intellectuelle, l'Union européenne même avec le Brexit parvient presque toujours à identifier les principales menaces⁶⁸ qui pèsent à la fois sur le monde et sur l'Afrique (avant même que celle-ci puisse en prendre conscience). L'Union européenne devient ainsi un partenaire stratégique indispensable à l'Union africaine et ses organisations régionales en matière de maintien de la paix et de réforme des systèmes de sécurité, tant sur le plan du système institutionnel correspondant que sur le plan opérationnel (mutualisation et interopérabilité des forces).

Sous ce regard, l'auteur de « *sociologie de la production stratégique* » semble avoir vu juste quand il affirme que : « *les institutions de réflexion stratégique ont une triple raison d'être : d'abord qualifier*

⁶⁸ Même si elle s'inspire des rapports de la CIA, la Stratégie européenne de sécurité (2003 actualisée au fil des années) s'inscrit dans ce sens.

une menace, ensuite justifier le système de défense et enfin légitimer l'emploi de la force ⁶⁹». L'Union européenne peut donc être considérée, à travers son marché des idées et les réservoirs potentiels de ses ressources intellectuelles, comme un prestataire intellectuel perpétuel pour l'Afrique. La diffusion des idées étant un enjeu capital, quels outils l'Union européenne utilise-t-elle pour se projeter en Afrique ?

L'un des tous premiers instruments d'influence de l'Union européenne en Afrique a été la coopération économique et commerciale avec comme bras séculier l'aide publique au développement apportée aux Etats africains et le financement des projets d'intégration régionale en Afrique. L'Union européenne représente ainsi l'un des principaux bailleurs de fonds de l'Afrique. Cet instrument, qui semble souvent oublié et insuffisamment interprété par nombre d'observateurs et analystes des questions relatives à l'Europe puissance, a permis à l'Union européenne, tout comme les autres bailleurs que sont la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, d'imposer à ses partenaires une série de conditionnalités lui donnant accès au contrôle et au suivi-évaluation de la

création et l'orientation des institutions économiques et politiques africaines. On ne peut donc pas conclure sur le rôle marginal que cet instrument joue dans le cadre de la politique étrangère de l'Union européenne ; et quand on sait le poids de cette dernière dans les négociations économiques et commerciales au sein des plus prestigieuses institutions internationales de la planète en la matière, on est encore loin de l'affirmer. Il n'y a pas de politique étrangère qui soit reconnue comme telle simplement quand celle-ci a la capacité d'employer la force militaire pour réaliser ses objectifs politiques (l'Allemagne ne serait pas la première puissance en Europe devant la France et la Grande Bretagne)⁷⁰. Joseph Nye et Robert O. Keohane disent d'ailleurs qu'« *il y a dépendance d'un acteur sur une question politique lorsque la réussite d'un objectif recherché par cet acteur réclame le comportement approprié d'un autre ou de plusieurs autres [...]* ».⁷¹ On peut observer cet état de fait à partir de l'influence du modèle institutionnel de l'UE qui s'exerce sur l'UA et ensuite sur les CER, tout ceci permettant à l'UE de toujours opérer des améliorations et des avancées sur son propre modèle. Les Accords de partenariat économique (APE), la Facilité

⁶⁹ Pierre Conesa, *ibid*, P.88

⁷⁰ La Chine ne s'impose pas au monde comme puissance à partir de la force militaire.

⁷¹ J. Nye et R. O. Keohane : *Power and interdependence: World Politics in Transition*, Little Brown, Boston, 1977, P. 9-10.

de paix intégrée dans le Fonds européen de développement (FED), l'instrument de financement de la coopération au développement, l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), l'Instrument de stabilité ainsi que les programmes thématiques, les institutions financières de l'Union européenne (Banque européenne d'investissement) et les contributions supplémentaires des Etats membres sont donc autant de cadres financiers qui alimentent cette projection de puissance.

Par ailleurs, le marché des idées joue un rôle stratégique important dans la projection de la puissance européenne en Afrique. En effet, l'Union européenne, contrairement à l'Union africaine, est avant tout une construction intellectuelle et elle compte jouer sur la « diplomatie intellectuelle » pour peser dans les relations internationales. En tant qu'acteur supranational, sa politique étrangère prend à l'échelle supranationale l'allure d'une équation complexe faite de marchandage intergouvernemental, de marchandage supranational, d'implications d'acteurs transnationaux et subnationaux.⁷² La stratégie commune Afrique-UE le démontre très clairement. Celle-ci,

intégrant la société civile comme acteur de l'architecture institutionnelle du partenariat stratégique, souligne que *« les deux parties s'efforceront en priorité d'établir une communication effective avec les acteurs non institutionnels et renforceront leur capacité à diffuser les informations, et à recueillir et à utiliser les idées et les propositions émanant de partenaires de la société civile ; elles encourageront les acteurs non institutionnels à participer activement à la mise en œuvre et au suivi de la stratégie commune et des plans d'action y afférents. Les Etats membres de l'UE et de l'UA, ainsi que les organisations et institutions sous régionales, joueront à cet égard un rôle clé »*⁷³. Les *think tanks*, les instituts de recherche stratégique, les médias, les universitaires, experts, ONG etc. deviennent dès lors des acteurs non officiels du jeu stratégique. L'Union européenne s'en sert à la fois comme relais de sa politique extérieure et pour le travail d'analyse, comme des laboratoires d'idées et d'expertise stratégique. Ainsi, les réseaux d'influence s'organisent⁷⁴. Pour illustrer ce propos, citons sans être exhaustif : l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (agence européenne), l'Observatoire de l'Afrique,

⁷² Frédéric Charillon, *Politique étrangère. Nouveaux regards*, op. cit. P.23

⁷³ Le partenariat stratégique Afrique-UE : une stratégie commune, op. cit. Para.108

⁷⁴ Voir Nicolas Tenzer : *« Constituer des réseaux d'influence : Organiser l'influence, une stratégie intellectuelle pour la France »*, in La revue internationale et stratégique, n°52 Hiver 2003-2004, P.89-96

l'Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS)⁷⁵, l'Institut Français de Relations Internationales (IFRI), la Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS)⁷⁶ qui permettent des rencontres informelles à différents niveaux de la réflexion, jouant un rôle considérable par l'influence qu'ils peuvent exercer sur la formulation et la dynamisation de la politique étrangère.

III – Penser la doctrine européenne de sécurité en Afrique : objectifs et enjeux

Dans un contexte de mondialisation marqué par l'affaiblissement croissant du rôle des Nations Unies dans la gestion des dossiers stratégiques mondiaux, la fin de l'unipolarité de l'hyperpuissance américaine, la redistribution des cartes à partir de la concentration des pôles de puissance dans le monde, la globalisation des enjeux et des menaces, et où les fonctions initiales de la politique étrangère se modifient, les instruments théoriques de son analyse sont amenés à se développer, la question de la définition

des stratégies pour peser sur la formulation des enjeux internationaux et l'agenda sécuritaire international se pose désormais avec acuité.

Sous ce regard, l'Union européenne, comprise comme acteur supranational et régional composé de vingt sept Etats membres dont aucun, dans le contexte que nous venons d'évoquer, ne peut individuellement «*agir sur le monde*⁷⁷», a choisi l'Union africaine et ses organisations régionales afin qu'officiellement les deux parties déploient des efforts coordonnés et concertés pour peser sur les grandes questions relatives aux principaux défis mondiaux débattus au sein du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale des Nations Unies et dans les négociations internationales⁷⁸.

A – Les objectifs de la doctrine européenne de sécurité en Afrique

Pour comprendre les objectifs de la doctrine européenne de sécurité en Afrique, il faut se référer, non seulement, à la Stratégie conjointe UE-Afrique, mais

⁷⁵ On peut, par exemple, relever l'organisation du colloque sur *la sécurité et la défense en Afrique subsaharienne : Quel partenariat avec l'Europe*, confiée à l'IRIS par la Délégation aux Affaires Stratégiques dans le cadre de la contribution du ministère français de la Défense à la construction de la PESS. Colloque qui s'est tenu au Palais des congrès de Bamako, au Mali les 29 et 30 novembre 2002.

⁷⁶ Pour de plus amples informations, voir Stephen Boucher (dir) : *L'Europe et ses Think Tanks : un*

potentiel inaccompli. Une analyse des think Tanks spécialistes de l'Europe au sein de l'Union européenne élargie, Etudes et Recherches n°35, Notre Europe, octobre 2004.

⁷⁷ Frédéric Charillon : *La France peut-elle encore agir sur le monde ?* Armand Colin, 2010.

⁷⁸ Plan d'action 2011-2013 dans le cadre de la stratégie commune UE-Afrique. Partenariat pour la paix et la sécurité, in *Le Partenariat stratégique UE-Afrique : une stratégie commune UE-Afrique*, *op.cit.*

surtout, à la Stratégie de l'UE pour l'Afrique⁷⁹, élaborée en 2005 deux ans avant la Stratégie conjointe. Le but principal de cette stratégie pour l'Afrique est d'apporter à l'Union européenne un cadre global, intégré et à long terme pour la gestion de ses relations avec le continent africain. A ce titre, les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD)⁸⁰ des Nations Unies, tout comme les Objectifs de développement durable (ODD), sont un levier d'appui stratégique pour aider l'Afrique à résoudre ses problèmes de pauvreté et de sécurité.

La Stratégie pour l'Afrique permet à l'Union européenne de s'engager avec une Afrique multistrate⁸¹, un engagement encadré par deux principes clairs : la subsidiarité et la solidarité compte tenu de la grande diversité des accords de coopération, du rôle croissant des Communautés économiques régionales et de la complexité grandissante des relations UE-Afrique. Par les accords de subsidiarité, l'Union européenne s'engage en Afrique sur la base de trois niveaux de gouvernance : national, régional et continental. Sur la base de ce principe, seuls les problèmes qui seraient traités avec une efficacité moindre à un

niveau inférieur devraient être réservés à un niveau supérieur. Les questions telles que la paix et la sécurité, la migration, les interconnexions ou la gestion des catastrophes, exigeant en principe des réponses régionales ou continentales, deviennent donc une fenêtre d'opportunité pour l'Union européenne.

En ce qui concerne la solidarité, en respectant les niveaux de gouvernance précités, l'action de l'Union européenne consiste à reconnaître que la paix, la sécurité et la gouvernance constituent une responsabilité partagée du continent africain tout entier. Le principe de « *la non-indifférence* » prôné par l'Union africaine est au cœur de cette doctrine

Sous ce regard, la paix et la sécurité sont l'un des fondements du progrès et du développement. Pour cela, l'objectif générique de la stratégie de l'Union européenne en Afrique est d'amener ses partenaires Africains à coopérer avec elle en vue d'améliorer leur capacité à réagir en temps utile et de manière adéquate aux menaces pour la sécurité afin qu'ils unissent leurs efforts pour faire face aux défis mondiaux. Il est donc question de parvenir à des positions communes et mettre en œuvre des approches

⁷⁹ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen : *La stratégie de l'UE pour l'Afrique : vers un pacte euro-africain pour accélérer le développement de l'Afrique*, {SEC(2005)1255}

⁸⁰ Les conditions pour les atteindre étant au préalable la sécurité, une gouvernance judicieuse et efficace, ensuite la croissance économique, le commerce, la cohésion sociale...

⁸¹ Luc Sindjoun parle d'ailleurs de l'Afrique comme signifiant polysémique. Une Afrique des régions fondée sur la discrimination à partir du critère de voisinage. Pour lui, c'est à la fois une solidarité par ressemblance et une solidarité par intérêt, in *Sociologie des relations internationales africaines*, Karthala, 2002, p.10, 11, 12

communes en ce qui concerne les défis en matière de paix et de sécurité en Afrique, en Europe et au niveau mondial : c'est l'objet de la Stratégie conjointe UE-Afrique.

En termes d'objectifs stratégiques, trois principaux axes sont clairement définis. D'abord le renforcement du dialogue concernant les défis en matière de paix et de sécurité. Ce dialogue est axé sur une meilleure compréhension commune des causes des conflits et de leur résolution et une coopération renforcée en ce qui concerne la prévention des conflits, leur gestion et leur résolution. A long terme, le dialogue prévoit la reconstruction après les conflits et la consolidation de la paix, une meilleure coordination des approches et des initiatives à l'échelle du continent et au niveau régional, une coopération accrue entre l'Union européenne et l'Afrique et une plus grande influence dans les enceintes multilatérales. Il est, à ce titre, prévu de créer des structures permanentes communes aux Etats-Unis, à côté des grandes institutions multilatérales qui y siègent.

Ensuite, le deuxième axe concerne l'opérationnalisation de l'Architecture africaine de paix et de sécurité qui permettra de relever les défis en matière de paix et de sécurité en Afrique. Cet axe privilégie l'opérationnalisation des différentes structures de l'AAPS, en particulier le Système continental d'alerte

rapide, le Groupe des sages et la Force africaine en attente (FAA), le renforcement de l'Union africaine et des mécanismes régionaux, le renforcement des capacités africaine grâce à la mise en œuvre des propositions figurant dans le plan d'action de Concept de l'UE en la matière, adopté en mai 2007.

Enfin, le troisième axe porte sur le financement des opérations de soutien de la paix conduites par l'Afrique. Ce dernier axe vise à fournir à l'Union africaine et aux mécanismes régionaux les moyens financiers leur permettant de planifier et de mener des opérations de soutien de la paix. L'objectif est donc de réduire les déficits de financement et la diminution de l'incertitude qui nuisent aux opérations de soutien de la paix conduites par l'Afrique. Par ailleurs, la gouvernance démocratique et les droits de l'Homme étant des éléments essentiels de la sécurité et du développement durable, la stratégie de l'Union européenne vise également une coopération sur les axes et les concepts tels que le renforcement des capacités locales, la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales pour tous, les principes démocratiques, l'Etat de droit et un accès équitable aux systèmes judiciaires, la gestion des ressources naturelles, la lutte contre la corruption et la fraude, la gestion responsable des fonds publics, la création d'institutions et la réforme des institutions

existantes, la gouvernance mondiale et la réforme du secteur de la sécurité.

B – Les enjeux stratégiques de la doctrine européenne de sécurité

L'enjeu fondamental de la politique étrangère de l'Union européenne en Afrique est la consolidation de son influence et/ou de sa puissance en Afrique et dans les relations internationales globales. Cette consolidation de son influence a pour socle stratégique la création, la réforme et le renforcement des institutions stratégiques africaines sous le modèle européen afin de créer une dépendance africaine à l'expertise européenne. Il s'agit de mettre en application ce que Joseph Nye appelle le *soft power*. L'objectif dans le domaine de la politique étrangère, comme le précise Pierre Conesa, est donc toujours l'expression de la puissance à travers des analyses axées sur des perceptions de menaces ou de risques, de concepts internationaux peu égalitaires et mal définis, afin de marquer des limites et des contraintes pour les autres. L'analyse stratégique qui nous sert d'approche explicative ici permet d'identifier une construction qui vise toujours à établir une rationalité de la puissance d'un acteur donné, c'est-à-dire sa capacité à imposer sa volonté aux

autres. Dans le discours stratégique, la simple prise en compte des intérêts de sécurité de l'autre, quelles qu'en soient la taille et la puissance, semble avoir pour effet immédiat et implicite de lui faire perdre le statut revendiqué de puissance.⁸²

L'invitation de l'Union africaine par l'Union européenne à contribuer ensemble à la gouvernance liée à la sécurité internationale en Afrique, en Europe et au niveau mondial permet de créer des « *affinités* » interinstitutionnelles et des solidarités transrégionales qui contribueront, dans l'univers familier des enceintes multilatérales et des sommets internationaux, à la définition et à la mise en œuvre des grandes orientations stratégiques du monde.

De ce point de vue, le multilatéralisme devient un enjeu central pour l'acteur européen. Plusieurs facteurs l'expliquent. D'abord l'Union européenne, comme tout acteur des relations internationales et surtout en tant qu'acteur supranational, vise à techniciser sa gestion des affaires globales dans le but de mettre en place « *une politique étrangère de proximité* » et donc susceptible d'être jugée sur ses capacités à régler sur le terrain des problèmes concrets, tirant ainsi sa légitimité de cette capacité⁸³.

⁸² Pierre Conesa, *op. cit.* P.95.

⁸³ Frédéric Charillon : *Politique étrangère. Nouveaux regards, op. cit.* P.22

Ensuite, la forte évolution du système international actuel vers plus de multilatéralisme a un impact direct sur la capacité des politiques étrangères nationales des Etats stratèges européens. Ce qui oblige ces derniers à la régionalisation de leur politique étrangère, impliquant par la même occasion une mise en commun de leurs visions du monde qui, sans devenir identiques, doivent au moins être coordonnées⁸⁴.

Enfin, dans un contexte de bouleversement de l'ordre stratégique mondial marqué par l'influence croissante des Etats émergents, des convoitises américaines en Afrique et du développement des coopérations Sud-Sud, l'Union européenne devient donc un recours stratégique pour ses Etats membres (le rapport de force leur étant défavorable individuellement) afin de promouvoir le multilatéralisme dans le but de créer une dépendance des Etats africains à l'égard de leurs capacités techniques, institutionnelles, bureaucratiques et financières.

Tous les intérêts d'un « *régime de politique étrangère* » prennent donc tous leur sens pour les plus grandes diplomaties. Frédéric Charillon le précise bien. Pour lui la régionalisation de la

politique étrangère présente plusieurs intérêts :

- Elle joue d'abord, pour certains Etats, la double fonction de *légitimation/normalisation*, après une période d'exclusion relative du concert diplomatique ;
- Elle permet ensuite la *dilution*, dans l'origine floue d'une politique étrangère commune, de certaines prises de position que l'on partage avec ses voisins, mais que l'on hésite à assumer seul et clairement vis-à-vis d'autres puissances ou d'autres régions du monde ;
- Elle offre un *levier* considérable, si l'on peut garder la même politique étrangère mais lui donner un label collectif qui lui assurera plus de poids, de visibilité, de crédibilité et de moyens financiers ;
- Elle permet aux grands pays de procéder à *l'institutionnalisation de leur domination*, lorsqu'une régionalisation de la politique étrangère, et plus largement lorsque les traités d'un processus d'intégration régionale, viennent entériner leur domination diplomatique de fait.⁸⁵

⁸⁴ David Long: « *Multilateralism in the CFSP* », dans Martin Holland (ed.): *Common Foreign and Security Policy: The Record and Reform*, Pinter, Londres, 1997. Cité par Frédéric Charillon, *op.cit.*

⁸⁵ Frédéric Charillon : « *Vers la régionalisation de la politique étrangère* » ? In *Politique étrangère. Nouveaux regards*, *ibid.* P.402

Nous soulignons par ailleurs dans ce travail que créer la dépendance et/ou l'interdépendance au sein des enceintes multilatérales n'est pas un choix volontaire *stricto sensu*. Ce choix, éminemment stratégique, correspond à un contexte d'usage improbable et une perte progressive d'usage de la force en raison des intérêts interdépendants entre Européens et Africains en Afrique, mais aussi en raison de la rareté des moyens financiers liée à la crise en Europe.