

La politique africaine de la France au Conseil de sécurité de 2007 à 2010 : un virage multilatéral confirmé?

Hélène Gandois, College of Staten Island, City University of New York*

Vue de New York, plus précisément de la salle de réunion du Conseil de sécurité, la politique africaine de la France semble avoir pris un virage multilatéral avec le recours de plus en plus fréquent à des résolutions du Conseil de sécurité autorisant les interventions de la France. Par ailleurs, la France apporte un soutien de plus en plus marqué aux organisations régionales, que ce soit l'Union européenne (UE), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ou l'Union africaine (UA). Le but étant de décrypter la politique de la France en Afrique entre 2007 et 2010, cet article résume les actions et les positions prises par la France sur toutes les questions relatives à l'Afrique inscrites à l'ordre du jour du Conseil de sécurité. Au-delà des discours officiels et des débats publics sur les orientations de la politique française en Afrique, cet article s'attache à l'analyse des mesures prises concrètement au niveau du Conseil de sécurité et sur le terrain lorsque les événements en Afrique peuvent être qualifiés de menaces à la paix et à la sécurité internationales. C'est sur la base de cette politique au sein du Conseil de sécurité que cet article tentera d'articuler et de découvrir la vision, multilatérale ou non, de la France.

Cet article s'attache également à confirmer ou à infirmer les tendances de la politique africaine de la France avancées dans la littérature sur la question. Les experts semblent s'accorder sur trois tendances. Premièrement, la France se désengagerait de l'Afrique. On peut noter différents signes de ce désengagement, notamment une baisse continue des effectifs d'assistance technique, une

* Hélène Gandois vient d'obtenir son doctorat en relations internationales de l'Université d'Oxford et est actuellement chercheuse invitée au College of Staten Island, City University of New York.

diminution de l'aide publique au développement (hors annulation de la dette) et une réduction du dispositif militaire, la France ne devant maintenir à terme que deux bases en Afrique, soit « une présence sur la façade atlantique du continent africain, une sur sa façade orientale, un ou deux points d'appui dans le golfe Arabo-Persique et un dans l'océan Indien »¹. Dans le même ordre d'idées, lors de son audition devant la Commission des affaires étrangères du Sénat en 2010, le Ministre des affaires étrangères, Bernard Kouchner, a annoncé la fin des « clauses de sécurité » secrètes des accords de défense conclus après les indépendances avec plusieurs pays africains.² Deuxièmement, la France s'intéresse davantage à des pays hors du champ classique. Il semblerait que l'exclusivité francophone n'existe plus et que des pays non francophones tels que le Nigeria et l'Afrique du Sud, de par leur poids sur le continent, entrent désormais dans la politique africaine de la France. Bernard Kouchner a affirmé lors de son audition devant la Commission le 15 avril 2010 que « la France devrait renforcer les liens avec les puissances émergentes, telles que le Nigeria ou l'Afrique du Sud, et s'impliquer dans les zones hors de sa sphère traditionnelle d'influence, comme elle l'a fait dans la résolution des crises politiques au Kenya ou au Zimbabwe. »³ Troisièmement, la France semble afficher une réelle volonté d'inscrire ses relations dans un cadre multilatéral, une « nouveauté » il y a quelques années (Adjovi, 2001, p.427). Ce « virage multilatéral » passerait par une meilleure collaboration avec des organisations régionales africaines et un plus grand engagement de l'Union européenne (UE) et de l'ONU en Afrique. Cet article s'attache donc à vérifier si la France se fait l'avocat des situations africaines au sein du Conseil de sécurité et cherche à favoriser l'engagement politique de l'ONU et de l'UE. (Châtaigner, 2006) Enfin, il s'agit également de vérifier si le désir de transparence annoncé par les autorités françaises et l'accent mis dans les discours sur les principes de l'État de droit et de la gouvernance démocratique sont présents dans la politique africaine de la France au sein du Conseil de sécurité. Il s'agit en bref de vérifier la teneur du virage multilatéral pris par la France.

¹ Livre blanc de la Défense 2008, p. 73
(<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000341/0000.pdf>)

² <http://www.temoust.org/politique-africaine-de-la-france,14316>

³ Idem

Cet article étant un panorama de l'actualité de la politique africaine de la France au Conseil de sécurité, il n'y a pas lieu de s'appesantir outre mesure sur les tenants et les aboutissants du multilatéralisme dans les relations internationales. Dans le contexte de la politique africaine de la France, le concept de multilatéralisme s'oppose à celui d'unilatéralisme. Le multilatéralisme, pris dans le sens large du terme, est considéré comme une forme institutionnalisée de coopération dans les relations internationales. Mais il est néanmoins nécessaire de problématiser la notion de « virage multilatéral ». L'approche adoptée dans cet article reste fondamentalement réaliste dans le sens où il est basé sur la prémisse que la France s'attachera avant tout à poursuivre son intérêt national dans le cadre de sa politique à l'égard de l'Afrique, sans pour autant l'empêcher d'adopter une approche multilatérale pour mener cette politique et de coopérer avec d'autres États à cette fin. (Meimon, 2007) Cet article s'attache à découvrir la direction de ce virage multilatéral pris par la France : multilatéralisme avec quels partenaires? Avec les membres de l'Union européenne? Avec les pays africains? Ou, avec l'ONU? En effet, la multilatéralisation de la politique de la France au Conseil de sécurité ne signifie pas nécessairement la promotion des voix africaines au Conseil. Face à ce constat, comment mesurer le virage multilatéral de la France ? Il peut être mesuré par l'établissement d'un véritable dialogue au moment de la rédaction d'un projet de résolution. Dans ce cas, il est nécessaire de vérifier quels sont les co-auteurs du projet de résolution. Mais il faut noter que, dans d'autres cas, sans l'intervention de la France, cette situation particulière pourrait ne plus être considérée comme une priorité au sein du Conseil de sécurité. Il est notamment très difficile de distinguer entre impulsion en faveur d'un texte et influence prédominante tout au long des consultations préalables à son adoption, même si les deux sont en général liés. (Ambrosetti, 2009) Enfin, d'un point de vue méthodologique, il est important de préciser ici que l'article, en se basant avant tout sur des documents de l'ONU, a les mêmes limites que ces documents, à savoir une approche qui ne met pas suffisamment l'accent sur les dynamiques locales propres aux belligérants et à leurs interactions, mais qui est aussi souvent celle adoptée par les missions auprès de l'ONU.

L'Afrique occupe une place centrale dans les travaux du Conseil de sécurité qui y consacre la majorité de son temps. L'ONU y déploie près de trois quarts de ses Casques bleus, dans le cadre de sept missions : l'ONUCI (l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire), la MINUL (Mission des Nations Unies au Libéria), la MINURCAT (Mission des Nations Unies en République centrafricaine

et au Tchad), la MINUAD (l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour), la MINUS (Mission des Nations Unies au Soudan), la MONUSCO (Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo) et la MINURSO (Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental).⁴ Une mission de l'Union africaine, autorisée par le Conseil de sécurité, est également déployée en Somalie. La consolidation de la paix constitue également un important volet du travail de l'ONU en Afrique : elle a notamment ouvert trois bureaux intégrés pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, au Burundi et en Sierra Leone. Contrairement à ce que pourrait laisser croire les discours de la France, elle a pris différentes positions et son rôle a varié selon les conflits.

République démocratique du Congo

La République démocratique du Congo, qui accueille depuis 1999 la plus importante opération de maintien de la paix, a surpris l'ONU à la fin de l'année 2009 en demandant le retrait de la mission dans le pays et en annonçant que l'armée congolaise se chargera désormais de la sécurité du pays. Le gouvernement, arguant que la situation s'était suffisamment améliorée avec la présence depuis plus de dix ans d'une mission de l'ONU, a demandé au Conseil en mars 2010 de retirer l'ensemble des effectifs de l'opération de maintien de la paix d'ici août 2011. Le Conseil n'a pas accueilli très favorablement cette demande et a affirmé qu'il restait encore beaucoup à faire avant qu'un retrait ne soit possible « sans provoquer une résurgence de l'instabilité. »⁵ En fin de compte, l'ONU a accepté de retirer 2 000 soldats en juin 2010 et de transformer la mission en une force de stabilisation qui restera dans le pays jusqu'en juin 2011.

L'ONU avait lancé une opération de maintien de la paix au Congo en 1999, un an après le début d'une guerre de cinq ans qui avait rapidement été qualifiée de « première guerre mondiale africaine. » A la fin du conflit en 2003, neuf pays d'Afrique et de nombreuses milices, étrangères et congolaises avaient participé aux combats, plus de 3 millions de personnes avaient été obligées de fuir leurs foyers et plus de 4 millions de personnes sont mortes des suites des combats ou à cause de la famine

⁴ En 2009, l'ONU déployait 97 858 soldats, policiers et observateurs, dont 73 212 en Afrique. (<http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/yir/yir2009.pdf>)

⁵ <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2010/CS9939.doc.htm>

ou de la maladie que la guerre a entraînées. Bien que les combats se soient largement apaisés après la fin de la guerre civile, des violences sporadiques ont continué, en particulier dans certaines régions reculées riches en minéraux dans l'est du Congo.

La MONUC, la Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo, est devenue au fil des années la plus importante opération de maintien de la paix avec plus de 20 000 soldats sur le terrain, dont environ 1 000 policiers et 1 500 civils et avec un budget de 1,3 milliard de dollars. La MONUC a mis l'accent ces dernières années sur la protection des civils contre les groupes armés qui terrorisent l'est, notamment les Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) à dominante hutu, dont les dirigeants ont été mis en cause lors du génocide rwandais de 1994, et l'Armée de résistance du Seigneur (LRA), un groupe de rebelles ougandais connu pour sa brutalité, notamment le massacre de villages entiers et l'enlèvement de femmes et d'enfants réduits en esclavage. La MONUC a travaillé avec l'armée congolaise afin de traquer ces groupes armés, mais les combattants de l'Armée de Résistance du Seigneur et des FDLR qui agissent librement au Congo, en République centrafricaine et au Soudan sont restés insaisissables. Par exemple, Human Rights Watch a affirmé en mars 2010 que 321 personnes avaient été massacrées lors d'une attaque de l'Armée de Résistance du Seigneur au Nord-Est du Congo en décembre 2009.⁶ La tâche de la MONUC a été compliquée par une forte présence dans l'armée congolaise d'ex-rebelles accusés de violations des droits de l'homme et de crimes de guerre.

Mais, dans l'ensemble, la situation au Congo s'est quelque peu améliorée avec l'organisation d'élections libres et régulières en 2006, l'amélioration des relations du Congo avec ses voisins qui étaient intervenus dans le pays dans le passé et la poursuite des programmes de désarmement, démobilisation et réintégration. La préparation d'une stratégie de sortie responsable que le Gouvernement congolais et le Conseil de sécurité peuvent accepter sera un défi majeur pour la MONUC, désormais rebaptisée MONUSCO. L'ONU est bien consciente qu'il n'y aura pas de stabilité en Afrique centrale sans stabilité au Congo, et pas de stabilité au Congo sans stabilité en Afrique centrale.

⁶ <http://www.hrw.org/fr/news/2010/03/28/rd-congo-un-massacre-perp-tr-par-l-arm-e-de-r-sistance-du-seigneur-fait-321-morts>

Face à la complexité du dossier congolais, la France a sans aucun doute fortement influencé les actions et les résolutions prises par le Conseil de sécurité. Les actions résolument prises par la France sur le terrain reflètent son action et ses positions au sein du Conseil de sécurité. Le cas de la République démocratique du Congo est particulièrement intéressant car on y retrouve des relations bilatérales étroites entre la France et un pays africain⁷ et tous les principaux acteurs par l'intermédiaire desquels la France semble désormais intervenir en Afrique : l'ONU et l'UE. Seul manque une organisation régionale africaine qui aurait un rôle similaire à celui de la CEDEAO ou à la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC).

L'ONU a joué un rôle historique au Congo depuis l'indépendance du pays et la mort de Dag Hammarskjöld, ancien Secrétaire général de l'ONU, en 1961. L'intervention de l'ONU au Congo n'est donc pas une surprise. Dans le cadre de l'ONU, la France s'efforce avant tout de maintenir l'attention du Conseil car, malgré la taille de la mission, parmi les cinq autres membres permanents du Conseil, seul le Royaume-Uni semble suivre de près le dossier congolais. Comme le montre le tableau ci-dessous, la France est en général à l'origine des résolutions du Conseil de sécurité sur la République démocratique du Congo. Récemment, la France a organisé le déplacement du Conseil qui s'est rendu en République démocratique du Congo les 14 et 15 mai 2010 pour rencontrer les principales autorités du pays à la suite de la demande faite par le gouvernement de retirer la mission. Le représentant permanent de la France a présenté le bilan de cette visite au Conseil de sécurité et à la presse. Il faut noter que seuls les ambassadeurs anglais et français ont fait le déplacement au Congo en mai 2010.

Résolutions adoptées par le Conseil de sécurité sur la situation en République démocratique du Congo et leurs auteurs (2007-2010)

Année	Résolution	Auteur(s)
2010	1925	États-Unis, France, Gabon, Ouganda, Royaume-Uni
2009	1906	France

⁷ Le Président de la République s'est rendu en RDC en mars 2009 et le Ministre des affaires étrangères et européennes en janvier 2010. Voir aussi Yengo, 2007.

	1896	France
2008	1857	Belgique, France
	1856	Belgique, France, Royaume-Uni
	1843	Afrique du Sud, Belgique, Costa Rica, Croatie, États-Unis, France, Italie, Royaume-Uni
	1807	Belgique, Costa Rica, Croatie, États-Unis, France, Italie, Royaume-Uni
	1799	Conseil de sécurité
	1797	Conseil de sécurité
2007	1794	Conseil de sécurité
	1771	France
	1768	Conseil de sécurité
	1756	Conseil de sécurité
	1751	Conseil de sécurité
	1742	Conseil de sécurité

Élément original du dossier congolais, l'UE y a également joué un rôle non négligeable en partie sous l'impulsion de la France. La France a soutenu les deux opérations européennes menées en RDC en appui à la MONUC à des moments critiques du processus de transition entre 2003 et 2006 : l'opération *Artemis* autorisée par la résolution 1484 (2003) et l'opération EUFOR RDC autorisée par la résolution 1671 (2006). L'opération *Artemis* fut la première opération de l'UE en Afrique, plus précisément en Ituri entre juin et août 2003, avec la France comme nation-cadre. L'UE a décidé, à la demande de l'ONU, de déployer de juillet à décembre 2006 une mission pour sécuriser les élections et appuyer la MONUC. La France a été, avec l'Allemagne, le principal contributeur de cette force. A l'heure actuelle, l'UE est présente en RDC avec deux missions visant à appuyer la réforme des secteurs de la sécurité, en particulier la police et l'armée.

En République démocratique du Congo, la France semble donc s'être efforcée de rendre ses actions légitimes en obtenant le sceau du Conseil. Même si l'action de la France a été menée dans différents forums internationaux, à savoir l'ONU et l'UE, son intérêt pour le plus grand pays francophone de l'Afrique riche en minéraux, n'est donc pas surprenant.

Libéria et Côte d'Ivoire

En Afrique de l'Ouest, de nombreux pays ravagés par des troubles politiques et des guerres civiles qui se sont propagés aux pays voisins, sont devenus plus stables ces dernières années grâce à des

interventions de la communauté internationale, des réformes militaire et politique et des efforts pour contenir le commerce illégal de drogues, la contrebande d'armes et le détournement illicite de ressources précieuses (diamants et ressources forestières). Le Libéria et la Sierra Leone ont réussi, dans une certaine mesure, à tourner la page des conflits, même si les derniers événements en Côte d'Ivoire menacent la stabilité de la région.

Au Libéria, les blessures de deux guerres civiles qui ont ravagé le pays de 1989 à 2003, tué près de 250 000 personnes et laissé un million de personnes sans-abri, commencent lentement à se cicatriser. La publication en 2004 du rapport final de la Commission vérité et réconciliation sur les violations flagrantes des droits de l'homme de 1979 à 2003 devrait aider les Libériens à se tourner vers l'avenir. La Mission des Nations Unies au Libéria qui a pris la relève en 2003 des forces de la CEDEAO commence à se retirer même si aucune date définitive n'a encore été fixée. En septembre 2009, le Conseil de sécurité a prorogé le mandat de la mission pour une année et a demandé à la mission d'aider le Libéria dans l'organisation d'élections présidentielles et législatives prévues pour 2011 et considérées comme l'une des conditions essentielles au retrait de la mission. Le gouvernement actuel a également grandement intensifié ses efforts pour lutter contre la corruption, endémique sous la présidence de Charles Taylor. Contraint de démissionner en 2003, il est actuellement jugé pour crimes de guerre devant le Tribunal spécial pour la Sierra Leone à la Haye. Grâce à la présidente Ellen Johnson Sirleaf, le Liberia a également réalisé des progrès importants au niveau de la sauvegarde de ses ressources naturelles, sa principale source de richesse. Mais il est toujours confronté à des problèmes de sécurité importants liés à la contrebande d'armes, de bois et de diamants. Les défis économiques à relever sont considérables, le pays ayant un taux de chômage de 85 %⁸ et une infrastructure détruite par la guerre.

Resté pendant longtemps un modèle de stabilité en Afrique de l'Ouest, la Côte d'Ivoire a été plongée dans une période de troubles après la mort en 1993 de son père fondateur, Félix Houphouët-Boigny. La lutte politique a dégénéré en guerre civile en 2002 lorsque des soldats rebelles ont attaqué des installations militaires à Yamoussoukro et à Bouaké officiellement pour protester contre leur démobilisation prévue début 2003, mais plus probablement pour saisir le pouvoir dans une tentative

⁸ Ce chiffre ne tient évidemment pas compte de la part de l'économie informelle.

de coup d'État. Les combats ont divisé le pays en deux avec le Nord aux mains des rebelles et le Sud sous contrôle gouvernemental. L'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) collabore depuis 2004 avec la CEDEAO et les troupes françaises stationnées dans le pays afin d'éviter toute reprise du conflit, d'aider les soldats à réintégrer la vie civile et d'appuyer le pays dans la préparation des élections. (D'Ersu, 2007) La tenue du scrutin électoral s'est avérée être extrêmement difficile depuis 2002, celui-ci ayant été maintes fois reporté notamment à cause de la question identitaire que le dernier accord de paix conclu en 2007 à Ouagadougou tente de régler. En effet, l'accord de paix de Ouagadougou s'attaque aux causes profondes de la guerre civile, notamment en améliorant les conditions de service militaire et en précisant ce que cela veut dire être ivoirien dans un pays avec une présence importante et durable de travailleurs étrangers. Laurent Gbagbo, président depuis 2000 en dépit de la fin officielle de son mandat, a reporté les élections une fois de plus en février 2010 avec la dissolution du gouvernement et de la Commission électorale indépendante. Le Conseil de sécurité n'avait, jusqu'à présent, pas d'autre choix que de soutenir un processus électoral sans élection. Mais, en 2010, la liste électorale définitive a été établie et le premier tour des élections a eu lieu le 31 octobre 2010 avec un taux de participation historique d'environ 80 %. Malheureusement, le deuxième tour qui a vu s'affronter Laurent Gbagbo et Alassane Ouattara, a mené à une impasse proche de la guerre civile, avec la constitution de deux gouvernements concurrents. Il semble donc que l'ONUCI devra rester en Côte d'Ivoire dans les années à venir avec un effectif renforcé.

Malgré sa volonté déclarée de s'intéresser à des pays hors de son pré carré, la France s'est fort peu exprimée sur la question du Libéria et de la Sierra Leone comme le montre le tableau ci-dessous. Elle s'est contentée d'appuyer les efforts de la CEDEAO sur le terrain et du Royaume-Uni et des États-Unis au sein du Conseil de sécurité. Elle a surtout apporté son soutien politique à l'action du Tribunal spécial pour la Sierra Leone, compte tenu de la gravité des violations du droit humanitaire international perpétrées dans ce pays par Charles Taylor.

Résolutions adoptées par le Conseil de sécurité sur la situation en Côte d'Ivoire (CI), au Libéria (Lib) et en Sierra Leone (SL) et leurs auteurs (2007-2010)

Année	Résolution	Auteur(s)
2010	1933 (CI)	France
	1924 (CI)	France
	1911 (CI)	France
2009	1903 (Lib)	États-Unis
	1893 (CI)	France
	1886 (SL)	Conseil de sécurité
	1885 (Lib)	Conseil de sécurité
	1880 (CI)	France
	1865 (CI)	France
	2008	1854 (Lib)
	1842 (CI)	France
	1836 (Lib)	Conseil de sécurité
	1829 (SL)	Conseil de sécurité
	1826 (CI)	Afrique du Sud, Belgique, Burkina Faso, France
	1819 (Lib)	Conseil de sécurité
	1795 (CI)	France
2007	1793 (SL)	Royaume-Uni
	1792 (Lib)	Conseil de sécurité
	1782 (CI)	France
	1777 (Lib)	Conseil de sécurité
	1765 (CI)	Conseil de sécurité
	1763 (CI)	Conseil de sécurité
	1761 (CI)	Conseil de sécurité
	1760 (Lib)	Conseil de sécurité
	1753 (Lib)	Conseil de sécurité
	1750 (Lib)	Conseil de sécurité
		1739 (CI)

A l'opposé, tous les efforts de la France au sein du Conseil de sécurité ont été consacrés à la Côte d'Ivoire. Il est inutile de rappeler ici les liens qui unissent la France à la Côte d'Ivoire. Il suffit de noter que la France est intervenue en 2002 trois jours après le début de la crise dans le pays. Sans pour autant retracer en détail les actions de la France, il faut noter qu'au Conseil de sécurité, la France prépare traditionnellement les résolutions sur la Côte d'Ivoire. Depuis la signature de l'accord de Ouagadougou, la France veille à ce que le Conseil de sécurité apporte tout son soutien au processus politique qui doit déboucher sur des élections libres, ouvertes, justes et transparentes. Les

forces de maintien de la paix se révèlent être un mélange intéressant des forces de la CEDEAO sous mandat de l'ONU, des forces de l'ONU elle-même et des forces françaises, le dispositif Licorne composé de 900 soldats déployé en Côte d'Ivoire pour soutenir l'action de l'ONUCI. Le mandat de l'ONUCI et des forces françaises est renouvelé deux fois par an par le Conseil de sécurité. Ce partage des responsabilités semble signaler un véritable virage multilatéral dans un pays où la France est rapidement accusée d'unilatéralisme et de néocolonialisme. Cela peut certes dénoter un changement politique de la part de la France, mais aussi une façon de poursuivre la même politique par d'autres moyens.

La situation en Côte d'Ivoire illustre dans le même temps les limitations de la politique de la France et de l'ONU. La France a essayé à maintes reprises de faire pression sur la Côte d'Ivoire pour que le calendrier électoral soit respecté. Le représentant permanent de la France était intervenu en novembre 2009 devant le Conseil de sécurité et avait affirmé que si les élections étaient une nouvelle fois reportées, « les responsabilités des uns et des autres seraient clairement établies et le Conseil de sécurité en tirerait les conséquences. » En janvier 2010, dans ses remarques à la presse, le représentant permanent français a poursuivi dans la même ligne d'idée : « Cela fait des années que nous attendons des élections en Côte d'Ivoire. La démocratie ivoirienne doit fonctionner et nous n'attendrons pas indéfiniment. » Compte tenu des derniers événements dans ce pays, il n'en reste pas moins que, dans le cas de la Côte d'Ivoire, la politique de la France, qu'elle soit unilatérale ou multilatérale, n'a pas été fort efficace ou rapide.

Soudan

Depuis son indépendance, le Soudan a connu deux guerres civiles entre le gouvernement central et le Sud riche en pétrole. Le conflit Nord-Sud, qui a tué plus de 2 millions de personnes et laissé 4,6 millions de sans-abris, est un conflit entre les rebelles chrétiens et le gouvernement central à majorité musulmane dans une lutte pour le contrôle du pétrole et des terres (Marchal, 2006, de Waal, 2007). En 2005, un accord de paix a été signé prévoyant la démocratisation du Soudan et une répartition équitable des revenus du pétrole entre le Nord et le Sud. L'ONU a déployé une mission de maintien de la paix pour appuyer la mise en œuvre de cet accord, apporter une aide humanitaire et promouvoir les droits de l'homme. Étape cruciale pour l'avenir du Soudan, un référendum sur

l'indépendance du Sud-Soudan doit avoir lieu en janvier 2011: il est fort possible qu'à l'issue du référendum, le Sud-Soudan fasse sécession (de Waal, 2010).

On estime que les combats qui ont éclaté au Darfour en 2003 entre le Gouvernement soudanais et ses alliés, les milices Janjaweed, d'une part et d'autres groupes rebelles armés d'autre part, ont causé la mort de 300 000 personnes et ont laissé 2,7 millions de personnes sans abri. La crise au Darfour ne peut pas être analysée indépendamment du conflit au Sud-Soudan. Les deux conflits ont les mêmes causes profondes : le mécontentement des différentes régions du Soudan à cause de l'exploitation des personnes et la monopolisation des ressources par le gouvernement central de Khartoum, ou plus exactement par les groupes sociaux soudanais dont il est l'émanation. L'ONU, en partenariat avec l'Union africaine, a déployé une mission au Darfour pour protéger les civils. Néanmoins, des atrocités continuent d'être perpétrées telles que le meurtre de civils innocents et le viol de femmes et de filles.

Le président soudanais, Omar al-Bashir, a été facilement réélu lors des élections d'avril 2010, ce qui confirme sa mainmise sur le pouvoir, malgré le mandat d'arrêt délivré par la Cour pénale internationale pour crimes de guerre. Les élections, organisées en application de l'accord de paix de 2005, ont été largement critiquées et considérées comme illégitimes par des observateurs occidentaux et les groupes d'opposition soudanais. De nombreux analystes s'attendent à ce que le référendum de 2011 débouche sur un nouveau conflit armé.

Le Darfour a désormais de meilleures chances de parvenir à un accord de paix global depuis la signature début 2010 d'accords de cessez-le-feu entre le gouvernement et deux des principaux groupes rebelles de la région. La crise du Darfour ne peut toutefois pas être résolue indépendamment du conflit Nord-Sud. Avec le gouvernement central profondément préoccupé par une éventuelle fragmentation du pays, il est peu probable qu'une solution durable puisse être atteinte au Darfour si la situation dans le Sud dégénère.

Le conflit au Darfour a également eu des répercussions dans les pays voisins, avant tout au Tchad et en République centrafricaine. Le Conseil de sécurité a créé en 2007 une mission de maintien de la

paix pour protéger des milliers de réfugiés du Darfour en coordination avec les autorités tchadiennes. Le Tchad, tout comme la République démocratique du Congo, a demandé en janvier 2010 le retrait des forces militaires de la mission de l'ONU sur son territoire en affirmant que la force avait rempli son objectif et que le gouvernement assumera désormais la responsabilité principale de la sécurité et de la protection des civils et des réfugiés. Après de longues négociations entre le Tchad et l'ONU qui préférait une approche progressive, les effectifs ont été réduits le 15 juillet et un retrait complet est prévu pour le 31 décembre 2010.

On peut retrouver au Soudan et au Tchad le même partage des tâches évoqué en Afrique de l'Ouest, à savoir le Royaume-Uni et les États-Unis se faisant les avocats du Libéria et de la Sierra Leone, tandis que la France s'occupe du dossier ivoirien. La France se dit très engagée dans le soutien aux efforts de l'ONU et de l'Union africaine pour résoudre la crise du Darfour. Elle fait d'ailleurs partie des auteurs de la résolution 1769 (2007) qui a créé l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour. En 2005, la France a également appuyé la saisine de la Cour pénale internationale par le Conseil de sécurité (résolution 1593) en affirmant qu'il n'y avait pas de contradiction entre justice et paix et que la lutte contre l'impunité est l'une des conditions d'une paix durable. Par ailleurs, la France s'est dite prête à apporter un soutien technique et financier pour l'organisation du référendum de 2011. Mais ces positions de principe se heurtent aux décisions prises au niveau national, notamment la décision d'accorder l'asile à l'un des principaux dirigeants d'un groupe rebelle, M. Abdel Wahid al-Nour, qui refuse toujours de s'associer au processus politique. Enfin, la France, tout comme le reste de l'Union européenne, est entrée en conflit avec l'Union africaine au sujet de la résolution 1828 (2008) dans laquelle le Conseil avait considéré que la justice devait suivre son cours suite à la demande d'inculpation du président al-Bachir par le Procureur de la Cour pénale internationale. La France et le Conseil ont pris note de la demande faite par l'Union africaine de « surseoir au processus initié par la Cour pénale internationale », sans toutefois en tenir compte dans sa résolution.

Mais c'est avant tout dans les pays frontaliers, le Tchad et la République centrafricaine, dont elle est un allié traditionnel, que la France a pris le plus d'initiatives comme l'indique le tableau ci-dessous.

Résolutions adoptées par le Conseil de sécurité sur la situation au Soudan (S), en République centrafricaine et au Tchad (CAT) et leurs auteurs (2007-2010)

Année	Résolution	Auteur(s)
2010	1935 (S)	Royaume-Uni
	1923 (CAT)	France
	1922 (CAT)	France
	1919 (S)	États-Unis
	1913 (CAT)	Autriche, Brésil, États-Unis, France, Gabon, Japon, Liban, Mexique, Nigeria, Royaume-Uni
2009	1891 (S)	États-Unis
	1881 (S)	Royaume-Uni
	1870 (S)	États-Unis
	1861 (CAT)	France
2008	1841 (S)	États-Unis
	1834 (CAT)	Belgique, Costa Rica, Croatie, États-Unis, France, Libye
	1828 (S)	Royaume-Uni (abstention des ÉU, renvoi à la CPI)
	1812 (S)	Belgique, Costa Rica, Croatie, États-Unis, France, Italie, Royaume-Uni
2007	1784 (S)	Belgique, États-Unis, France, Italie, Royaume-Uni
	1779 (S)	États-Unis, Royaume-Uni
	1778 (CAT)	Conseil de sécurité
	1769 (S)	Belgique, Congo, France, Italie, Pérou, Royaume-Uni, Slovaquie
	1755 (S)	États-Unis

La France a promu l'adoption de la résolution 1778 (2007) qui a autorisé le déploiement de la MINURCAT appuyée par un volet militaire confié à l'Union européenne : l'EUFOR Tchad/RCA. Cette mission visait à restaurer les conditions de sécurité nécessaires au retour des personnes déplacées par les conflits dans cette région aux frontières du Tchad, de la République centrafricaine et du Soudan. Une mission de l'ONU a pris le relais de l'EUFOR le 15 mars 2010. 23 États membres de l'UE et 3 pays associés (Albanie, Croatie, Russie) ont participé à la mission EUFOR Tchad/RCA. La France était le premier contributeur de l'EUFOR avec 1 650 militaires engagés sur un total de 3 500. Elle a permis l'installation de la force européenne au Tchad grâce à l'appui logistique de son dispositif Épervier. Elle a aussi assuré le rôle de nation-cadre en matière de logistique, en assurant le fonctionnement quotidien de la force, en prenant notamment en charge l'acheminement du ravitaillement et la gestion de l'entretien des équipements et du matériel et en

fournissant les principaux moyens aériens et capacités de renseignement. Par ailleurs, le dispositif Épervier, sur place depuis 1986 et composé de 1 000 hommes, a été maintenu pour soutenir la MINURCAT.

On retrouve au Tchad et en République centrafricaine plus ou moins le même système qu'en Côte d'Ivoire avec des troupes françaises, dispositifs Licorne ou Épervier, qui interviennent mais en coordination avec une organisation régionale, que ce soit la CEDEAO ou l'UE, et sous mandat de l'ONU. L'accent est désormais mis sur le maintien de la paix et sur la protection des civils et la France évite d'intervenir par la force dans les affaires intérieures du pays hôte. En effet, la France a condamné les opérations rebelles armées qui se tiennent depuis le 11 juin 2008 dans l'Est du pays et qui avaient pour objectif avoué de prendre le contrôle de N'Djamena et de prendre le pouvoir en renversant l'ordre constitutionnel. Elle a exclu toute intervention unilatérale des forces françaises et a insisté sur le fait que l'EUFOR était présente pour protéger la population, ce qu'elle a fait.

La Somalie et la corne de l'Afrique

La Somalie, refuge pour les pirates du golfe d'Aden, pays dévasté par des combats entre factions et sans gouvernement central depuis 1991, reste plongée dans la violence. Les efforts déployés par la communauté internationale pour améliorer la situation ont échoué à maintes reprises. L'intervention de Washington en 1993 dans la capitale, Mogadiscio, qui a conduit à des pertes américaines dans l'affaire Black Hawk Down a conduit l'ensemble de la communauté internationale – l'ONU y compris – à hésiter désormais à intervenir. En 2009, le Conseil de sécurité « a exprimé son intention » de déployer des Casques bleus, mais cette intention n'a jamais été concrétisée. La situation est complexe à cause de l'ingérence de plusieurs pays, proches et lointains, dans les affaires intérieures de la Somalie et d'un climat marqué par la tension et la méfiance. L'Éthiopie s'est retirée début 2009 de la Somalie après une intervention appuyée par les États-Unis dans le but de lutter contre des groupes islamistes. L'Érythrée est également intervenue en Somalie et est accusée d'avoir fourni des armes et des soldats aux mêmes groupes islamistes. Leur affrontement sur le territoire somalien ressemble fort à un conflit par adversaires interposés. Ces deux pays se sont affrontés dans une guerre meurtrière qui a duré trois ans, de 1998 à 2001 à la suite d'un différend frontalier. Le Conseil de sécurité a imposé en décembre 2009 un embargo sur les armes contre l'Érythrée.

Le gouvernement central reconnu par la communauté internationale représente les principaux clans de la Somalie, mais contrôle avec difficulté la capitale. Il subit des attaques constantes lancées par des insurgés islamistes connu sous le nom d'Al-Shabaab. L'Union africaine a déployé en 2007 une petite mission composée principalement de troupes ougandaises et burundaises chargée de surveiller la situation en matière de sécurité et de contribuer à l'acheminement de l'assistance humanitaire. L'ONU fournit à la mission des armes et un soutien logistique, mais ne la finance pas. Dans l'ensemble, la mission reste faible, tout en étant essentiellement limitée à Mogadiscio, et n'a pas réussi à mettre fin aux combats.

Le chaos et l'anarchie en Somalie se sont propagés en mer. Les pirates somaliens s'en sont pris à des dizaines de navire au large des côtes de la Somalie. La plupart des attaques se produisent dans le golfe d'Aden, mais les pirates somaliens ont étendu leur champ d'action et pris à partie des navires au large du Kenya dans l'océan Indien. En dépit des efforts internationaux, les pirates continuent de demander des rançons estimées à 90 millions de dollars en 2009, preuve des limites d'une approche exclusivement maritime. Dans le but de faciliter la capture des pirates, le Conseil de sécurité a demandé à l'ONU d'étudier les moyens de les poursuivre au niveau national, régional ou international (S/2010/394). En attendant, l'Union européenne dans le cadre de l'Opération Atalante, l'OTAN, les États-Unis et d'autres pays à titre individuel (Chine, Inde, Corée du Sud ou encore Russie) patrouillent le golfe d'Aden et effectuent des arrestations grâce à un mandat de l'ONU qui leur permet de poursuivre les pirates dans les eaux territoriales somaliennes.

L'ONU analyse la situation en Somalie avec un optimisme prudent. D'après Ahmedou Ould-Abdallah, Représentant spécial du Secrétaire général pour la Somalie, « nous sommes en train d'évoluer d'une situation d'État en faillite à une situation d'État fragile. » (S/PV.6259, p.3) Mais Ramtane Lamamra, le Commissaire chargé de la paix et de la sécurité à la Commission de l'Union africaine, a souligné que la Somalie est toujours « vue sous le prisme des traumatismes des expériences passées. » (S/PV.6259, p.6) En l'absence d'un engagement concret et d'une politique déterminée de la communauté internationale vis-à-vis de la Somalie et de ses dirigeants, il est peu probable que des progrès significatifs soient réalisés. En l'absence d'une action décisive de l'ONU et

avec un financement humanitaire sur le déclin, l'avenir de la Somalie semble dépendre de l'Union africaine et de sa mission qui a déjà fort à faire à Mogadiscio même.

La France, même si elle s'intéresse de près à la situation en Somalie et s'est investie sur le terrain, notamment par l'intermédiaire de ses troupes basées à Djibouti, a avant tout mis l'accent sur la lutte contre la piraterie au sein du Conseil de sécurité où elle a joué un rôle clef pour que le Conseil se saisisse de la question.

Comme de nombreux autres pays au Conseil, en particulier le Royaume-Uni qui prépare souvent les résolutions sur la Somalie (voir le tableau ci-dessous), la France n'a pas insisté pour que l'ONU déploie une opération de maintien de la paix. Elle a affirmé en décembre 2008 qu'une telle option « ne serait pas réaliste aujourd'hui en Somalie. Il y faudrait plusieurs dizaines de milliers d'hommes, équipés et formés aux techniques spécifiques du combat urbain, totalement autonomes pour leur approvisionnement, disposant d'équipements militaires très lourds. Mais, surtout les avancées encourageantes du processus politique ne se sont pas encore traduites sur le terrain, et les conditions sécuritaires ne sont pas aujourd'hui remplies. » (S/PV.6046, p.13) Elle se félicite en revanche du déploiement de l'AMISOM et y a contribué en formant un bataillon de 500 soldats somaliens. D'autres pays, notamment l'Ouganda et Djibouti, ont fait de même. L'Union européenne, la première donatrice à la Somalie, a pour sa part formé 2 000 soldats somaliens en Ouganda, en étroite coopération avec l'AMISOM et d'autres partenaires internationaux et avec la participation de soldats français.

On retrouve encore une fois un mécanisme multilatéral qui rassemble plusieurs acteurs : l'ONU, une organisation régionale africaine, l'Union africaine et l'Union européenne pour faire face à la situation en Somalie. Dans ce cas précis, la France s'est contentée de jouer un rôle d'appui à l'AMISOM et a encouragé l'engagement de l'UE.

Dans la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes, la France a joué un rôle nettement plus marqué. La France a été le premier pays, dès novembre 2007, à assurer la protection des navires du Programme alimentaire mondial acheminant l'aide humanitaire à la Somalie. La France participe par ailleurs activement au groupe de contact international de lutte contre la piraterie qui a été mis en place en janvier 2009 pour améliorer la coordination entre les nombreux États et organisations participant à la lutte contre la piraterie. La France participe à l'opération Atalante de l'Union européenne avec le déploiement permanent d'une frégate pendant toute la durée de l'opération et la

participation ponctuelle d'un avion de patrouille maritime, basé à Djibouti. La France propose également un soutien logistique à l'opération avec son dispositif prépositionné à Djibouti. Grâce à l'opération Atalante, 290 000 tonnes d'aide alimentaire ont été acheminées en Somalie en toute sécurité par le PAM grâce à la mise en place du dispositif entre décembre 2008 et novembre 2009. A trois reprises, les forces françaises ont dû intervenir pour protéger des Français otages de pirates (Ponant, Carré d'As, Tanit). Elles ont interpellé 86 pirates au cours de 8 opérations conduites depuis le 1^{er} janvier 2009 et 75 pirates ont été remis aux autorités concernées dans la région, en vue d'une procédure judiciaire.⁹ Le représentant permanent de la France s'est publiquement félicité de son action au Conseil de sécurité : « Je crois que la France peut être satisfaite que, à peine 15 jours après l'appel lancé ici même aux Nations Unies par le Président de la République, Nicolas Sarkozy, le Conseil de sécurité ait adopté à l'unanimité une résolution présentée par la France, avec le soutien et le co-parrainage d'une quinzaine d'États de toutes les régions du monde et notamment toutes les grandes puissances maritimes, pour non seulement demander la fin de la piraterie mais aussi appeler concrètement les États à réagir y compris, s'il le faut, en recourant à la force. »¹⁰ Il faut toutefois noter que la France est loin d'avoir agi seule et que le Conseil de sécurité doit maintenant trouver une solution pour poursuivre en justice et incarcérer les pirates interpellés. Par exemple, l'Union européenne a signé un accord avec les Seychelles afin de permettre le transfert sur le territoire seychellois des pirates appréhendés par l'opération Atalante.

Même s'il ne faut pas exagérer le rôle central de la France dans le dossier de la piraterie, on ne saurait toutefois nier qu'elle a joué et continue de jouer un rôle clef en étroite coopération avec l'UE. Il est difficile de déterminer l'impact qu'a cette action sur la politique africaine de la France car la question de la piraterie et des outils juridiques nécessaires pour la combattre est une question véritablement mondiale. Il faut néanmoins noter que les opérations contre la piraterie ont souligné l'utilité d'une base sur la façade orientale de l'Afrique.

Résolutions adoptées par le Conseil de sécurité sur la situation en Somalie (S), entre l'Érythrée et l'Éthiopie (EE) et sur la piraterie (P) et leurs auteurs (2007-2010)

⁹ <http://www.franceonu.org/spip.php?article3819>

¹⁰ Entretien avec Radio France International de l'Ambassadeur Jean-Maurice Ripert suite à l'adoption de la résolution 1838 (2008) sur la piraterie en Somalie, <http://www.franceonu.org/spip.php?article2585>

Année	Résolution	Auteur(s)
2010	1918 (P)	Russie
	1916 (S)	Royaume-Uni
	1910 (S)	États-Unis, France, Ouganda, Royaume-Uni, Turquie
2009	1897 (P)	Allemagne, Belgique, Bulgarie, Canada, Chypre, Danemark, Espagne, États-Unis, France, Grèce, Îles Marshall, Italie, Libéria, Luxembourg, Norvège, Panama, Pays-Bas, Portugal, République de Corée, Roumanie, Royaume-Uni, Russie, Seychelles, Singapour, Somalie, Suède, Turquie, Ukraine
	1872 (S)	Royaume-Uni
	1863 (S)	Burkina Faso, Burundi, États-Unis, Italie, Libye, Ouganda, Turquie
2008	1853 (S)	Royaume-Uni
	1851 (P)	Belgique, Croatie, Espagne, États-Unis, France, Grèce, Libéria, Panama, République de Corée
	1846 (P)	Autriche, Belgique, Canada, Croatie, Danemark, Espagne, États-Unis, France, Grèce, Italie, Japon, Malaisie, Norvège, Pays-Bas, Portugal, République de Corée, Royaume-Uni, Singapour, Ukraine
	1844 (S)	Royaume-Uni
	1838 (P)	Belgique, Canada, Croatie, Danemark, Espagne, États-Unis, France, Grèce, Italie, Japon, Lituanie, Malaisie, Norvège, Panama, Pays-Bas, Pérou, République de Corée, Royaume-Uni, Singapour
	1831 (S)	Conseil de sécurité
	1827 (EE)	Belgique
	1816 (P)	Australie, Belgique, Canada, Croatie, Danemark, Espagne, États-Unis, France, Grèce, Italie, Japon, Norvège, Panama, Pays-Bas, République de Corée, Royaume-Uni
	1814 (S)	Conseil de sécurité
	1811 (S)	Royaume-Uni
	1801 (S)	Royaume-Uni
	1798 (EE)	Belgique
	2007	1772 (S)
1767 (EE)		Conseil de sécurité
1766 (S)		Royaume-Uni
1744 (S)		Afrique du Sud, Congo, États-Unis, Ghana, Panama, Royaume-Uni, Slovaquie
1741 (EE)		Conseil de sécurité

Les autres crises

Il est aussi intéressant de prendre note des situations de crise qui ne font pas l'objet de résolutions du Conseil de sécurité mais qui intéressent la France : la Guinée, le Zimbabwe et Madagascar.

La situation en Guinée n'a jamais fait l'objet de résolution par le Conseil de sécurité mais la France s'est néanmoins efforcée d'appeler l'attention du Conseil sur cette question depuis les événements du 28 septembre 2009 durant lesquels l'armée a réprimé dans le sang une manifestation d'opposants au régime. Le Conseil s'est réuni le 30 septembre en consultations pour évoquer la situation en Guinée. A l'issue de cette réunion, la présidence du Conseil a condamné les violations des droits de l'homme en Guinée et a demandé aux autorités de mettre fin à la violence. Le Conseil a également rappelé son soutien à la CEDEAO, notamment à sa demande d'ouvrir une enquête internationale sur les événements en Guinée, et à l'Union africaine. La France et les États-Unis ont demandé la mise en place d'une Commission d'enquête internationale sur les événements de septembre. Lors de cette annonce, la France a pris soin de souligner qu'elle s'exprimait « à la demande même de nos amis africains. »¹¹ Le Conseil s'est réuni en consultations à la demande de la France à la suite de la remise du rapport de la Commission. Ce rapport fait état de crimes contre l'humanité commis par des unités militaires et paramilitaires contre des manifestants pacifiques. A cette occasion, la France a souhaité que les responsables des crimes contre l'humanité soient traduits devant la Cour pénale internationale. Toutefois, la France n'a pas pu ou n'a pas choisi de poursuivre la voie offerte par le Conseil de sécurité qui peut choisir de renvoyer n'importe quelle affaire à la CPI. En effet, en dépit des efforts déployés par la France et de la mise en place d'un groupe international de contact sur la Guinée, le Conseil s'est contenté le 16 février 2010 d'adopter, à l'initiative de la France qui a présenté le projet de texte au Conseil, une déclaration présidentielle dans laquelle le Conseil accueille avec satisfaction l'évolution position observée en Guinée. Par ailleurs, le procureur de la CPI a décidé en février 2010 de procéder à un examen de la situation en Guinée. Mais un examen préliminaire ne signifie pas pour autant qu'une enquête sera ouverte.

¹¹ Remarques à la presse de M. Gérard Araud, Représentant permanent de la France auprès des Nations Unies, 28 octobre 2009.

Au Zimbabwe, le scrutin du 27 juin 2008, dénoncé par l'ensemble des observateurs électoraux invités par les autorités zimbabwéennes (SADC, UA et Parlement panafricain) pour n'avoir pas traduit la volonté populaire, s'est conclu par la réélection de Robert Mugabe avec 85% des voix. Devant la dégradation de la situation, le Conseil de sécurité a adopté une déclaration présidentielle le 23 juin 2008 (S/PRST/2008/23) condamnant la campagne de violence menée à l'encontre de l'opposition, regrettant qu'elle ait rendu impossible la tenue d'une élection libre et régulière le 27 juin, et condamnant la suspension de l'aide humanitaire par le gouvernement. En juillet 2008, le Conseil de sécurité a examiné un projet de résolution de sanctions visant le régime du Zimbabwe préparé par l'Australie, la Belgique, le Canada, la Croatie, les États-Unis, la France, l'Italie, le Libéria, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Sierra Leone. Le projet prévoyait un embargo sur les armes et des mesures individuelles ciblées et évolutives contre 14 personnalités du Zimbabwe, dont le chef de l'État. Ce projet de texte n'a pas été adopté en raison des vetos russe et chinois. L'Afrique du Sud a notamment voté contre le projet de résolution. Le Conseil de sécurité ne s'est pas prononcé depuis sur la question du Zimbabwe.

Madagascar a été plongé dans une grave crise politique à la suite de violentes émeutes qui ont secoué Antananarivo en janvier 2009 et du coup d'état d'Andry Rajoelina en mars 2009. Le Conseil de sécurité s'est contenté d'appeler à un retour rapide à l'ordre constitutionnel au travers d'un processus inclusif et rapide débouchant sur des élections. Le processus de médiation a été clairement pris en main par des organisations régionales africaines : l'Union africaine qui a mis en place une équipe de médiation chargée de faciliter les négociations, et la SADC qui a demandé un vote en septembre 2009 à l'Assemblée générale des Nations Unies interdisant le président de la Haute Autorité de transition, M. Rajoelina, d'intervenir lors du débat d'ouverture de la 64^{ème} session.

Il est intéressant de noter la position de retrait adoptée par la France pour un pays faisant partie du champ traditionnel. Le fait que le Conseil n'ait pas été saisi de la question, à l'inverse de la situation en Guinée, peut être en partie expliqué par une divergence de points de vue entre la France d'une part et la SADC et l'UA d'autre part qui ne semblent pas souhaiter voir une plus grande implication de l'ONU. L'exemple du Zimbabwe est révélateur à cet égard. Le Royaume-Uni, du fait de son passé colonial au Zimbabwe, s'était emparé du dossier au niveau du Conseil de sécurité et avait poussé

pour un vote visant à imposer des sanctions. Cette proposition a été clairement rejetée par l'Afrique du Sud qui a suivi en cela les directives de l'Union africaine et de la SADC. Il faut également noter que la Russie et la Chine qui ont voté contre le projet de sanctions probablement parce qu'ils considéraient que c'était là un précédent d'ingérence dangereux dans les affaires internes d'un État ont tous les deux mentionnés la position claire de rejet des sanctions par les pays africains qui devait être respectée.

Conclusion

Le résumé des activités menées par la France dans la gestion des crises sur le continent africain au niveau du Conseil de sécurité et sur le terrain permet de réévaluer les trois tendances de la politique africaine de la France mentionnées dans l'introduction, à savoir son désengagement, une plus grande ouverture vers les pays hors du champ traditionnel et un virage multilatéral.

En République démocratique du Congo, la France est intervenue sur le terrain par l'intermédiaire de l'UE donc elle a encouragé l'engagement. Elle s'est également efforcée de maintenir l'attention du Conseil sur la question. Au Libéria et en Sierra Leone, elle s'est fort peu investie à l'opposé de la Côte d'Ivoire où elle est intervenue à titre individuel, en coopération avec la CEDEAO et l'ONU, mais sans impliquer l'Union européenne. Au Soudan, la France se contente d'un rôle d'appui en encourageant l'engagement de l'Union africaine dans le cadre de la première opération hybride UA-ONU. En revanche, au Tchad et en République centrafricaine, la France est intervenue à titre individuel et par l'intermédiaire de l'UE avant que l'ONU ne prenne le relais. En Somalie, la France a de nouveau joué un rôle d'appui en encourageant l'intervention de l'Union africaine, en formant des contingents de l'AMISOM et en encourageant l'engagement de l'UE.

Tout cela semble dénoter un désengagement relatif de la France (Berman and Sams, 1998), voire même d'un réengagement (Serequeberhan, 2005). Il s'agit probablement d'un nouveau type d'engagement et d'une adaptation à la nouvelle réalité de l'Afrique et d'un environnement international marqué par un rôle plus important joué par les organisations régionales africaines et par le développement de la politique européenne de sécurité et de défense. Contrairement à l'annonce faite par la France de s'intéresser aux pays hors du champ classique, la France accorde, au niveau du

Conseil de sécurité, une nette priorité aux pays francophones que ce soit la Côte d'Ivoire, le Tchad, la République centrafricaine ou la République démocratique du Congo. En revanche, la France n'a fait entendre qu'une voix discrète au Conseil pour les crises au Sierra Leone, au Libéria, au Zimbabwe et au Sud-Soudan. Pour ces pays hors de son pré carré, elle a laissé le Royaume-Uni ou les États-Unis prendre la plume pour les résolutions du Conseil de sécurité et elle s'est contentée d'appuyer leurs initiatives. Il est toutefois intéressant de noter que la France a été amenée à collaborer sur de nombreux dossiers avec l'Afrique du Sud et le Nigéria du fait de leur présence au sein du Conseil de sécurité.

Si la France reste engagée en Afrique, ses moyens d'actions ont changé. Lors de son audition devant la Commission des affaires étrangères du Sénat, Bernard Kouchner a estimé que le maintien de la paix et de la sécurité sur le continent africain relevait de la responsabilité première des Africains. En conséquence, la France se doit d'appuyer les initiatives menées par les organisations régionales africaines, en particulier pour le traitement des crises nationales et régionales. On peut mentionner ici l'exemple de la Guinée où la CEDEAO et l'UA sont intervenues et ont demandé la création d'une commission d'enquête internationale après les événements du 28 septembre 2009, demande appuyée par la France, et l'exemple de Madagascar où la SADC joue un rôle essentiel et où la France a adopté une position de retrait. Mais cette coopération avec les organisations régionales africaines est loin d'être simple ou systématique. En effet, si la France a arrêté ses positions sur les dernières crises politiques en Guinée et au Niger à partir de celles des organisations africaines, il existe encore certaines divergences autour de la crise à Madagascar. A d'autres occasions, la France et le Conseil de sécurité sont allés directement à l'encontre des souhaits des organisations régionales africaines. Au Soudan, l'Union africaine avait essentiellement demandé au Conseil de sécurité d'empêcher l'inculpation du président al-Bashir par la Cour pénale internationale, mais le Conseil a néanmoins décidé d'ignorer cet appel. Au Zimbabwe, le Royaume-Uni avait cherché à imposer un régime de sanctions contraire au souhait de la SADC et de l'UA. Même si, en fin de compte, le projet de résolution n'a pas été adopté à cause des vetos russe et chinois, il n'en demeure pas moins que la France avait voté pour le projet de résolution, contrairement à la position africaine.

La coopération de la France avec les organisations régionales africaines dépend donc souvent des circonstances sur le terrain. En ce sens, l'approche de la France est avant tout pragmatique. D'une

manière générale, la France cherche à renforcer les capacités des organisations régionales africaines en matière de sécurité, en particulier celles de l'UA et de la CEDEAO. Lorsqu'une crise relève de la compétence d'une organisation africaine capable de déployer une opération de maintien de la paix ou de servir de médiateur, comme la CEDEAO, la SADC et l'UA, la France encourage leur engagement avec une influence plus ou moins importante si la crise se déroule dans un pays de son champ classique ou non. Ainsi, l'Afrique australe étant globalement hors du champ d'influence de la France, cette dernière laisse la SADC prendre l'initiative.

Cette volonté de multilatéraliser sa politique africaine passe également par une politique constante et marquée visant à renforcer l'engagement de l'Union européenne en Afrique. L'UE a joué un rôle de plus en plus important en Afrique non seulement d'un point de vue financier avec le Fonds de l'UE à l'appui des opérations de maintien de la paix en Afrique menées sous l'égide des pays africains, mais aussi sur le terrain avec une intervention en République démocratique du Congo, au Tchad et en République centrafricaine. La Commission a énoncé en 2005 une stratégie de l'UE pour l'Afrique mettant l'accent sur le développement des capacités organisationnelles des institutions africaines, notamment grâce au plan décennal de renforcement des capacités de l'UA.¹² Cette multiplication d'acteurs pouvant jouer un rôle pour régler les crises qui éclatent en Afrique semble être accueillie d'un œil favorable par la France qui, pour ce qui est de l'UE, a même été une force d'impulsion pour renforcer son engagement en Afrique.

Si le virage multilatéral pris par la France en Afrique existe bel et bien, on peut néanmoins se demander quelle vision la France a de son rôle en Afrique. (Vaïsse, 2009) Elle n'a pas renoncé à intervenir en Afrique, mais de gendarme, elle veut passer à conseiller et formateur en ayant recours aux organisations régionales africaines et à l'UE probablement pour deux raisons : un souci de transférer la responsabilité et les charges humaine et financière des crises à d'autres et un souci de légitimer son action en recevant le sceau d'approbation de l'ONU et de l'UE. Le représentant permanent de la France avait par exemple noté en juillet 2008 que l'on ne peut pas parler d'action unilatérale dans le cas de l'Union européenne, car l'UE est composée de 27 États membres. Cette remarque est révélatrice. Il semblerait donc que la vision de la politique française en Afrique est

¹² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0489:FIN:FR:PDF>

d'obtenir les mêmes avantages en réduisant les inconvénients. Mais, ce faisant, les interlocuteurs français se voient obligés de développer des partenariats avec des organisations régionales africaines et de composer avec ses partenaires européens, ce qui risque, à terme, de changer sa politique plus en profondeur.

Bibliographie

ADJOVI, Roland, « La politique africaine de la France », *Annuaire français de relations internationales*, vol. II, 2001, pp. 426-437.

AMBROSETTI, David, *Normes et rivalités diplomatiques à l'ONU. Le Conseil de sécurité en audience*, Bruxelles : P.I.E. Peter Lang, 2009.

BERMAN, Eric, et SAMS, Katie, « Constructive disengagement: Western efforts to develop African peacekeeping », *ISS Monograph*, vol. XXXIII, 1998.

CHÂTAIGNER, Jean-Marc, « Principes et réalités de la politique africaine de la France », *Afrique contemporaine*, vol. IV, n° 220, 2006, pp. 247-261.

D'ERSU, Laurent, « La crise ivoirienne, une intrigue franco-française », *Politique africaine*, n° 105, mars 2007, pp. 85-104.

DE WAAL, Alex (dir.), *War in Darfur and the search for peace*, Cambridge : Harvard University Press, 2007.

DE WAAL, Alex, « Sudan's Choices : Scenarios Beyond the CPA », in HEINRICH BÖLL FOUNDATION (ed.), *Sudan – No Easy Ways Ahead*, Berlin : Heinrich Böll Foundation, 2010, pp. 9-30.

DUPUY, Emmanuel, « La politique africaine de la France : Changement dans la continuité? », *Institut Prospective et Sécurité en Europe*, 2010 (<http://www.ipse-eu.org/La%20nouvelle%20politique%20africaine%20de%20la%20France%20-%20version%20Internationale.doc>).

MARCHAL, Roland, « Tchad/Darfour : vers un système de conflits », *Politique africaine*, n° 102, juin 2006, pp. 135-154.

MEIMON, Julien, « Que reste-t-il de la coopération française? », *Politique africaine*, n° 105, mars 2007, pp. 27-53.

SERQUEBERHAM, Hewane, « Le réengagement français dans les conflits africains et le défi ivoirien », *Annuaire français de relations internationales*, vol. VI, 2005, pp. 323-339.

VAÏSSE, Maurice, *La puissance ou l'influence? La France dans le monde depuis 1958*, Paris : Fayard, 2009.

YENGO, Patrice, « Affinités électives et délégation des compétences : la politique congolaise de Jacques Chirac », *Politique africaine*, n° 105, mars 2007, pp. 105-125.