

**Dr Amandine GNANGUENON**

**« Le rôle des Communautés économiques régionales dans  
la mise en œuvre de l'Architecture africaine de paix et de  
sécurité »**

DELEGATION AUX AFFAIRES STRATEGIQUES  
Chargé de mission Etudes  
Sous-direction Politique et Prospective de défense  
14 rue St Dominique 75700 PARIS SP 07

Octobre 2010

## RESUME

Alors que la plupart des pays africains fêtent leurs 50 ans d'indépendance nationale, la promotion d'une unité du continent reste d'actualité. L'Union africaine (UA), qui s'est emparée en 2002 de l'héritage du panafricanisme, tente de faire ses preuves en s'attellant à relever les nombreux défis sur lesquels l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) avait échoué. Avec la création de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS), le principal défi reste à présent la redéfinition de la coopération entre l'UA et les Communautés économiques régionales (CER). En effet, traditionnellement reconnues comme de simples piliers de la Communauté économique africaine (CEA), les CER sont devenues des acteurs à part entière en matière de paix et sécurité. Partant des liens historiques et du cadre juridique définissant la coopération entre l'OUA(UA) et les CER, cette consultance se propose de relire l'évolution de la relation entre les échelons régional et continental à travers un prisme politique. La question principale à laquelle elle tentera finalement de répondre est de savoir en quoi la gestion de la conflictualité influe sur la coopération entre les différents niveaux de la sécurité collective en Afrique ?

# SOMMAIRE

RESUME.....	2
SOMMAIRE.....	3
LISTE DES ACRONYMES .....	4
INTRODUCTION.....	7
PARTIE 1 : LA CONTRIBUTION DES CER AU PROJET D' « INTEGRATION REGIONALE » .....	9
<i>L'OUA et les prémices de la coopération avec les CER .....</i>	9
<i>Les CER, piliers de la Communauté économique africaine .....</i>	11
<i>La reconnaissance des CER dans l'Acte constitutif de l'Union africaine .....</i>	14
<i>De l'économie au politique, le bilan de l' « intégration régionale » .....</i>	15
PARTIE 2 : LA RATIONALISATION DES CER, UN ENJEU MAJEUR POUR LE CONTINENT AFRICAIN .....	21
<i>Les relations entre les CER à travers le prisme de la multi-appartenance .....</i>	21
<i>La question de la définition et de la mise en œuvre de la rationalisation .....</i>	25
<i>Les évolutions du processus de rationalisation.....</i>	28
PARTIE 3 : LE CADRE INSTITUTIONNEL DE LA COOPERATION UA/CER .....	33
<i>Les Protocoles sur les relations entre la CEA et les CER (1998, 2007) .....</i>	33
<i>Le Protocole relatif à la mise en place du Conseil de paix et de sécurité (2003).....</i>	36
<i>L'adoption d'un Protocole en matière de paix et sécurité (2008).....</i>	44
PARTIE 4 : LA RELATION UA/CER A L'EPREUVE DE LA GESTION DES CONFLITS .....	45
<i>Un système de sécurité collective fondé sur la subsidiarité et la solidarité.....</i>	45
<i>L'échelon régional, un cadre d'action privilégié par les Etats.....</i>	47
<i>La face cachée de l'Architecture africaine de paix et de sécurité.....</i>	49
CONCLUSION .....	51
BIBLIOGRAPHIE.....	52
ANNEXES.....	54

## LISTE DES ACRONYMES

AAPS : Architecture africaine de paix et de sécurité

AEF : Afrique équatoriale française

AOF : Afrique orientale française

APE : Accord de partenariat économique

CEA: Commission économique des Nations unies pour l'Afrique

CEA : Communauté économique africaine

CEAO : Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest

CEDEAO : Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest

CEEAC : Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale

CEM : Comité d'état-major

CEMAC : Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale

CENSAD : Communauté des Etats sahélo-sahariens

CEPGL : Communauté économique des pays des Grands Lacs

CER : Communauté économique régionale

CESR : Communauté économique sous-régionale

CEWARN : *Conflict Early Warning and Response Mechanism* (mécanisme d'alerte rapide et de réaction)

CFA : Communauté financière africaine

COI : Commission de l'océan Indien

COMESA : *Common Market for Eastern and Southern Africa* (marché commun en Afrique orientale et australe)

COPAX : Conseil de paix et de sécurité en Afrique centrale

CPS : Conseil de paix et de sécurité

EAC : *East African Community* (Communauté de l'Afrique orientale)

EAPSA : *Eastern African Peace and Security Architecture* (architecture est africaine de paix et de sécurité)

EASBRIG : *East African Standby Brigade*

ECOBRIIG : ECOWAS brigade (brigade de la CEDEAO)

ECOMOG : *ECOWAS Monitoring Group* (groupe de surveillance de la CEDEAO)

FAA : Force africaine en attente

FOMAC : Force multinationale de l'Afrique centrale

FOMUC : Force multinationale de la CEMAC

IGAD : *Inter Governmental Authority for Development* (Autorité Intergouvernementale pour le développement)

IGADD : *Inter Governmental Authority on Drought and Development* (Autorité intergouvernementale sur la sécheresse et le développement)

ISDSC : *Inter-State Defense and Security Committee* (Commission inter Etats de défense et de sécurité)

LEA : Ligue des Etats arabes

MARAC : Mécanisme d'alerte rapide pour l'Afrique centrale

MICOPAX : Mission de consolidation de la paix en Centrafrique

MINUAD : Opération hybride UA/ONU au Darfour

NEPAD : *New Partnership for African Development* (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique)

OIG : Organisation intergouvernementale

OMP : Opération de maintien de la paix

ONG : Organisation non gouvernementale

ONU : Organisation des Nations unies

OPDS : *Organ on Politics, Defence and Security* (Organe pour la politique, la défense et la sécurité)

OUA : Organisation de l'unité africaine

PACDS : Politique africaine commune de défense et de sécurité

PLANELM : Elément de planification

PMAD : Protocole d'assistance mutuelle en matière de défense

PNA : Protocole de non agression

RDC : République démocratique du Congo

SACU : *Southern African Customs Union* (Union douanière de l'Afrique australe)

SADC : *South African Development Community* (Communauté de développement de l'Afrique australe)

SADCBRIG : brigade de la SADC

SADCC : *Southern Africa Development Coordination Conference* (Conférence pour la Coordination et le Développement de l'Afrique Australe).

UA : Union africaine

UDAO : Union douanière de l'Afrique de l'Ouest

UDEAC : Union douanière et économique de l'Afrique centrale

UDEAO : Union douanière et économique de l'Afrique de l'Ouest

UE : Union européenne

UEMOA : Union économique et monétaire ouest africaine

UMA : Union du Maghreb arabe

UMOA : Union monétaire ouest africaine

UNECA : *United Nations Economic Commission for Africa* (Commission économique des Nations unies pour le développement)

ZEP : Zone d'échange préférentielle

# INTRODUCTION

La nature de la coopération actuelle entre l'Union africaine (UA) et les Communautés économiques régionales (CER) ne peut être appréhendée que dans le prolongement de la relation entre son prédécesseur, l'Organisation de l'unité africaine (OUA), et ces mêmes Communautés. Bien avant la période des indépendances, les pays africains ont pris conscience que l'intégration régionale était pour eux bien plus qu'une option pour atteindre leur développement économique. « *Le commerce, que ce soit au sein du continent ou avec le reste du monde, demeure un facteur essentiel susceptible de contribuer à relever les défis auxquels l'Afrique est confrontée. Ainsi l'intégration régionale est apparue comme le cadre idéal pour éliminer les obstacles qui entravent les échanges intra-africains et internationaux* »<sup>1</sup>. Malgré les efforts considérables consentis à cet égard, la coopération entre Etats n'a pas produit les effets escomptés au plan économique. A la fin de la Guerre froide et suite aux changements intervenus sur la scène internationale, les chefs d'Etat africains sont confrontés à une autre réalité, la multiplication des conflits. Outre les pertes matérielles et en vies humaines, l'instabilité politique qui résulte de la conflictualité pénalise les échanges entre les pays africains. La paix et la sécurité deviennent alors des conditions préalables à l'intégration régionale économique.

Le début des années 1990 est marqué par la prolifération, à des degrés différents, d'organisations de coopération et d'intégration. Cette évolution accompagne le processus de régionalisation du maintien de la paix, prévue par le chapitre VIII de la Charte des Nations unies. Dépassée par l'augmentation de ses interventions dans le monde et surtout discréditée par ses échecs en Somalie (1992-1995) et au Rwanda (1993-1996), l'Organisation des Nations unies (ONU) envisage de renforcer sa coopération avec les « organismes régionaux ». Le continent africain devient donc un cadre d'action pour les futures opérations de maintien de la paix (OMP) et un laboratoire d'expérimentation pour la coopération régionale en matière de sécurité. Alors que l'OUA et l'ONU ne disposent pour intervenir ni des capacités suffisantes pour la première ni d'une volonté politique pour la deuxième, les CER se démarquent par leur engagement dans la gestion des conflits. A l'image de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), engagée au Liberia (août 1990-octobre 1999), en Sierra Leone (février 1998-mars 2000) et en Guinée Bissau (décembre 1998-juin 1999), les CER évoluent vers une forme d'autonomisation par rapport au cadre initialement fixé par l'OUA.

En Afrique, toute CER, dans le respect d'un cadre juridique bien défini, a donc vocation à agir pour la prévention, la gestion et la résolution des conflits. L'engagement des Etats africains au niveau régional se traduit par leur volonté avérée de régionaliser : leurs discours (déclarations communes, signature de Traités, de conventions et de protocoles), leurs processus de prise de décision (sommets de chefs d'Etat et de gouvernement, réunion extraordinaire) et leurs moyens (mécanismes d'observation ou d'alerte précoce, mise en place de brigades régionales en attente). Au regard de l'intensification des conflits dans certaines régions mais aussi des risques de propagation aux pays frontaliers (Somalie, Kivu en République démocratique du Congo, Darfour au Soudan), les Etats ont un argument de poids pour faire reconnaître les CER comme des acteurs incontournables sur la scène africaine. La création de l'UA en 2002, qui instaure un cadre institutionnel au sein duquel les CER sont supposées s'intégrer, remet en

---

<sup>1</sup> *Etat de l'intégration régionale en Afrique II : rationalisation des Communautés économiques régionales*, Nations Unies, Commission économique pour l'Afrique, Union africaine. Addis-Abeba, Commission économique pour l'Afrique, 2006, p. xv.

cause leur statut d'autonomie acquis *de facto*, en l'absence de contrôle de l'OUA. Le projet de fonder une Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) propose une autre répartition des tâches et des responsabilités entre les niveaux régional et continental. Dans ce contexte, deux questions se posent. Comment la coopération UA/CER a évolué suite à la transformation de l'OUA en UA ? Cette sécurité collective à deux niveaux constitue-t-elle un atout pour le développement de l'AAPS ? Au-delà d'une présentation des liens strictement juridiques, résultant à l'origine d'une approche purement économique, cette consultance propose de relire l'évolution de la relation UA/CER à travers un prisme politique.

Notre première partie présentera l'évolution de la coopération entre les échelons continental et régional d'un point de vue historique. Elle reviendra notamment sur le fondement de la relation OUA(UA)/CER. D'un point de vue plus conceptuel, il est intéressant de noter que la priorité mise sur les questions politiques et sécuritaires au détriment de la dimension économique, correspondant au passage OUA-UA, n'a pas donné lieu à un changement de vocabulaire dans les discours officiels. Chez les théoriciens, la notion même d'intégration régionale, définie comme « *un processus résultant d'une démarche volontaire de deux ou plusieurs ensembles de partenaires appartenant à des Etats différents, en vue d'une mise en commun d'une partie de leurs ressources* »<sup>2</sup>, a progressivement disparu, à partir des années 1990, au profit du terme régionalisme. Celui-ci « *suggère l'application d'un programme et la définition d'une stratégie et donc, est généralement assimilé à des accords formels et à des institutions en devenir* »<sup>3</sup>. Notre deuxième partie sera consacrée à la présentation du processus de rationalisation aujourd'hui en cours en Afrique. En effet, le rapport UA/CER est en grande partie dicté par l'efficacité et l'efficience des CER, entre autres remises en cause par le manque de moyens et l'adhésion des Etats à plusieurs organisations. Comme nous le verrons dans notre troisième partie, afin de limiter la concurrence entre les CER, un certain nombre de textes suggère l'application d'un cadre de coopération, plus particulièrement en matière de paix et sécurité. Enfin, dans notre dernière partie, nous nous intéresserons à la manière dont la relation UA/CER continue d'évoluer face aux défis posés par la gestion de la conflictualité africaine.

---

<sup>2</sup> N. Bourenane, Des fondements théoriques et stratégiques de la construction communautaire in R. Lavergne (dir.), *Intégration et coopération en Afrique de l'Ouest*, Paris, Karthala, 1996, p. 65.

<sup>3</sup> F. Söderbaum, Introduction: Theories of New Regionalism, in F. Söderbaum, T. M. Shaw, *Theories of New Regionalism*, Palgrave reader, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2003.



## **PARTIE 1 : LA CONTRIBUTION DES CER AU PROJET** **D' « INTEGRATION REGIONALE »**

La création, en mai 1963, de l'Organisation de l'unité africaine marque une première étape dans le désir soutenu d'unité et d' « intégration régionale »<sup>4</sup> entre les Etats africains. La coopération OUA(UA)/CER est instituée par la décision prise en 1976 par le Conseil des ministres de découper l'Afrique en cinq régions. Dans les années 1980, au regard des faibles avancées réalisées en matière d'intégration et des défis politiques auxquels ils sont confrontés, les chefs d'Etat africains s'interrogent sur la manière de relancer l'unité du continent. Ils prônent la création d'une Communauté économique africaine (CEA), projet d'intégration audacieux et ambitieux dont le Traité est adopté en 1991. Le choix est fait en faveur d'une intégration de type pyramidale, à savoir la mise en place de la CEA, ayant pour aboutissement la mise en place d'un marché commun africain, repose sur des piliers, les CER. En 1999, alors que l'échec de l'OUA est avéré, la Déclaration de Syrte prône un changement d'approches et de stratégies et suggère la création d'une Union africaine censée répondre aux nombreux défis sécuritaires du continent. Au delà d'un bilan contrasté en matière d'intégration économique, les CER, qui ont plutôt fait leur preuve au plan politique, restent des piliers de l'Architecture africaine de paix et de sécurité.

### **L'OUA et les prémices de la coopération avec les CER**

La particularité de la sécurité collective africaine réside très tôt dans l'existence de plusieurs projets qui s'opposent les uns aux autres. Ce rappel est nécessaire car dès son origine, et aujourd'hui encore, la place qu'occupent les CER est indissociable de la référence faite au panafricanisme. En matière politique, l'échelon régional est perçu comme un moyen de renforcer une indépendance tout juste acquise d'un continent vaste, fragmenté et qui tend à se diversifier dans un contexte de mondialisation croissante. La volonté politique, déjà forte au lendemain de l'indépendance, a donc dominé l'environnement de l'intégration comme moyen d'émancipation économique du continent. « *L'Organisation de l'unité africaine a été créée en 1963 en tant qu'organisation politique pour accélérer la libération du continent. Ses organes, notamment le Secrétariat général, ont été conçus pour entreprendre des activités politiques, notamment les activités de plaidoyer. Même si sa Charte reconnaît la nécessité de la coopération économique et invite ses membres à renforcer l'intégration économique, son objectif premier est de traiter des questions politiques* »<sup>5</sup>. L'OUA est le fruit d'une conception de l'unité africaine qui repose sur le respect de la souveraineté, à l'instar de l'ONU. Cette conception est prônée par le groupe de Monrovia, anciennement groupe de Brazzaville<sup>6</sup>, dont l'approche de l'intégration africaine diverge de celle du groupe de Casablanca<sup>7</sup>.

---

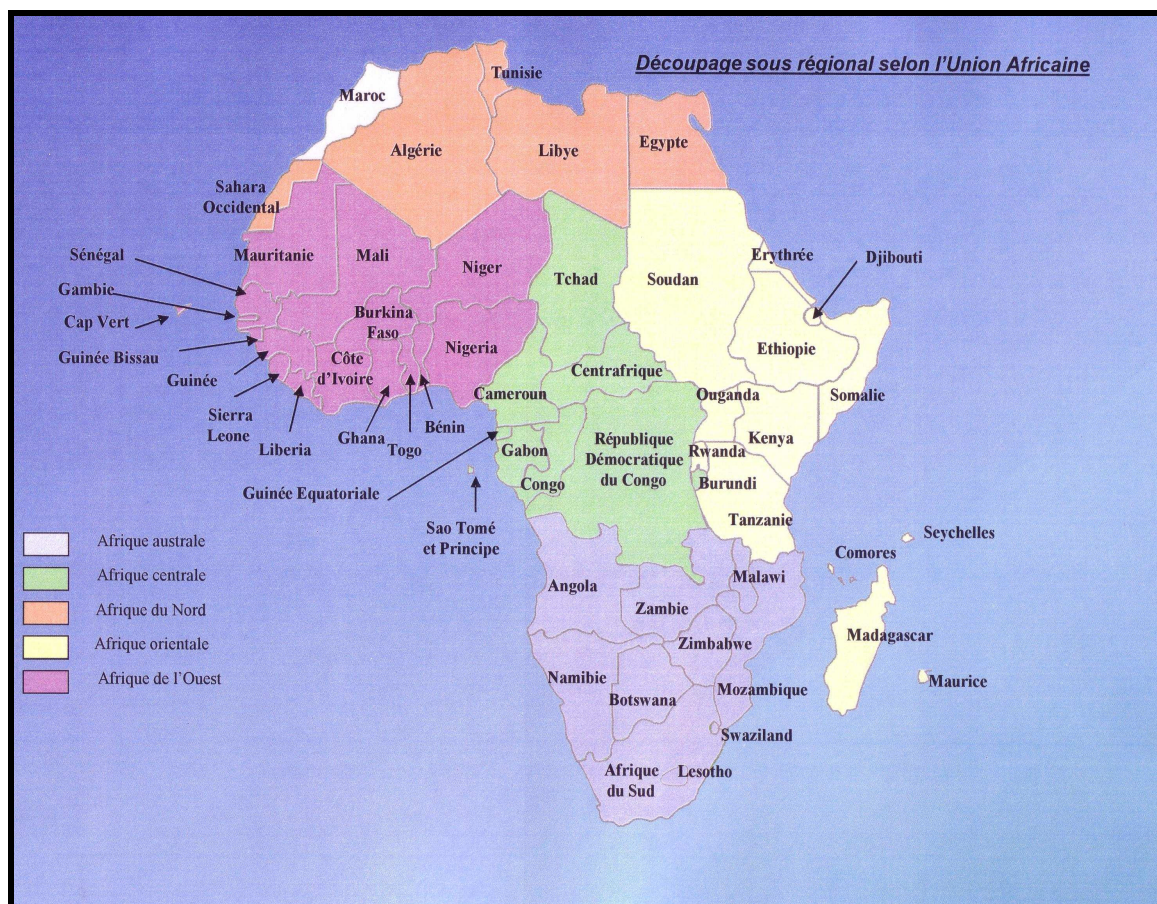
<sup>4</sup> Nous mettons des guillemets car la notion d'intégration régionale au sens de l'OUA(UA) est entendue au sens de continentale. Or, nous ferons référence à la notion d'intégration régionale par référence à celle qui se déroule à l'échelle des régions.

<sup>5</sup> *Etat de l'intégration régionale en Afrique II : rationalisation des Communautés économiques régionales*, op. cit., p. 68.

<sup>6</sup> Les pays membres de ce groupe sont : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Centrafrique, Congo Brazzaville, Côte d'Ivoire, Gabon, Madagascar, Mauritanie, Niger, Sénégal. L'adhésion du Tchad, du Nigeria, du Liberia et du Togo a coïncidé avec la création du groupe de Monrovia.

<sup>7</sup> Ce groupe se compose de l'Algérie, l'Egypte, du Ghana, de la Guinée, de la Libye, du Mali et du Maroc.

Dans le prolongement de la naissance de l'OUA, l'Assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement, réunie au Caire en juin 1964, revendique l'application du principe *Try Africa First*. Repris plus tard sous l'appellation *african ownership* (appropriation africaine), il repose sur l'idée selon laquelle les instances africaines sont prioritairement en charge des questions relatives à la stabilité du continent. Ce crédo occupe une place centrale dans le cadre du renforcement et de l'institutionnalisation des relations entre l'OUA et les régions. En 1976, le Conseil des ministres de l'OUA décide de découper le continent en cinq régions (nord, ouest, centre, est et sud)<sup>8</sup>. Ce choix s'inscrit dans un contexte où les expériences de regroupements économiques africains ayant une visée politique<sup>9</sup> et surtout la création de la CEDEAO en 1975 galvanisent les chefs d'Etats africains. En 1980, l'adoption du Plan d'action et de l'Acte final de Lagos accorde une place de choix aux CER.



Le Plan d'action de Lagos (PAL) détaille les principes et les objectifs généraux sur la manière dont l'Afrique pourrait, par le biais de l'autonomie collective, atteindre rapidement le développement économique et social. Il consacre son chapitre VIII aux « *Mesures destinées à la mise en place et au renforcement de la coopération économique et technique y compris la création d'institutions nouvelles et le renforcement de celles existantes* »<sup>10</sup>. Né des déceptions éprouvées par les Africains devant la réticence, voire le refus, des dirigeants politiques les

<sup>8</sup> Voir la Résolution du Conseil des Ministres, CM/Res. 464 (XXVI) de 1976 en annexe 1.

<sup>9</sup> Citons par exemple : l'Union entre le Ghana, la Guinée et le Mali fondée en 1961 ; la Fédération du Mali entre le Mali d'aujourd'hui et le Sénégal ; la confédération Sénégalie ou la tentative de créer une Confédération de l'Afrique de l'Est entre le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie en 1961.

<sup>10</sup> Voir le texte en annexe 2.

plus puissants à instaurer un nouvel ordre économique mondial<sup>11</sup>, le PAL se présente davantage comme une philosophie politique non contraignante. L'Acte final de Lagos (AFL) est plutôt l'aboutissement d'une réflexion sur les voies et les moyens destinés à sortir l'Afrique de la crise. Alors qu'il reprend les principes, les programmes et les projets énoncés dans le PAL, l'Acte final de Lagos va plus loin sur la nature des accords économique et politique nécessaires pour atteindre les objectifs fixés. En vertu du texte, les Etats s'engagent « à renforcer les Communautés économiques existantes et à créer d'autres groupements économiques dans les autres régions de l'Afrique, de manière à couvrir l'ensemble du continent (Afrique centrale, Afrique orientale, Afrique australe, Afrique du Nord) ; [...] à promouvoir la coordination et l'harmonisation entre les groupements économiques existants et futurs en vue de la création progressive d'un marché commun africain »<sup>12</sup>. Toutes ces mesures visent à la création d'ici 2020 d'une Communauté économique africaine.

### **Les CER, piliers de la Communauté économique africaine**

Le Traité instituant la Communauté économique africaine est signé à Abuja le 3 juin 1991 et entre en vigueur le 12 mai 1994. Partie intégrante de l'OUA, la CEA relance l'intégration économique, sociale et culturelle du continent africain. Son Traité constitutif s'inscrit dans la continuité des résolutions et des déclarations précédemment adoptées. A ce titre, son article 1 se réfère à la définition de la région telle que prévue par la Résolution CM/Res. 464 (XXVI) du Conseil des ministres de l'OUA. Cette volonté de conserver le découpage de l'Afrique en cinq régions s'explique par trois raisons. Tout d'abord, intégrer plus de 50 pays simultanément reste un objectif particulièrement compliqué à atteindre. En outre, la diversité des situations économiques et politiques de l'Afrique justifie davantage une approche régionale. Enfin, il existe une antériorité juridique et opérationnelle de plusieurs Communautés régionales et sous-régionales pouvant être mise à profit pour la création de la Communauté économique africaine<sup>13</sup>.

Le choix d'une approche pyramidale de l'intégration se confirme et les CER sont considérées comme les pierres angulaires dans l'avènement d'une Communauté économique à l'échelon continental. Le Traité de la CEA prévoit sa mise en place à l'issue d'une période de 34 ans et suivant six étapes.

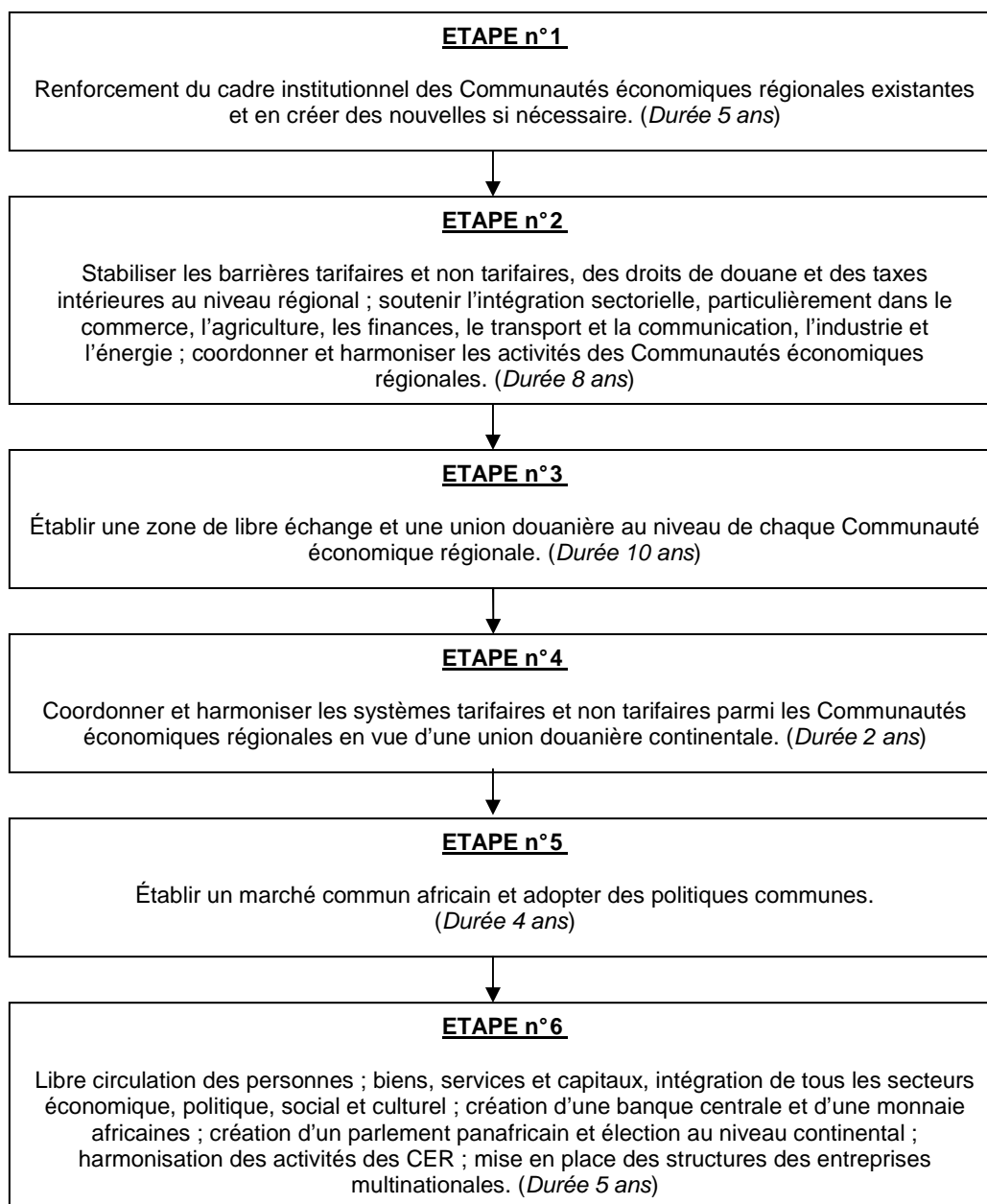
---

<sup>11</sup> P.F, Gonidec, *L'OUA trente ans après : l'unité africaine à l'épreuve*, Paris, Karthala, 1993, p.134.

<sup>12</sup> Extrait de l'Acte final de Lagos (avril 1980)

<sup>13</sup> *Etat de l'intégration régionale en Afrique II : rationalisation des Communautés économiques régionales*, op. cit., p. 79

**La mise en œuvre du Traité d'Abuja en six étapes réparties sur 34 années**  
(A l'origine prévue jusqu'en 2028)



La première phase repose sur « *le renforcement du cadre institutionnel des Communautés économiques régionales existantes et la création de nouvelles Communautés là où il n'en existe pas, au cours d'une période de cinq années au maximum, à compter de la date d'entrée en vigueur du présent Traité* »<sup>14</sup>. En termes chiffrés, cela signifie qu'à compter de 1999 une CER doit pouvoir être associée à une région et que la mise en place de la CEA est prévue à l'horizon 2028. Dans son article 28, intitulé *Communautés économiques régionales*, le Traité constitutif de la CEA rappelle que les Etats membres s'engagent « *à prendre toutes les mesures nécessaires en vue de promouvoir progressivement une coopération plus étroite*

<sup>14</sup> Article 6 « Modalités de mise en place de la Communauté ».

entre lesdites Communautés, notamment en coordonnant et en harmonisant leurs activités, dans tous les secteurs ou domaines en vue de réaliser les objectifs de la Communauté (paragraphe 2) »<sup>15</sup>. En outre, dans l'article 88 relatif aux « Relations entre la Communauté et les Communautés économiques régionales », le Traité rappelle que « la mise en place de la Communauté se fera, principalement, par la coordination, l'harmonisation et l'intégration progressive des activités des Communautés économiques régionales »<sup>16</sup>. Dans la pratique, l'intégration africaine connaît finalement une véritable renaissance au plan régional mais de manière inattendue en matière politique.

L'évolution du rôle des CER sur le continent est en lien direct avec la transformation du paysage sécuritaire africain depuis les indépendances. Lors de sa création, la raison d'être de l'OUA est la défense du respect des frontières héritées de la colonisation, domaine où elle s'est montrée la plus efficace. L'OUA a eu un poids déterminant dans la résolution de litiges frontaliers notamment entre le Maroc et l'Algérie (1963-1972), le Gabon et la Guinée Equatoriale, le Rwanda et le Burundi, le Ghana et le Burkina ou l'Ouganda et la Tanzanie. Dans le cas des luttes de libération nationale, l'implication très forte des ex-pays colonisateurs limite son action. De même, l'instrumentalisation de conflits (Angola, Mozambique) par les Etats-Unis et l'URSS relègue l'organisation au rang d'acteur secondaire. Les obstacles que rencontrent l'OUA ne sont toutefois pas seulement le fait des acteurs extérieurs. Elle est aussi discréditée par le non respect des engagements souscrits par ses propres Etats membres. L'exemple le plus flagrant est le conflit entre le Maroc et le Front Polisario, mouvement de libération pour le Sahara Occidental, où face à la complexité du dossier l'Organisation se retrouve divisée.

Alors qu'elle n'y était pas préparée, l'OUA aura essayé d'endosser un rôle plus actif et pragmatique dans les affaires sécuritaires du continent. En 1963, la sécurité ne constitue qu'un domaine de coopération parmi d'autres (économie, transport). Elle dépend d'une commission de défense sur laquelle l'organisation s'appuie en 1980 pour son engagement au Tchad. La Charte de l'OUA prévoit également à sa création une commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage afin de régler les différends interétatiques par des voies pacifiques. Bien qu'elle soit un organe permanent, cette commission n'a jamais fonctionné. Ne se référant à aucun principe directeur, elle est restée un outil politique au service des chefs d'Etat. La promotion de l'unité et de la solidarité, principale raison d'être de l'OUA, seront progressivement remises en question par la nature de la conflictualité. Erigée comme principe fondateur, la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats restera la principale limitation à la marge de manœuvre de l'OUA. L'Organisation est complètement absente de conflits majeurs comme au Soudan (depuis 1956), en Angola (depuis 1976), au Mozambique (de 1975 à 1992), ou en République démocratique du Congo (depuis 1960).

En fin de compte, les Etats membres de l'OUA qui préférèrent une gestion plus informelle des conflits recourent surtout aux comités *ad hoc*, aux négociations bilatérales directes, à la médiation de chefs d'Etat ou encore prennent les décisions au niveau de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement. Toutes ces instances de médiation permettent aux Etats de garder la maîtrise des processus de résolution des conflits. Les CER n'échappent pas à cette instrumentalisation par le politique. La seule différence est que leur implication se justifie dans un contexte où la conception de la paix, de la sécurité et de l'intervention ont changé. La propagation des conflits intra-étatiques ouvre une brèche aux CER obligées de s'investir

---

<sup>15</sup> Chapitre XIX, article 88, sur les Relations entre la Communauté et les Communautés économiques régionales, voir annexe 3.

<sup>16</sup> *Idem*.

d'avantage dans la lutte contre l'instabilité régionale et de se munir de moyens institutionnels pour agir en toute légitimité. Tirant les leçons politiques des échecs économiques de l'intégration régionale, les chefs d'Etat et de gouvernement prennent des mesures en vue d'écourter la période pour la mise en place de la CEA (38 ans), jugée trop longue. Dans la Déclaration de Syrte du 9 septembre 1999, la rénovation de l'OUA est adoptée. L'Acte constitutif de l'Union africaine de juillet 2000 annule et remplace les dispositions contraires du Traité d'Abuja. La décision est prise de bâtir une Union africaine, jusqu'alors supposée être le dernier stade de l'évolution de la CEA.

### **La reconnaissance des CER dans l'Acte constitutif de l'Union africaine**

Prenant acte des échecs de l'OUA, notamment en termes d'image pour le continent, nombreux sont les dirigeants africains à penser qu'il est nécessaire de reconsidérer le cadre d'action de l'Organisation. L'accent est mis sur une redéfinition de la sécurité et de la souveraineté comme une condition préalable au développement économique. L'UA qui s'inscrit dans le prolongement de l'OUA s'inspire de mécanismes déjà existants.

Avant la création du Conseil de paix et de sécurité, la décision est prise de conserver le Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits comme un organe de l'Union africaine. Adopté au Caire, le 29 juin 1993 par l'Assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement, ce mécanisme comprend deux organes principaux : l'organe central pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits et un centre de prévention<sup>17</sup>. Le premier assure la direction et la coordination des activités entre les sessions ordinaires de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement. Cet organe est composé d'une *troïka* (le président sortant, le président en exercice et le président entrant) et des membres du bureau de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement. Il dispose d'instruments opérationnels tels que le Secrétariat général, le centre de gestion des conflits, le système d'alerte précoce et le fonds de la paix. Il fonctionne au niveau des chefs d'Etat, des ministres et des ambassadeurs accrédités auprès de l'OUA et il peut être sollicité par le Secrétaire général ou tout autre Etat membre. Dans la pratique, le Mécanisme sera rarement mis en œuvre : déploiement par l'OUA de missions d'observation au Rwanda (1990-1993), au Burundi (1993-1996) et aux Comores (1998-1999). L'OUA qui essaie de se concentrer sur le volet prévention est confrontée à des limites financières et opérationnelles. Les années 1990 marquent un véritable donc revirement pour l'implication des CER.

En effet, l'Afrique est marquée par des guerres qui se propagent au-delà des frontières étatiques, à l'image de la région du fleuve Mano (Liberia, Sierra Leone, Guinée) et des Grands Lacs (Burundi, Rwanda, RDC). La finalité de la coopération entre les Etats ne peut plus être la défense du continent contre un ennemi extérieur non africain mais plutôt la prévention, la gestion et la résolution de conflits ayant des origines internes aux Etats. Les risques de régionalisation des conflits mettent définitivement un terme à la référence à la non-ingérence dans les affaires internes, dernier vestige du panafricanisme hérité de l'OUA. Dans un contexte où l'africanisation de la sécurité prend une place de plus en plus centrale, les prérogatives sécuritaires glissent de l'échelon continental au niveau régional. Jusqu'à la création de l'Union africaine, les défaillances de l'OUA seront compensées par un activisme régional fort en matière de sécurité. Dans la Déclaration de Syrte de 1999, les Etats valorisent

---

<sup>17</sup> Voir D. Lecoutre, « Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, clef d'une nouvelle architecture de stabilité en Afrique ? », *Afrique contemporaine*, 2004, vol. 4, n° 212, décembre 2004, p.131-162.

donc « *les Communautés économiques régionales qui constituent les piliers de la réalisation des objectifs de la Communauté économique africaine et de l'Union envisagée* ». Le maintien de cette relation entre l'UA et les CER permet finalement de donner un autre contenu au discours sur l'unité africaine.

Avec l'échec de l'OUA, le projet d'Union africaine apparaît comme une tentative de retourner à la conception du groupe de Casablanca qui prônait la consolidation d'une unité politique sous la forme des Etats-Unis d'Afrique. De nombreux chefs d'Etat, notamment les présidents libyen et sénégalais, partisans de cette approche n'ont pas ménagé leurs efforts pour soutenir le projet d'Union africaine. Cela explique d'ailleurs la rapidité avec laquelle l'UA a été créée. Après une réflexion initiée en 1999, portant sur la révision des structures, des procédures et des méthodes de travail de l'ancien Organe central, le choix est fait en faveur de l'élaboration d'un Protocole relatif à la création d'un Conseil de paix et de sécurité (CPS). Celui-ci est adopté lors de la première session ordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union africaine à Durban (Afrique du Sud), le 9 juillet 2002, et entre en vigueur le 26 décembre 2003. Le Conseil de paix et de sécurité de l'UA est désigné comme un organe de décision permanent pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits. Il constitue, selon le Protocole (article 2 § 1), « *un système de sécurité collective et d'alerte visant à permettre une réaction rapide et efficace aux situations de conflit en Afrique* ». L'article 16 du Protocole relatif à la création du CPS de l'UA stipule en outre que les mécanismes régionaux font parties de l'AAPS alors que l'UA assume la responsabilité principale de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique. L'Acte constitutif rappelle dans son article 3, que l'un des objectifs de l'Organisation 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 place accordée au CER au sein du continent, et plus précisément de l'AAPS, révèle une fois de plus l'incapacité des Etats à trancher entre une approche où prévaudrait un Gouvernement de l'Union, avec des prérogatives régaliennes largement diminuées, et une vision où l'unité se ferait par étape conformément au cadre fixé par le Traité instituant la CEA<sup>18</sup>. En d'autres termes, l'absence de vision commune continentale est propice aux batailles entre les Etats pour qui le respect de leurs prérogatives passe par l'affirmation de leur hégémonie au plan régional<sup>19</sup>. Au final, que ce soit à travers le Traité d'Abuja ou l'Acte constitutif de l'Union africaine, le bilan contrasté du continent au plan économique a plutôt mis l'accent sur la dimension politique de l'« intégration régionale ».

### **De l'économie au politique, le bilan de l'« intégration régionale »**

Malgré toutes les tentatives de créer un cadre le plus cohérent possible, de nombreux obstacles nuisent à la contribution des CER à l'« intégration régionale ». Au-delà des limites portant sur les capacités des CER à proprement parler (manque de ressources financières<sup>20</sup> et

<sup>18</sup> Pour plus de détails, voir D. Lecoutre, Vers un gouvernement de l'Union africaine ? Gradualisme et statu quo v. immédiatisme, *Politique étrangère*, 2008/03, Automne, p. 629-639.

<sup>19</sup> Nigeria en Afrique de l'Ouest, Afrique du Sud, Zimbabwe et Angola en Afrique australe, Kenya et Ethiopie en Afrique de l'Est, Gabon, Cameroun et Congo en Afrique centrale.

<sup>20</sup> Le manque de ressources, voire le défaut d'autonomie financière est la principale justification donnée à l'inefficacité des CER. En 2006, l'UEMOA et la CEMAC ont déjà mis en application le financement de leur budget par une taxe sur les importations de pays tiers. Cette formule n'est alors appliquée que partiellement par la CEDEAO et la CEEAC. (*Etat de l'intégration régionale en Afrique II : rationalisation des Communautés économiques régionales, op. cit.*, p. 119).

humaines<sup>21</sup>, faiblesse des mécanismes institutionnels), la lenteur du processus d'intégration résulte surtout de facteurs politiques. Dès les indépendances, alors que les regroupements régionaux sont conçus avec une finalité économique, ils restent des instruments au service de dirigeants africains en quête de pouvoir et de légitimité politique. Ainsi, les véritables difficultés que rencontrent les CER aujourd'hui sont liées soit au manque de volonté politique des Etats, pouvant se traduire par exemple par le délai de ratification et/ou la non-application des protocoles, soit à la multi-appartenance des Etats, accentuée par l'absence de coordination entre les institutions régionales, soit au manque de cohésion face aux différents partenaires. L'idée selon laquelle l'évolution des CER dépend avant tout de considérations politiques est illustrée par le fait que, même si leurs faiblesses matérielles sont avérées, certaines régions ont connu des avancées significatives au plan politique leur ayant permis ensuite de se recentrer sur le volet économique (CEDEAO). «Ainsi, la dimension politique de l'intégration régionale en Afrique apparaît clairement et le constat selon lequel l'adhésion aux Communautés économiques régionales est motivée par des raisons politico-stratégiques, et non pas économiques, se trouve confirmé.»<sup>22</sup>

En raison du lien existant entre les dimensions politique et économique, les Etats savent que la réduction des risques de conflit passe par des CER efficaces et efficientes. La reconnaissance de leur compétence passe néanmoins par un élargissement des prérogatives en matière d'intégration régionale, faisant suite à l'adoption de dispositions relatives à la sécurité et de mécanismes de règlement des conflits. Le problème s'est posé dans certaines CER où la coopération régionale ne dépassait pas la signature de traités et de protocoles<sup>23</sup> (IGAD, CEEAC). Depuis les années 1990, à l'exception de l'Afrique du Nord, dans chacune des régions, au moins une CER a réussi à dépasser la dimension symbolique, en donnant du contenu aux accords conclus entre les Etats engagés dans le maintien de la paix et de la sécurité.

En Afrique de l'Ouest, après avoir lancé l'ECOMOG<sup>24</sup> en 1990, les Etats de la CEDEAO signent en 1999 le Protocole relatif aux mécanismes de prévention, de gestion, de règlements des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité. En Afrique australe, l'Organe chargé de la politique, de la défense et de la sécurité (*Organ on Politics, Defence and Security*) est créé en 1996. Il existe déjà parmi les mécanismes de la SADCC<sup>25</sup>, une Commission inter Etats de défense et de sécurité (*Inter-State Defence and Security Committee*) qui a subsisté après 1994 et à laquelle s'est ajouté l'OPDS. En Afrique centrale, le Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale (COPAX) est adopté en 1999 par les Etats de la CEEAC. Il fait suite à une initiative des Etats de la région de créer, en 1992, un Comité consultatif permanent des Nations unies chargé des questions de sécurité en Afrique centrale. La volonté des Etats est alors de relancer la CEEAC en totale léthargie depuis 1983, suite aux instabilités récurrentes dans ses pays membres. L'IGAD, créée en 1996, n'a pas d'organe de sécurité à proprement parler. L'organisation a cependant contribué au règlement pacifique des conflits dans la région, supervisé le processus de paix du Sud Soudan, fourni des ressources et déployé des

---

<sup>21</sup> La plupart des CER ont apparemment de petits secrétariats aux effectifs insuffisants. La faiblesse des salaires pourrait expliquer les difficultés de recrutement du personnel spécialisé. 40% des cadres gagnent plus de 20 000 dollars US. par an et 40% gagnent entre 10 000 et 20 000 dollars US. (*Etat de l'intégration régionale en Afrique II : rationalisation des Communautés économiques régionales, op. cit., p. xix*)

<sup>22</sup> *Etat de l'intégration régionale en Afrique II : rationalisation des Communautés économiques régionales, op. cit., p.78.*

<sup>23</sup> Pour plus de détails sur les problèmes liés aux ratifications, voir rapport *Etat de l'intégration régionale en Afrique II : rationalisation des Communautés économiques régionales, op. cit., p.115.*

<sup>24</sup> ECOWAS Monitoring Group / Groupe d'observation ou d'interposition de la CEDEAO.

<sup>25</sup> La *Southern African Development Coordination Conference* (SADCC) est l'ancêtre de l'actuelle SADC.



efforts conséquents pour participer au processus de paix en Somalie. La question qui se pose alors est de savoir pourquoi les Etats adhèrent-ils à plusieurs CER, sachant que cette situation a fini par handicaper l'intégration régionale dans son ensemble ?

Dans le cadre d'une de ses enquêtes, la commission économique des Nations unies pour l'Afrique (UNECA) révèle que la moitié des Etats africains adhèrent à plusieurs CER pour des raisons politiques et stratégiques alors que 35% le font en raison d'intérêts économiques. Le critère géographique, qui constitue un élément essentiel du Traité d'Abuja, n'est évoqué que par seulement 21% des pays<sup>26</sup>. Partant de ce constat, il est possible de conclure que si dans les faits la multi-appartenance est un obstacle à l'intégration régionale, elle peut aussi devenir une véritable stratégie politique. Les pays adhèrent donc à plusieurs CER afin de concrétiser en temps voulu les gains qu'ils attendent des CER. Leur intérêt se matérialise alors par la mise à disposition de moyens financiers, matériels ou humains. Toujours selon l'UNECA, en moyenne, un tiers des pays membres ne s'acquittent pas de leurs obligations statutaires et cette proportion peut atteindre la moitié des membres dans certaines Communautés<sup>27</sup>. Les raisons de ce défaut d'implication financière, principale entrave au bon fonctionnement des CER, sont diverses.

En 2009, au sein de la CEDEAO, 5 pays seulement étaient à jour de leurs contributions financières auprès de la Commission (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali et Nigeria). Parmi les mauvais payeurs figuraient le Liberia (20 ans d'arriérés), la Mauritanie (16 ans), la Sierra Leone et la Gambie (11 ans), le Cap vert et la Guinée Bissau (10 ans). Les pays identifiés comme « mauvais payeurs » étaient alors ceux soumis à une instabilité politique récurrente (Mauritanie) ou ayant été pendant longtemps en guerre (Liberia, Sierra Leone). D'où le lien qui a d'ailleurs été rapidement admis entre économie et politique en matière d'intégration régionale. La première cause des arriérés de paiement est donc l'instabilité dont l'Etat peut être l'objet. Au-delà, d'une incapacité réelle à pouvoir contribuer au bon fonctionnement de l'organisation, le peu de moyens mis à disposition peut résulter de la crainte des Etats de voir leur indépendance et leur souveraineté diluer au plan régional. Dans la pratique, certains secrétariats de CER ne disposent donc d'aucun pouvoir légal leur permettant de s'assurer que les Etats membres respectent leurs engagements. En fin de compte, les contributions étatiques fluctuent au regard des intérêts en jeu et de l'utilité qu'ils ont d'une CER. Les Etats multiplient leurs adhésions, alors même qu'ils n'ont pas toujours les moyens de contribuer au budget d'une Communauté et ne s'investissent que s'ils sont convaincus par les avantages qu'ils pourront obtenir des CER. Or, cette position critiquable crée une forme de cercle vicieux.

Les Etats qui appartiennent à plusieurs CER n'ont pas toujours la possibilité, ou la volonté, de remplir leurs obligations financières. A cause de ce manque de financement et d'engagement politique, les CER n'apportent que peu de bénéfice à leurs Etats membres, encore moins décidés à s'investir politiquement et financièrement. Quels que soient les régions considérées, les Etats sont à la recherche d'une rentabilité immédiate de l'intégration sans qu'ils en aient pour autant une vision stratégique réelle. Les pays qui ont adhéré à plusieurs Communautés l'ont fait sans avoir suffisamment réfléchi à l'engagement politique nécessaire pour permettre aux CER d'être efficaces et crédibles. Or, l'enjeu du renforcement des moyens financiers à l'échelon régional est aussi lié à la question de l'indépendance des CER à l'égard des partenaires extérieurs. Pour Christopher Hill, ce paradoxe est l'illustration de ce qu'il qualifie,

---

<sup>26</sup> *Etat de l'intégration régionale en Afrique II : rationalisation des Communautés économiques régionales, op. cit.*, p.xvii

<sup>27</sup> *Idem.*

en prenant l'exemple européen, de « *expectations capabilities gap* ». <sup>28</sup> En d'autres termes, le fossé existant entre les attentes externes que suscitent les CER et leurs capacités internes à les satisfaire est encore trop élevé. L'une des conséquences de ce phénomène est que le renforcement des capacités des Etats africains qui revendiquent leur autonomie politique n'est possible que grâce aux multiples aides extérieures.

Ce soutien n'en est pas moins nécessaire étant donné que la gestion des conflits et le maintien de la paix restent des opérations aussi complexes qu'onéreuses qui dépassent souvent les faibles capacités et les maigres ressources des CER. Nombreuses sont les initiatives régionales qui se retrouvent finalement tributaires de l'engagement de bailleurs de fond étrangers dont les modes d'actions ne sont pas non plus toujours cohérents entre eux. D'où le choix qui s'est porté sur l'UA, reconnue comme un interlocuteur de choix et unique étant donné qu'elle en réunit tous les Etats du continent à l'exception du Maroc <sup>29</sup>. Grâce au soutien dont elle dispose, l'Union africaine multiplie les efforts en matière de paix et sécurité. Elle a ainsi dépêché un contingent au Burundi (février 2003-juin 2004), une mission hybride avec l'ONU au Darfour depuis juillet 2007 (MINUAD) et en Somalie (AMISOM) depuis janvier 2007. La stabilité et la gouvernance que prône l'UA dans ses discours sont supposées jouer un rôle décisif sur le plus long terme dans la réduction de la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie des populations. Dans ce contexte, le Programme minimum d'intégration (PMI), lancé en juillet 2010, réaffirme non seulement le lien politique/ économique mais aussi UA/CER.

Ce PMI est « *perçu comme un outil de convergence entre les CER - élaboré sur la base de quelques domaines prioritaires à mettre en œuvre aux niveaux régional et continental - par lequel elles pourraient renforcer leur coopération et bénéficier des avantages comparatifs et de bonnes expériences et pratiques de chacune d'elles en matière d'intégration* » <sup>30</sup>. Il se fonde sur une approche à géométrie variable qui permet aux CER de progresser à des rythmes différents dans le processus d'intégration. Différents secteurs sont jugés prioritaires, sur la période 2009-2012 (libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, les infrastructures et l'énergie, l'agriculture, les transports, etc.). En matière de paix et de sécurité, le PMI fixe trois objectifs : prévenir et résoudre les conflits (objectif 9), des élections démocratiques et une alternance du pouvoir politique (objectif 18) et améliorer la gouvernance dans les CER (objectif 19). Pour atteindre chacun de ces objectifs, le PMI suggère à la Commission de l'UA et aux CER, sans pour autant les développer, certaines activités et programmes régionaux et continentaux qui sont résumés dans le tableau ci-dessous.

---

<sup>28</sup> C. Hill, "The capability-expectations gap, or conceptualizing Europe's international role", *Journal of Common Market Studies*, n° 3, 1993.

<sup>29</sup> Le Maroc s'est retiré de l'OUA après la reconnaissance par l'organisation du Sahara Occidental.

<sup>30</sup> Programme minimum d'intégration, Commission de l'Union africaine, Programme de Yaoundé, Commission de l'Union africaine, Département des Affaires économiques, 2010, p.4.

Objectif	Activités ou programmes proposés par le PMI
<i>Prévenir et résoudre les conflits</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programme des frontières de l'UA</li> <li>- Mise en place et fonctionnement d'un système d'alerte rapide des conflits</li> <li>- Mise en place et fonctionnement d'une FAA et de brigades régionales</li> </ul>
<i>Elections démocratiques et une alternance du pouvoir politique</i>	Les CER doivent encourager leurs Etats membres à ratifier la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance.
<i>Amélioration de la gouvernance dans les CER</i>	Chaque CER développe son propre mécanisme d'évaluation par les Pairs.

Au final, tout en constituant une menace, les conflits civils favorisent néanmoins l'intégration régionale en Afrique. A l'image de la CEDEAO, certaines CER sont sorties renforcées des périodes d'instabilité dans la mesure où les pays membres se sont rendu compte de leur forte interdépendance. En se plaçant dans une perspective d'intégration économique, les contraintes que fait peser l'instabilité politique sur l'intégration régionale peuvent selon l'UNECA se manifester de différentes façons<sup>31</sup>. Premièrement, les conflits dans un pays membre d'une CER compromettent l'intégration et la croissance économiques dans l'ensemble de la région. Deuxièmement, les conflits créent de la méfiance entre les acteurs. Troisièmement, ils absorbent des ressources qui auraient pu être utilisées pour renforcer les économies nationales et l'intégration régionale. Quatrièmement, ils ont pour effet de rétrécir les marchés et de favoriser la mise en place de barrières non tarifaires au commerce régional. Au-delà du manque de ressources, les bons rapports de voisinage, le traitement commun des questions de sécurité et les considérations politiques influent donc sur la capacité des CER à mener à bien leurs projets régionaux.

Si les capacités financières varient d'un Etat membre à un autre, les bénéfices de l'intégration en matière sécuritaire ne sont pas forcément disproportionnés. Plus les Etats s'investissent, plus il existe une maturation politique des CER (CEDEAO). L'interdépendance croissante entre les Etats et l'établissement de contacts politiques périodiques peuvent aussi renforcer la confiance et faciliter la coopération. Le niveau d'engagement et la solidarité des chefs d'Etat restent des atouts indéniables pour l'intégration d'un continent dont le développement reste entravé par la prolifération des conflits. En résumé, plus les Etats manquent de légitimité plus ils ont besoin de l'échelon régional pour se légitimer<sup>32</sup>. Ils ont également une appréciation de l'intégration régionale en termes de coût-avantages économiques et politiques. Même si la

<sup>31</sup> *Etat de l'intégration régionale en Afrique II : rationalisation des Communautés économiques régionales, op. cit.*, p.19.

<sup>32</sup> H. Gandois, *The Emergence of Regional Security Organisations in Africa. A Comparative Study on ECOWAS and SADC*. Saint Antony's College, University of Oxford, doctorat en Relations Internationales, 2008, p. 188.

rationalisation n'est pas toujours citée explicitement dans les textes que nous venons de passer en revue, les dirigeants africains sont largement conscients que l'appartenance à plusieurs CER va à l'encontre des aspirations des Etats à l'intégration.

## **PARTIE 2 : LA RATIONALISATION DES CER, UN ENJEU MAJEUR POUR LE CONTINENT AFRICAIN**

L'Afrique détient le record du nombre d'organisations intergouvernementales (OIG). Il en existe en effet plus de 200 sur le continent<sup>33</sup>. L'appellation OIG est un terme générique et utilisé notamment en matière juridique pour distinguer les Etats des acteurs supranationaux. La notion de Communauté économique régionale implique seulement 14 organisations ayant été reconnues et identifiées comme telles par l'OUA. Principal inconvénient, ce nombre est encore trop élevé et, dans la plupart des régions, la multi-appartenance, en d'autres termes le fait pour un Etat d'appartenir à plusieurs organisations, complique les relations entre les Communautés et entre l'UA et les CER. Afin de faire face à cette situation, les Etats se sont mis d'accord pour lancer un processus de rationalisation. Dans un contexte où les CER prolifèrent, comment se définit la notion de rationalisation et comment a-t-elle évolué au vu des différents débats menés au sein des instances africaines ?

### **Les relations entre les CER à travers le prisme de la multi-appartenance**

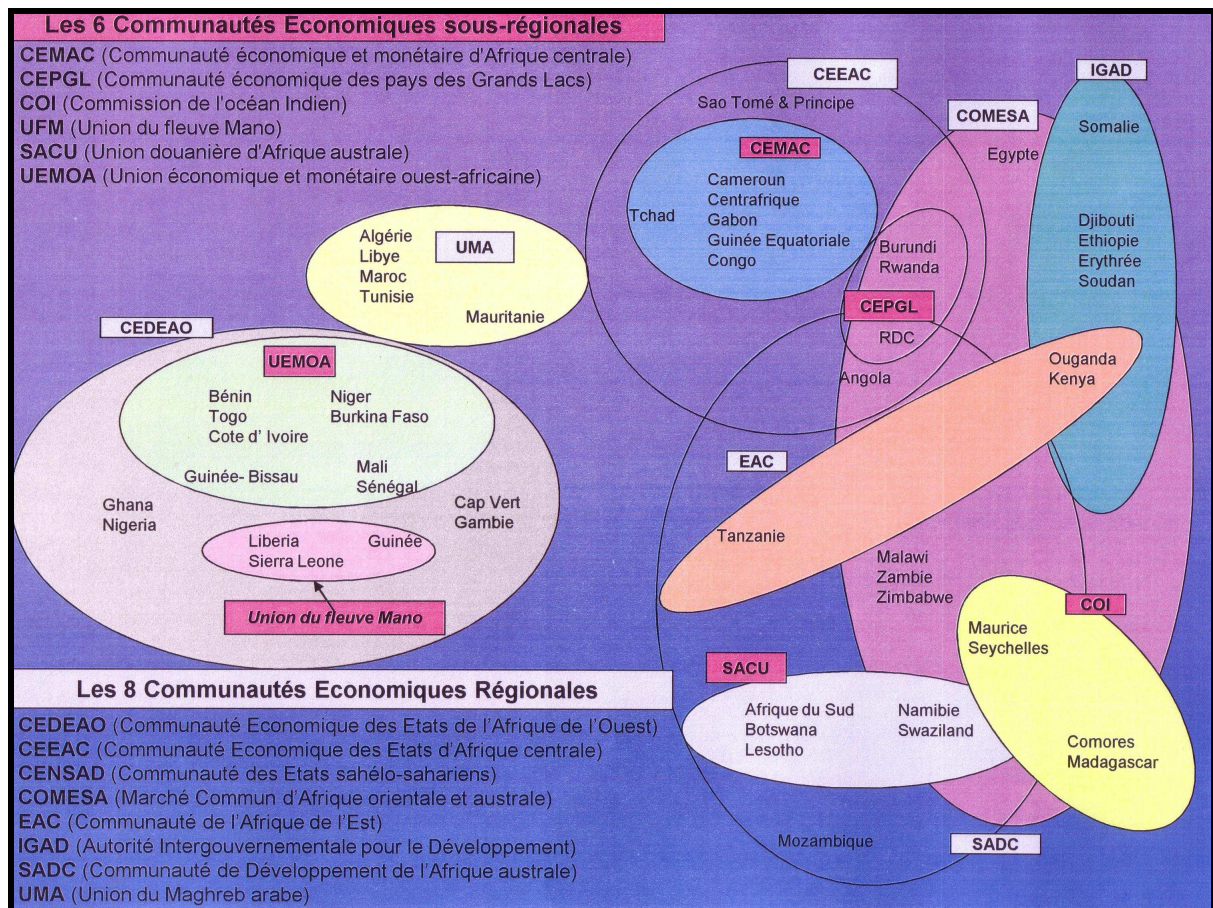
L'Afrique compte huit Communautés économiques régionales et six Communautés dites sous-régionales. Chaque CER a une histoire et des critères d'adhésion qui lui sont propres. La plupart d'entre elles sont l'émanation d'institutions créées pour traiter de problèmes politiques ou économiques, le plus souvent suite à des rivalités ou des conflits. Il est possible de distinguer entre les organisations micro-économiques, impliquées dans les anciennes intégrations économiques, et les organisations politiques macro-régionales, plus compétentes dans la gestion des conflits. Les textes de l'OUA distinguent plutôt entre deux catégories d'acteurs : les Communautés économiques régionales et les Communautés économiques sous-régionales (CESR).

Dans le Traité instituant la CEA, la région est définie comme telle « *par la résolution CM/Res.464 (XXVI) du Conseil des Ministres de l'OUA relative à la répartition de l'Afrique en cinq régions : Afrique du Nord, Afrique de l'Ouest, Afrique centrale, Afrique de l'Est et Afrique australe* ». Cette définition est donc avant tout basée sur des critères géographiques. Parmi les CER, l'IGAD, la CENSAD et l'EAC ne correspondent pas à la définition de région. Le Marché commun de l'Afrique orientale et australe et la Communauté des Etats sahélo-sahariens sont parmi les plus grands ensembles. Géographiquement peu étendues, les Communautés économiques sous-régionales sont considérées comme des sous-ensembles de CER plus importantes. Le Traité instituant la CEA définit une « sous-région » comme un « *ensemble d'au moins 3 Etats d'une même ou plusieurs régions* ». Dans les cinq régions identifiées par l'OUA, le processus d'intégration dépend de deux ou plusieurs regroupements, la plupart des pays étant membres de plusieurs organisations. Ainsi, sur les 53 pays africains : 7 pays seulement appartiennent à une seule CER, 27 appartiennent à deux CER et 18 autres à trois CER<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Réunion des Experts Gouvernementaux sur la Rationalisation des Communautés Economiques Régionales (CER), Ouagadougou (Burkina Faso), 27 – 31 Mars 2006, Rapport consolidé des réunions consultatives d'Accra et de Lusaka.

<sup>34</sup> Voir le tableau récapitulatif de l'appartenance des Etats aux OIG en annexe 4. Ce tableau est repris d'un dossier déjà réalisé pour la DAS en 2005.



Voici à présent comment se concrétise la question de la multi-appartenance dans chacune des cinq régions<sup>35</sup>.

#### *Afrique du Nord*

A part l’Egypte et le Soudan, tous les pays d’Afrique du Nord sont membres de l’UMA. Seules l’Algérie et la Mauritanie n’appartiennent pas à d’autres Communautés. Les autres pays sont membres de la CEN-SAD, du COMESA ou de l’IGAD.

#### *Afrique centrale*

Cette région compte trois Communautés économiques régionales (CEMAC, CEEAC et CEPGL). Alors que la CEEAC comprend tous les pays d’Afrique centrale, la CEMAC regroupe six de ses pays membres appartenant à la zone CFA (Communauté financière africaine) d’Afrique centrale. A l’exception de Sao Tomé et Principe, qui n’est membre que d’une CER, tous les pays d’Afrique centrale appartiennent à au moins deux Communautés. La République démocratique du Congo détient le record en faisant partie de quatre CER qui ne sont pas toutes géographiquement limitées à l’Afrique centrale (CEEAC, CEPGL, COMESA et SADC).

#### *Afrique de l’Est*

Les institutions en charge de l’intégration en Afrique de l’Est sont l’EAC, l’IGAD, le COMESA et la COI. Cette région compte le plus grand nombre d’initiatives et tous les pays sont membres d’au moins deux CER. Le Soudan est même membre de trois CER (CEN-SAD,

<sup>35</sup> *Etat de l’intégration régionale en Afrique II : rationalisation des Communautés économiques régionales, op. cit., p. 58.*

COMESA et IGAD). Les Communautés économiques régionales d'Afrique de l'Est plus petites, notamment l'IGAD et la COI, n'ont guère progressé dans la réalisation de leurs objectifs. L'EAC fait figure d'exception alors que ses objectifs en particulier en matière d'intégration des marchés et des échanges sont similaires à ceux de la SADC et du COMESA. Parmi les pays membres de l'EAC, la Tanzanie est membre de la SADC dont le processus d'intégration est en retard par rapport à celui du COMESA auquel appartiennent le Kenya et l'Ouganda.

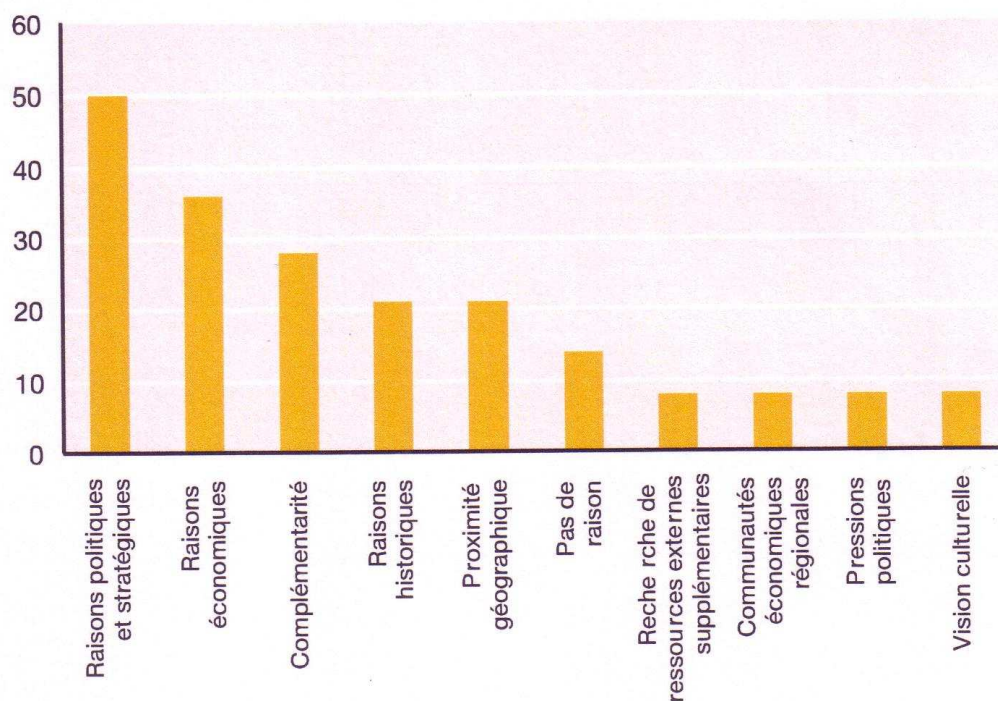
#### *Afrique australe*

Le COMESA et la SADC sont les deux principales Communautés de la région avec des chevauchements considérables en matière de mandats et d'objectifs. Six pays (Malawi, Maurice, RDC, Seychelles, Zambie et Zimbabwe) sont membres de ces deux groupements en dépit de la similitude de leurs programmes. Cette situation est compliquée par le fait que cinq de ces pays sont signataires de l'accord de libre-échange du COMESA qui fonctionne selon des règles d'origine différentes des arrangements commerciaux préférentiels consentis aux membres de la SADC. L'Union douanière d'Afrique australe (SACU) est l'une des CER les plus intégrées sachant que tous ses membres appartiennent également à la SADC. Alors que la SADC n'a pas encore mis en place une zone de libre-échange, les systèmes et processus de la SACU progressent indépendamment des problèmes auxquels sont confrontés les accords de libre-échange, comme le COMESA, et les unions douanières, comme l'EAC. Partant de ce constat, la question qui se pose est de savoir quelles sont les conséquences de cette multi-appartenance.

Quelles que soient les raisons pour lesquelles les Etats adhèrent à plusieurs organisations (politiques, stratégiques, économiques, géographique), la multi-appartenance alimente la géométrie variable du continent. Les Etats peuvent ainsi se prévaloir des effets de l'intégration sur plusieurs fronts, étant donné que certaines CER avancent plus vite que d'autres. La multi-appartenance permet d'accélérer la mise en œuvre des programmes d'une Communauté tout en préservant les acquis et les avantages d'une adhésion à une autre Communauté plus petite (SADC/SACU). Le rapport de l'UNECA confirme cette tendance au plan économique. Les pays adhèrent à plusieurs CER pour optimiser les avantages de l'intégration économique tout en se prémunissant contre les inconvénients liés à l'appartenance à un seul groupement (CEEAC/CEMAC). En outre, le dédoublement se justifie lorsque les pays veulent limiter les risques dans un contexte où ils ne savent pas quelle CER défendra le mieux et de manière rapide leurs intérêts (CEEAC/CEMAC, IGAD/EAC). Bien qu'elles s'inspirent de logiques économiques, ces différentes situations sont transposables au plan politique.

**Figure 3.4**

*Raisons qui poussent les pays africains à adhérer à plus d'une communauté économique régionale.*



Source : *Etat de l'intégration régionale en Afrique II : rationalisation des Communautés économiques régionales*, p.58.

Ainsi, en matière de gestion des conflits, le choix en faveur d'une organisation plutôt qu'une autre confirme l'idée que l'engagement des Etats reste le plus souvent motivé par la protection d'intérêts dans leur sphère d'influence. A titre d'exemple, la décision de déployer une force multinationale sous mandat de la CEMAC, la FOMUC, relève d'une question d'opportunité. La CEMAC, organisation à vocation principalement économique, ne dispose pas de dispositif dans son Traité institutionnel permettant une telle mission. Il était toutefois plus facile de trouver un accord au sein de la CEMAC, composée exclusivement d'Etats francophones, pour l'envoi rapide d'une force avec le soutien de la France. Les chefs d'Etat de la CEMAC décident donc, à l'issue de leur sommet le 2 octobre 2002, d'envoyer des soldats en Centrafrique. Malgré la ratification du Protocole relatif à la mise en place du COPAX par les Etats membres de la CEEAC en 2003, les Etats de la CEMAC décident de maintenir la mission sous leur tutelle. Il faut attendre le 12 juillet 2008 pour que la FOMUC soit remplacée par la mission de consolidation de la paix en Centrafrique (MICOPAX) et passe sous le mandat de la CEEAC. Au-delà de la stratégie politique, l'adhésion des Etats à différentes CER est préjudiciable à plusieurs titres.

Tout d'abord, le découpage géographique de l'Afrique proposé par l'OUA a été totalement remis en question du fait de ce chevauchement. L'Angola appartient par exemple à deux régions : jouant la carte de l'influence politique en Afrique centrale, elle valorise ses échanges économiques en Afrique australe. A l'image de la situation de l'Angola, la multi-appartenance est plutôt pratiquée par des pays qui ont les moyens de jouer sur plusieurs registres ou qui sont géographiquement très vastes (RDC, Soudan). A ce titre, la RDC reste le principal exemple des limites de la multi-appartenance, voire de ses effets pervers. Bien qu'étant membre de quatre CER, aucune d'entre elle n'est parvenue à se distinguer au plan politique et sécuritaire. L'insécurité permanente qui règne dans l'Est congolais puise pourtant ses origines dans des



facteurs régionaux. En outre, la multi-appartenance implique une multiplication des coûts d'adhésion qui, à défaut d'être assurés par les Etats, crée une rivalité dans la recherche de fonds. La multi-appartenance et le chevauchement des pays membres mettent donc à rude épreuve le processus censé aboutir à l'intégration économique régionale. A l'échelle du continent, la pléthore d'interlocuteurs potentiels dans chaque région est un défi à surmonter pour la mise en œuvre du Traité d'Abuja. L'utilisation des CER suivant une politique du cas par cas nuit au développement d'objectifs cohérents et de programmes efficaces. L'idée de la rationalisation, alors même qu'elle aboutit à des situations de blocage institutionnel, ne fait pas encore l'unanimité dans la mesure où un doute subsiste quant à son intérêt et son efficacité.

### **La question de la définition et de la mise en œuvre de la rationalisation**

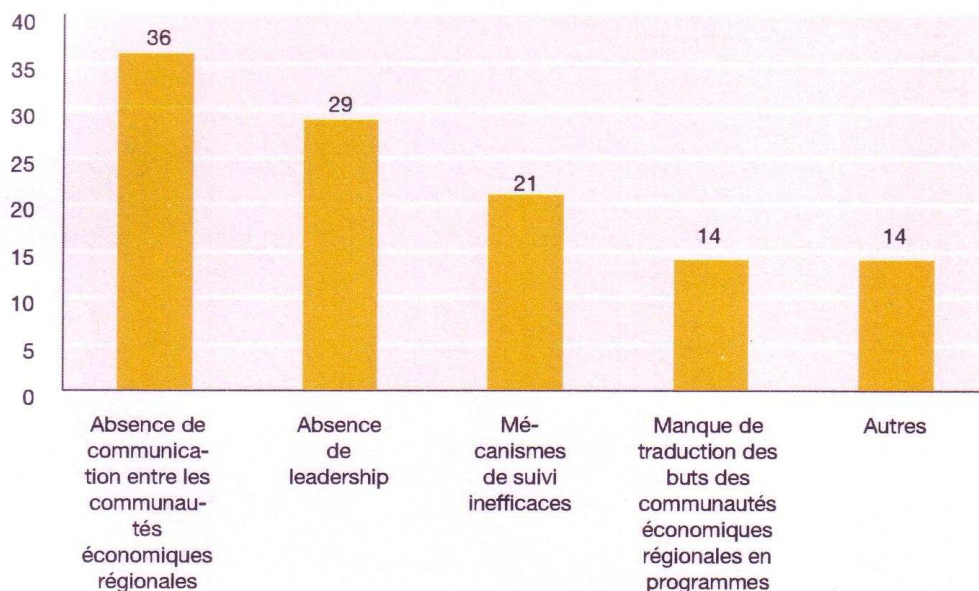
Au sein des cinq espaces régionaux, il existe plusieurs organisations orientées vers une intégration ayant une finalité autant politique qu'économique. Ainsi, la CENSAD est à cheval sur plusieurs régions (Afrique de l'Ouest, du Nord et centrale). En Afrique de l'Ouest, la CEDEAO cohabite avec l'UEMOA. La COMESA s'étend sur l'ensemble de l'Afrique orientale et intègre certains Etats de l'Afrique du Nord et de l'Afrique centrale. En Afrique centrale, la CEEAC couvre les espaces de la CEMAC et du CEPGL. En Afrique australe, la SADC, la SACU et la COI se partagent entre elles l'essentiel de leurs espaces d'intégration. Dans ce contexte, la rationalisation vise à faire face à la fragmentation des espaces régionaux, au chevauchement institutionnel, à la dispersion des ressources et aux querelles de légitimité résultant de la prolifération des Traités au plan régional et sous-régional. En d'autres termes, « *la rationalisation signifie s'attaquer aux contraintes considérables affectant la capacité des CER à générer et à canaliser un effort collectif durable dans le sens de l'intégration de l'Afrique, à cause de l'existence parallèle du grand nombre de CER et de CESR dans chacun des espaces régionaux, avec des mandats et des programmes similaires* »<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Rapport de Réunion d'Experts sur la Rationalisation des CER, Ghana, Accra du 27-28 Octobre 2005 pour les régions d'Afrique du Centre, du Nord et de l'Ouest, p. 3.

**Figure 5.1**

**Conséquences de l'absence de coordination au niveau des communautés économiques régionales (%)**



Source : *Etat de l'intégration régionale en Afrique II : rationalisation des Communautés économiques régionales*, p. 106.

Si les effets bénéfiques de la rationalisation sont avant tout entendus dans une dimension économique, ils peuvent être applicables au plan politico-sécuritaire. Citons entre autres comme avantages pour les Etats : le renforcement de leur pouvoir de négociation et de leur crédibilité politique, la réduction du nombre de conflits régionaux et la régulation des rapports de forces, une meilleure application des processus de décision et l'engagement pour le suivi des réformes et des programmes. Afin de permettre la mise en œuvre du processus de rationalisation, cinq scénarios, envisagés par les différentes instances africaines, ont été repris par la Commission économique pour l'Afrique<sup>37</sup>.

#### *Scénario 1 : Maintien du statu quo*

Suivant cette approche aucune action n'est menée et les 14 Communautés économiques régionales continuent d'exister sous leurs formes actuelles.

#### *Scénario 2 : Rationaliser par fusion ou absorption*

Avec ce scénario, le processus de rationalisation devrait être synchronisé conformément à la Résolution CM/Res.464 (XXVI) de la 26<sup>ème</sup> session ordinaire du Conseil des ministres de l'OUA qui subdivise l'Afrique en 5 régions. Les CER prévues dans le cadre de cette normalisation en Afrique seraient : la Communauté économique du Nord, la Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté économique d'Afrique centrale (CEAC), la Communauté économique d'Afrique de l'Est (CEAE) et la Communauté économique d'Afrique australe (CEAA). La mise en œuvre de ce scénario dans son intégralité nécessite la fusion des institutions intergouvernementales existantes dans chaque région ainsi que leurs organes de délibération, leurs programmes et projets. En raison de la complexité des

<sup>37</sup> *Etat de l'intégration régionale en Afrique II : rationalisation des Communautés économiques régionales*, op. cit., p.27.

lois régissant les OIG, ce scénario ne pourra pas être réalisé sans l'adoption de décisions politiques majeures, notamment la prise de conscience d'une souveraineté aux plus hauts niveaux.

*Scénario 3 : Rationaliser autour de pôles régionaux*

Ce scénario est basé sur le principe double d'une CER par région et une seule CER par pays. Les espaces régionaux ne sont pas les mêmes que ceux définis dans le cas précédent. Ce scénario invite à la création de Communautés régionales en fonction de leurs caractéristiques communes telles que la géographie, l'ethnie, la langue, la sociologie, les liens historiques. Au regard des ramifications juridiques, économiques et fonctionnelles qu'elle suppose, cette approche reste très difficile à mettre en œuvre.

*Scénario 4 : Rationaliser par la division du travail*

Ce cadre de rationalisation prévoit une subdivision des efforts de coopération en programmes régionaux et sous-régionaux, en les catégorisant suivant les intérêts des pays dans la même région. Ce scénario suggère que les CER, telles que définies par le Traité d'Abuja, se focalisent sur des programmes régionaux comme la libre circulation des personnes et des biens, le commerce ou la sécurité, la prévention et la gestion des conflits. Les autres OIG mettraient plutôt l'accent sur des programmes qui auraient un intérêt pour les pays de la sous-région tels que la mise en valeur des ressources humaines, la santé ou les affaires sociales et culturelles. En fonction de la manière dont les tâches et responsabilités sont réparties, ce scénario peut être assez flexible. Surtout, il clarifie la portée du processus d'intégration régionale, sans engager les pays à faire des choix politiques ou stratégiques majeurs. Autre élément qui a son importance, son application ne nécessite pas la révision fondamentale des Traités.

*Scénario 5 : Rationaliser par la coordination et l'harmonisation*

Ce cadre maintient l'existence de toutes les CER sans aucun changement dans leurs mandats et leurs prérogatives. Le processus de rationalisation se préoccupe plutôt de l'harmonisation et de la coordination des politiques des blocs économiques régionaux actuels. Bien que ce scénario vise à harmoniser toutes les politiques, les programmes et les activités des CER, sa mise en œuvre est très lourde et devrait nécessiter beaucoup de ressources et de temps. Le processus de coordination et d'harmonisation suppose en effet la révision de tous les protocoles, traités et accords existants et l'élaboration de nouveaux.

S'ils font preuve d'originalité, aucun de ces scénarios n'a pour le moment été appliqué, à l'exception peut-être du *statu quo*, mais qui est moins la conséquence d'une volonté politique que le reflet d'un blocage actuel. Au-delà de la question de la définition et de la mise en œuvre de la rationalisation, il est nécessaire de revenir sur la manière dont un processus datant des années 1980 a évolué avec la création de l'Union africaine.

## **Les évolutions du processus de rationalisation**

La rationalisation n'est pas un phénomène récent et il est possible de distinguer trois périodes<sup>38</sup>.

### *1983-1994 : Les premières tentatives de regroupements*

Durant cette période, deux textes reconnaissent la nécessité de mener à bien le processus de rationalisation. En 1986, le Conseil des ministres demande « au Secrétaire général de l'OUA, d'étudier les modalités pratiques et opérationnelles pour assurer la coordination et l'harmonisation des activités et programmes des groupements économiques sous-régionaux existants »<sup>39</sup>. En 1987, les chefs d'Etat et de gouvernement rappelle « au Secrétaire général de l'OUA, au Secrétaire exécutif de la CEA, aux responsables des groupements économiques sous-régionaux et régionaux et notamment de la CEDEAO, ZEP, SADC et CEEAC de prendre les initiatives nécessaires pour assurer une coordination, une harmonisation et une rationalisation des activités, projets et programmes de toutes les organisations africaines intergouvernementales de coopération et d'intégration de leur région respective afin d'éviter doubles emplois, conflits de compétence et gaspillage d'efforts et de ressources »<sup>40</sup>. Au-delà de ces deux textes, la rationalisation a d'abord été testée en Afrique de l'Ouest puis en Afrique centrale.

En Afrique de l'Ouest, trois CER (CEDEAO, UEMOA, UFM) et 30 autres organisations intergouvernementales coexistent<sup>41</sup>. La Commission économique pour l'Afrique a effectué plusieurs études sur la CEDEAO en 1983, 1986 et 1987. Elle préconise de garder la CEDEAO comme seule CER pour l'Afrique de l'Ouest et de transformer toutes les autres organisations en institutions spécialisées. Au plan économique, la principale concurrente de la CEDEAO est l'UEMOA. A ce jour, les deux organisations ont signé un mémorandum d'accord afin de coordonner et d'harmoniser leur effort pour éviter les doubles emplois. Il n'est néanmoins pas envisagé que ces deux Communautés fusionnent. L'Afrique centrale est la deuxième région à avoir tenté de rationaliser ses CER. A cette époque, une évaluation de l'organisation et des structures ordonnée par la CEEAC a proposé deux solutions. La première est similaire à celle de la CEDEAO. La CEEAC renforcée absorberait progressivement les autres OIG de la région<sup>42</sup>. A l'instar de la CEDEAO, la CEEAC pourrait remplir les missions qui lui ont été dévolues par son Traité. La seconde solution consiste à alléger la structure de la CEEAC, en déléguant l'essentiel de ses programmes et projets à une Union monétaire, comme l'actuelle CEMAC, et à la CEPGL. A présent, la CEMAC reste un cadre d'action pertinent pour les Etats francophones qui n'envisagent pas de la voir disparaître au profit de la CEEAC dont les compétences politiques et économiques sont encore limitées. Au final, les deux premières tentatives de rationalisation en Afrique de l'Ouest et centrale ont une caractéristique commune. Elles ont pour seul objectif l'unification formelle du cadre institutionnel de la coopération régionale, conçue comme un moyen et une fin du processus de rationalisation. Cependant, les stratégies, les politiques et les programmes des CER et des OIG existantes n'ont pas été vraiment révisés, consacrant ainsi l'échec de la rationalisation autour d'une CER

<sup>38</sup> *Etat de l'intégration régionale en Afrique II : rationalisation des Communautés économiques régionales, op. cit.*, p.82.

<sup>39</sup> Résolution CM/Res.1043 (XLIV) de la 44<sup>ème</sup> session ordinaire du Conseil

<sup>40</sup> Paragraphe 7 de la Résolution AHG : Res 161 (XXIII)

<sup>41</sup> Citons par exemple l'organisation pour la mise en valeur du Fleuve Gambie (OMVG), l'Organisation pour la mise en valeur du Fleuve Sénégal (OMVS), le Comité Inter-Etats de lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS), l'Autorité du Liptako-Gourma, l'Autorité du Bassin du Fleuve Niger.

<sup>42</sup> Citons par exemple, la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT), et l'Organisation du Bassin de la rivière Kagera.

unique. Prenant conscience de cette limite, d'autres approches de la rationalisation ont été proposées.

#### *1995-2002 : L'adoption de nouvelles approches de la rationalisation*

Une approche plus progressive de la rationalisation a été adoptée dans le cadre de l'Agenda du Caire et des résolutions 794 et 825 de la Conférence des ministres de la Communauté économique africaine. Les institutions continentales, telles que l'OUA, la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et la Banque africaine de développement, étaient censées aider les CER à élaborer et mettre en œuvre un nouveau plan de rationalisation intégrant de nouvelles approches. Durant cette période, les décisions et recommandations n'ont pas été appuyées par un programme de mise en application. Il faut donc attendre la création de l'UA et notamment 2005 pour que la Commission, en collaboration avec la CEA, relance la réflexion sur la rationalisation.

#### *2005 : La redéfinition du cadre de la rationalisation*

A compter de 2005, deux réunions d'experts ont été proposées par la CEA et la Commission de l'Union africaine (CUA). Trois points nous semblent particulièrement importants à retenir dans la réunion des experts sur la rationalisation des CER pour les régions d'Afrique du centre, du nord et de l'Ouest qui s'est tenue à Accra (Ghana) du 27 au 28 octobre 2005. Tout d'abord, dans un contexte où se pose à nouveau la question de la définition de la rationalisation, les experts proposent deux approches. En premier lieu, la forme rigide implique l'absorption et les fusions des CER et CESR existantes et des institutions régionales similaires. Le but est qu'elles soient synchronisées par rapport aux cinq Communautés régionales proposées par le Traité d'Abuja. En second lieu, la forme souple suppose que chacune des organisations de coopération et/ou d'intégration maintienne l'intégralité de son mandat et de ses objectifs actuels. La rationalisation est alors entreprise à travers la normalisation et l'harmonisation des stratégies, des programmes, des projets sectoriels et des instruments de coopération des institutions en activité dans chaque région.

Autre élément intéressant à noter et qui n'avait jamais vraiment été soulevé jusque-là, les experts mettent en avant la nécessité de distinguer entre la coopération entre les Etats et l'intégration régionale. Ainsi, les Etats peuvent coopérer entre eux, dans le cadre d'OIG, sans pour autant avoir pour finalité l'intégration régionale, portée par les CER. Les experts reconnaissent que l'accélération du processus de rationalisation ne peut donc se faire qu'avec prudence et en prenant en compte la diversité des regroupements régionaux, le niveau de développement et les intérêts vitaux des Etats membres. Dernier point important évoqué dans le cadre de cette réunion, la notion de Communauté d'ancrage, qui nécessite un *leadership* fort dans des domaines tels que la paix et la sécurité, est considérée comme particulièrement pertinente. Cette hypothèse implique que certaines Communautés deviendraient des agences spécialisées sur la base des principes de subsidiarité et de spécialisation. Le *leadership* reviendrait plus naturellement à une CER ayant fait preuve d'un engagement politique et d'une performance économique conséquents. Les experts rappellent donc que le processus de rationalisation doit prendre en compte les caractéristiques propres à chaque région, le mandat et le rôle des CER ainsi que les motivations des Etats membres lorsqu'ils adhèrent aux CER. En effet, l'expérience a montré que certaines CER, y compris sous-régionales et de moindre taille, ont été très efficaces et leur contribution devrait être prise en compte (EAC). De même, reconnu de manière plus évidente, le fait que des Etats *leader* (Nigeria, Afrique du Sud) s'investissent dans une seule région, pour ne pas dire une seule organisation, contribue à accélérer le développement de certaines CER (CEDEAO, SADC). Si cette réunion ne fait

qu'une brève allusion aux régions australe et orientale, la réunion de mars 2006 en Zambie les étudie avec une attention particulière.

La réunion d'experts sur la rationalisation des CER, qui s'est tenue à Lusaka les 9 et 10 mars 2006 soulève d'autres interrogations complémentaires. Elle rappelle en premier lieu que le chevauchement des CER par rapport aux autres régions est particulièrement important en Afrique australe et en Afrique de l'Est. Ayant pris conscience de la nécessité de remédier à cette situation, les CER ont conclu des accords entre elles, principalement au plan économique. Le COMESA a signé des Protocoles d'accord avec l'EAC, l'IGAD et la COI. Ces trois institutions ont également créé un comité consultatif interrégional pour la programmation des programmes régionaux communs<sup>43</sup>. Le COMESA et la SADC ont mis en place un groupe de travail conjoint pour l'harmonisation de leurs programmes. Deuxième point soulevé par les experts, il est important pour les CER de mesurer l'impact de leurs engagements extérieurs sur le processus de rationalisation. En d'autres termes, il est essentiel que la rationalisation ne soit pas dictée par les négociations internationales, à l'image de la signature des Accords de partenariat économique (APE) entre les pays africains et l'Union européenne. Dans la zone Afrique australe et orientale, les APE créent de toute pièce un cadre régional, qui regroupe des Etats membres de l'IGAD et du COMESA. En Afrique australe, le découpage est proche de celui de la SACU, sphère d'influence sud africaine traditionnelle, sachant que l'Afrique du Sud fait l'objet d'un partenariat spécifique avec l'UE. Cette répartition des Etats dans des cadres régionaux différents de ceux des CER n'est donc pas sans poser certaines limites par rapport au processus de rationalisation qui vise justement à y voir plus clair dans un imbroglio de structures régionales. L'organisation des deux réunions consultatives régionales tenues à Accra, en octobre 2005, et à Lusaka, en mars 2006 ont finalement permis de poser les premiers jalons pour la Conférence des ministres de l'intégration qui portait sur la rationalisation des Communautés économiques régionales.

La première Conférence des ministres de l'intégration, elle aussi précédée par une réunion d'experts qui s'est tenue du 27 au 29 mars 2006, a eu lieu les 30 et 31 mars 2006 à Ouagadougou. Avant que les ministres ne se réunissent, les experts ont proposé que la rationalisation fasse l'objet d'une décision politique. Ce scénario supposerait que les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union africaine demandent à chaque Etat de choisir une Communauté d'intégration régionale. Afin de faciliter le processus d'intégration, les Etats décideraient dans le cadre d'un moratoire qu'aucun nouveau groupement d'intégration régionale ne pourrait être créé<sup>44</sup>. Cet argument n'a pas été repris par les ministres qui, au cours de la Conférence, ont plutôt laissé la parole aux représentants des CER qui ont fait état des activités menées dans le cadre du processus d'intégration. Chaque représentant a insisté sur la nécessité de tenir compte des développements récents qui vont dans le sens de l'harmonisation et de la coordination des mécanismes existants. Cette remarque vise selon nous surtout à rappeler que le niveau continental est parfois déconnecté de ce qui se fait au plan régional. A l'issue de la réunion, il a été reconnu que les analyses en termes de coûts-bénéfices sont incontournables pour une prise de décision avisée sur la rationalisation des CER. La rationalisation doit surtout donner une analyse claire et précise du mandat des CER et prouver qu'elles exercent effectivement le mandat qui leur a été confié. Au-delà des aspects négatifs à la prolifération des CER, certains acquis significatifs ont été réalisés en matière de paix et sécurité par certaines CER.

---

<sup>43</sup> Rapport des ministres, COMAI/Min//Rpt/ (1), p. 5.

<sup>44</sup> Première conférence des ministres africains de l'intégration économique (CAMEI), réunion des experts, 27-29 mars 2006, Ouagadougou (Burkina Faso), rapport de la réunion des experts sur la rationalisation des Communautés économiques régionales, CAMEI/Expt/Rpt/ (1), p.10.

### Thématiques des conférences des ministres africains de l'intégration

30 et 31 mars 2006 (Ouagadougou) : « La rationalisation des CER »

26 et 27 juillet 2007 (Kigali) : « Accélérer l'intégration régionale pour soutenir la croissance et le développement de nos pays »

22 et 23 mai 2008 (Abidjan) : « Comment réussir l'intégration africaine »

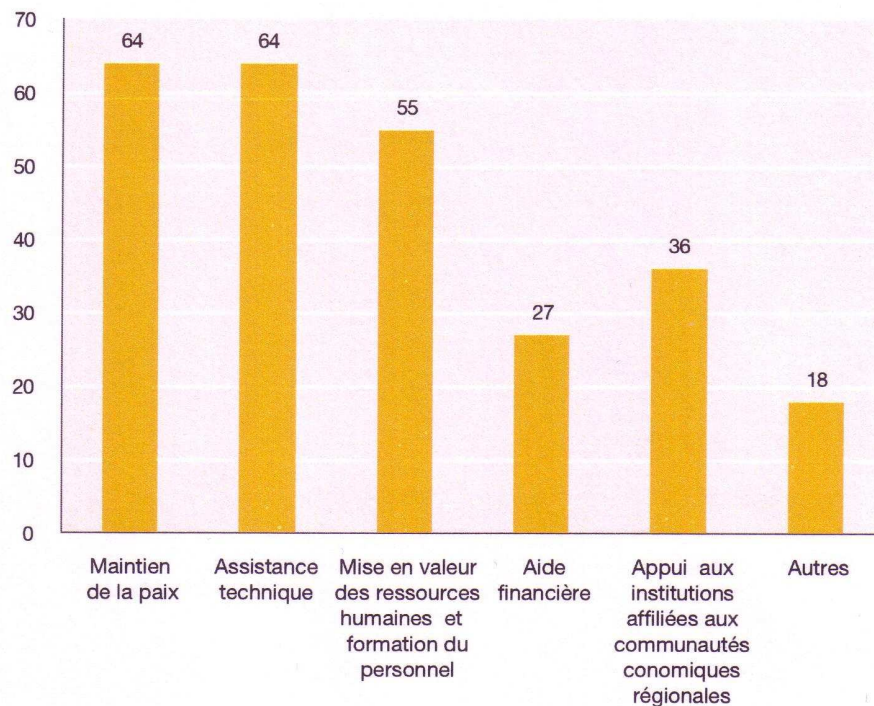
7 et 8 mai 2009 (Yaoundé) : « Partenariats et intégration en Afrique »

5 et 6 octobre 2010 (Tripoli) : « Identifier le mécanisme de financement novateur pour l'intégration africaine »

Aujourd'hui, le *statu quo* prévaut car, nous l'avons démontré, les CER sont des instruments politiques que les Etats activent en fonction de leurs intérêts en jeu. L'évolution la plus probable du processus de rationalisation nous semble être pour le moment l'option du maintien de la géométrie variable. Elle suppose de laisser en l'état les CER qui conservent leur identité propre et qui évolueront indépendamment les uns des autres. Il n'est pas exclu dans ce contexte qu'au sein d'une région une CER plus performante que les autres tienne le rôle de tête de proue au plan politique ou économique. Sur le lien à proprement parler UA/CER, les différents comptes-rendus démontrent que d'un commun accord, chacune des parties admet qu'il n'est pas nécessaire d'établir une coordination effective.

**Figure 5.7**

*Nature et niveau de l'aide de l'Union africaine attendue par les communautés économiques régionales*



Source : *Etat de l'intégration régionale en Afrique II : rationalisation des Communautés économiques régionales*, p. 118.

Avant d'aborder la question au niveau continental, les Etats doivent se focaliser dans un premier temps sur la coordination au niveau régional. Dans ce cadre, au-delà de l'organisation de réunions annuelles avec les CER, l'UA leur accorde son soutien, y compris financier. Dans

cette logique de coopération pyramidale, quels sont les mécanismes institutionnels permettant de rendre cette coordination UA/CER plus efficace ?



## **PARTIE 3 : LE CADRE INSTITUTIONNEL DE LA COOPERATION UA/CER**

En vertu du statut juridique des CER, définies comme des entités distinctes et indépendantes régies par des textes spécifiques, l'article 88 du Traité d'Abuja a prévu l'établissement des relations entre la CEA et les CER et d'un instrument juridique devant régir ces relations, en son article 95. Les paragraphes 1 et 3 de l'article 88 du Traité d'Abuja énoncent le Protocole sur les relations entre la Communauté économique africaine et les Communautés économiques régionales. Ce Protocole a été signé en 1998 et réactualisé en 2007. La véritable innovation au plan institutionnel reste la signature en 2003 du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'UA et en 2008 d'un Protocole d'accord en matière de paix et de sécurité visant à entériner l'institutionnalisation de la coopération UA/CER.

### **Les Protocoles sur les relations entre la CEA et les CER (1998, 2007)**

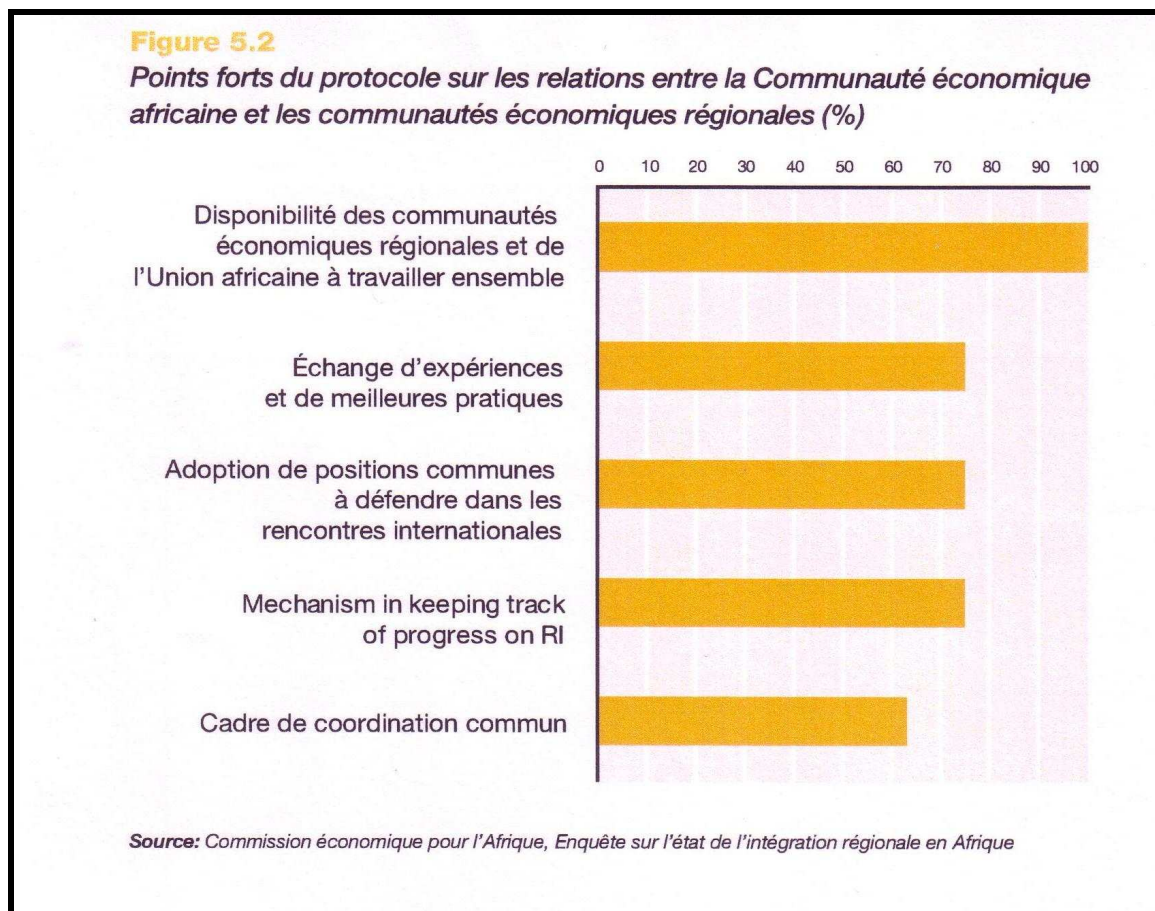
Le Protocole en date du 25 février 1998 a été signé sur autorisation des Etats membres, par les Chefs exécutifs de l'OUA et quatre CER (CEDEAO, COMESA, SADC et IGAD). La CEEAC et la CEN-SAD y adhéreront par la suite. Seule l'UMA, qui fonctionne sur la base du principe d'unanimité, n'est pas signataire du Protocole avec la CEA à cause du blocage constitué par le Maroc qui a quitté l'OUA. Les objectifs tels qu'ils sont énoncés dans l'article 3 sont les suivants :

- Renforcer les CER existantes conformément aux dispositions du Protocole, de la CEA et des Traités des CER ;
- Favoriser la coordination et l'harmonisation des politiques, mesures, programmes et activités des CER pour assurer la mise en œuvre des phases une à quatre de l'article 6 ;
- Renforcer la coordination entre les CER ;
- Fournir un cadre institutionnel pour gérer les relations entre les CER et la CEA.

Pour atteindre ces objectifs, le Protocole prévoit un cadre de coordination composé d'organes de coordination bien définis et de deux comités. Le Comité de coordination est composé du Secrétaire général (maintenant le président de la Commission de l'Union africaine), des chefs de secrétariat des CER, du Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Afrique et du président de la Banque africaine de développement (BAD). Il se réunit une fois par an et les décisions sont adoptées par consensus. Il a pour mission de déterminer l'orientation politique pour la mise en œuvre du Protocole, de coordonner les politiques macro-économiques, d'assurer le suivi des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du Traité d'Abuja et de décider de la manière d'appliquer les décisions et directives du sommet des chefs d'Etat. Un cadre institutionnel composé des hauts fonctionnaires du secrétariat, fournit un appui technique permanent à ce comité. Les principales tâches du Comité des hauts fonctionnaires consistent à préparer le travail au Comité de coordination, assurer le suivi des activités des CER et favoriser l'assistance mutuelle entre elles. Il se réunit une fois par an et les décisions sont aussi adoptées par consensus.

Le Protocole propose en outre un plan de gestion pour la coopération et la coordination des activités de la CEA et des CER. La CEA est censée assumer le rôle d'instance dirigeante, tandis que les CER sont considérées comme des organes techniques chargés de réaliser les objectifs du Traité d'Abuja. Les CER sont les premières à coordonner les programmes pour

les pays membres, et la CEA fournit l'appui nécessaire et assure le suivi des activités pour harmoniser les mesures et les calendriers au niveau continental. Dans son chapitre 5, le Protocole fait mention de la coopération entre les CER qui doivent coordonner leurs activités, mettre en place des programmes communs et favoriser les échanges d'informations et la participation aux réunions. Les CER s'engagent en outre à aligner leurs Traités et leurs instruments juridiques respectifs sur les dispositions du Protocole et à introduire dans leurs traités une disposition explicite stipulant que la CEA sera l'aboutissement de leur fusion. Le Protocole pose au final un cadre pour les consultations, l'échange d'expériences et de bonnes pratiques et l'adoption de positions communes pouvant être défendues au plan internationale. Malgré toutes ces dispositions, le bilan concernant la mise en œuvre du Protocole est assez négatif. En effet, vu de l'extérieur, la seule force du Protocole est son existence même.



Si les mécanismes de coordination existent bel et bien, ils n'ont pas fait la preuve de leur efficacité. Certes les CER reconnaissent la nécessité de mettre en place des mécanismes de coordination mais il est difficile de savoir si elles sont prêtes à accepter les sanctions qui pourraient en découler. De ce point de vue, elles ne sont cependant pas inquiétées. Les mécanismes de coordination qu'elles sont supposées mettre en place entre elles ne sont ni réglementés ni juridiquement contraignants. Si certains instruments qui gèrent les interactions entre les CER sont obligatoires, comme les Protocoles, les mécanismes de coordination ne le sont pas. Dans leur relation avec l'UA, les CER qui prônent leur autonomie se cachent régulièrement derrière l'argument selon lequel les orientations et les financements doivent venir de l'UA. Les CER acceptent finalement de manière tacite le principe de subsidiarité s'agissant des mécanismes de coordination à l'échelle du continent. Au-delà des discours,

l'autre difficulté dans la mise en application du Protocole réside dans le manque de moyen mis à disposition par l'UA pour gérer la coordination à l'échelle du continent.

Au plan plus institutionnel, la participation aux réunions des organes de coordination et des deux comités a été faible. Entre 1998 et 2003, le Comité de coordination ne s'est réuni que trois fois. Le Comité des hauts fonctionnaires du secrétariat a tenu, pour sa part, cinq réunions, mais sans la présence de toutes les CER. De manière générale, « *ces réunions laissent peu de place au débat sur les progrès accomplis dans la coordination ou l'harmonisation des politiques et programmes aux niveaux national, régional, continental et sectoriel. L'absence de structures de coordination officielles dans les Communautés économiques régionales et entre l'Union africaine et chaque Communauté, limite davantage les échanges d'informations et rend les deux comités inefficaces* »<sup>45</sup>. Ainsi, la réactivation et le renforcement des institutions et des mécanismes prévus par le Protocole entre l'Union africaine et les CER se justifient-ils amplement. Le 24 juin 2004, le Comité de coordination de l'Union africaine adopte un Protocole sur les relations avec les CER entré en vigueur en juillet 2007, après signature par l'Union africaine et les chefs de secrétariat d'au moins trois CER.

#### **Dates et lieux de réunions des principaux comités de coordination et des hauts fonctionnaires :**

##### **19 janvier 2010 (Libreville)**

7<sup>ème</sup> réunion du comité de coordination

##### **26 juin 2008 (Charm el Cheikh)**

6<sup>ème</sup> réunion du comité de coordination

##### **Pas d'indication**

5<sup>ème</sup> réunion du comité de coordination

##### **19 juin-2 juillet 2007 (Banjul)**

4<sup>ème</sup> réunion du comité de coordination (26-27 juin)

5<sup>ème</sup> réunion du comité des hauts fonctionnaires (24-25 juin)

##### **24-31 janvier 2005 (Abuja) :**

3<sup>ème</sup> réunion du comité de coordination (26 janvier)

4<sup>ème</sup> réunion du comité des hauts fonctionnaires (24-25 janvier)

##### **2003 (Maputo)**

2<sup>ème</sup> réunion du comité des hauts fonctionnaires

##### **Mars 2003 (Lusaka)**

1<sup>ère</sup> réunion du comité des fonctionnaires des Secrétariats

Source : Amandine Ganguênon

Au-delà des quatre objectifs fixés en 1998, les Etats membres mettent l'accent sur l'enjeu de la coopération pour la crédibilité de l'Afrique. Le Protocole mentionne en effet la nécessité d'établir un mécanisme de coordination pour les efforts régional et continental en vue de

<sup>45</sup> *Etat de l'intégration régionale en Afrique II : rationalisation des Communautés économiques régionales, op. cit.*, p.24.

développer des positions communes dans le cadre des négociations internationales. La nécessité pour les CER de partager leur expérience et d'harmoniser leur coopération avec des donateurs potentiels ou les institutions financières internationales est également soulignée. Plus largement, le Protocole comporte trois grandes innovations. Tout d'abord, les comités de coordination et des hauts fonctionnaires se réuniront deux fois par an. Ensuite, l'Union africaine acquiert le pouvoir de sanctionner les CER ou les pays membres qui ne respectent pas ses directives (article 22). Enfin, un mécanisme de règlement des différends est envisagé en cas de désaccord sur l'interprétation ou l'application du Protocole (article 32). Ce cadre de coordination prévu pour le renforcement de la coopération sera repris et adapté en matière de paix et de sécurité.

### **Le Protocole relatif à la mise en place du Conseil de paix et de sécurité (2003)**

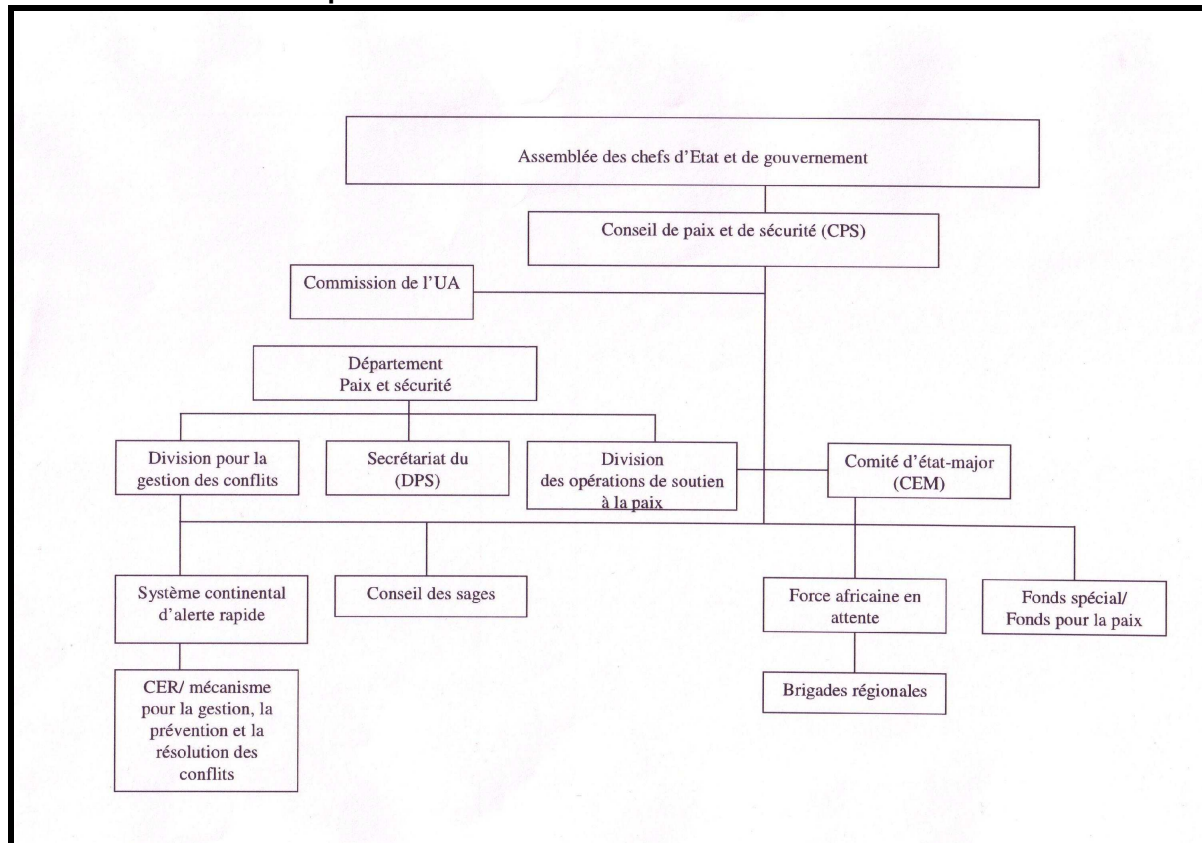
En succédant à l'Organisation de l'unité africaine, l'Union africaine se donne pour ambition de réactualiser et de consolider le projet d'intégration politique dont les bases avaient été jetées en 1963. L'ensemble des structures s'intègre désormais dans une Architecture globale censée permettre à l'UA d'assumer la responsabilité principale dans le maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique. Toute action entreprise en la matière est rendue légitime par référence à l'ONU, et plus particulièrement au Chapitre VIII de sa Charte. Au centre du projet d'AAPS, figure le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'UA, créé sur le modèle du Conseil de sécurité des Nations unies.

Avec la création du CPS, le dispositif de l'Union africaine est original pour trois raisons. Tout d'abord, il marque le début d'une coopération institutionnalisée entre le Conseil de paix et de sécurité, le président de la Commission et le Groupe de sages, encore à ses balbutiements, qui apportent tous leur contribution au processus de décision politique. En outre, son innovation réside dans la création de nouveaux instruments permettant au Conseil d'assumer pleinement ses responsabilités en matière de prévention des conflits, (système continental d'alerte rapide), d'intervention (force africaine en attente) et de commandement des opérations (Comité d'état-major). Enfin, en succédant à l'OUA, l'Union africaine se donne pour ambition de réactualiser et de consolider la coopération avec les Communautés économiques régionales dans le cadre des mécanismes de l'AAPS, plus particulièrement de sa force en attente<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Pour plus de détails, voir le Protocole d'accord de coopération, signé en 2007, dans le domaine de la paix et de la sécurité entre l'Union africaine, les Communautés économiques régionales et les mécanismes de coordination des brigades régionales en attente de l'Afrique de l'est et de l'Afrique du nord.

## Architecture africaine de paix et de sécurité



Source : Amandine Gnanguênon

Voyons à présent dans le détail chacun des mécanismes de l'AAPS.

**Le Conseil de paix et de sécurité** s'inscrit comme la « clef de voûte »<sup>47</sup> d'un système de sécurité collective et d'alerte visant à permettre une réaction rapide et efficace aux situations de conflit en Afrique. Il est l'organe de décision permanent pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits. Les fonctions du Conseil de paix et de sécurité recouvrent des domaines très étendus. Elles vont de la prévention des conflits à la mise en œuvre d'opérations militaires, dans les cas prévus par l'Acte constitutif, en passant par la promotion d'une politique de défense commune. Les statuts du CPS confirment aussi l'interdépendance existant entre la paix, la sécurité et le développement. Après s'être réuni plus de 200 fois depuis 2004, le CPS est désormais considéré comme opérationnel. Sa capacité d'action n'en reste pas moins soumise à la volonté politique des Etats, souvent peu enclins à ratifier rapidement certains instruments juridiques. Concernant sa légitimité, elle reste dépendante d'une réalité, à savoir que le CPS reste une chambre d'enregistrement des décisions. Dans la pratique, aucune CER n'est présente aux délibérations justement pour ne pas entacher sa crédibilité et son image politique. Le rapport de force UA/CER dans la prise de décision politique n'en reste pas moins présent. En tant qu'acteur de « terrain », les CER parviennent dans la plupart des cas à imposer leur point de vue concernant la gestion de crises qui impliquent en premier lieu leurs Etats membres (IGAD pour la Somalie, SADC pour Madagascar).

**Le Président de la Commission de l'UA**, participe au processus de décision, tout en agissant sous l'autorité du CPS et en consultation avec les parties impliquées dans le conflit. Il prend

<sup>47</sup> Lecoutre, *op. cit.*, 2004.

toutes les initiatives jugées appropriées en vue de la prévention, de la gestion et du règlement des conflits (article 10 du Protocole relatif à la création du CPS). Il peut attirer l'attention du Conseil de paix et de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent. De sa propre initiative ou à la demande du CPS, il peut user de ses bons offices, soit personnellement, soit par l'intermédiaire du groupe des Sages, de représentants spéciaux de l'UA ou de médiateurs désignés par les CER. Dans ce cadre, les différents acteurs ont pour mission de prévenir les conflits potentiels, de régler les conflits en cours et promouvoir les initiatives et les efforts de consolidation de la paix et de reconstruction post-conflit. Au delà des textes, le président de la Commission est un acteur politique à part entière, représentant l'UA sur la scène internationale.

**Le Conseil des Sages** est « composé de cinq personnalités africaines, hautement respectées, venant des diverses couches de la société et qui ont apporté une contribution exceptionnelle à la cause de la paix, de la sécurité et du développement sur le continent » (article 11 du Protocole). Il figure parmi les premiers moyens d'action, dans la mesure où il est censé permettre, par l'envoi d'un médiateur ou d'un facilitateur, le maintien ou le retour du dialogue entre les parties. Dans le cas où ce mode d'intervention est insuffisant ou échoue, laissant présager l'éclatement voire l'escalade d'une crise, le Protocole instaurant le CPS prévoit l'emploi de la force armée.

**Le Fonds spécial africain** a été créé en vue de fournir au CPS les ressources financières nécessaires à toutes activités opérationnelles liées à la paix et à la sécurité. Entre 2004 et 2007, seul 1,9% du budget de l'UA était alloué à ce fonds. Il a donc été difficile pour l'UA de rembourser les dépenses engagées par les Etats contributeurs aux opérations de paix. A l'occasion du 14<sup>ème</sup> sommet de l'UA (25 janvier au 2 février 2010), la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement a demandé à la Commission de porter de 6% à 12% les contributions des Etats membres au fonds, sur une période de 3 ans, à compter de 2011<sup>48</sup>. Le manque de ressources financières n'est pas le seul obstacle à la mise en place de l'AAPS, le défaut de personnel nuit à l'avancée de structure militaire comme le Comité d'état-major (CEM).

**Le Comité d'état-major** se compose d'officiers supérieurs ou de chefs d'état-major des Etats membres du CPS. Le président de la Commission prend les mesures appropriées pour la tenue et le suivi des réunions du CEM qui lui soumet ses recommandations sur les meilleurs moyens de renforcer les capacités de l'Afrique dans les opérations de soutien à la paix. Les textes prévoient aussi une collaboration étroite entre le CPS et le CEM. Tandis que le CEM est tenu informé des activités du CPS, ce dernier bénéficie de l'expertise du CEM en matière militaire et de sécurité<sup>49</sup>. Dans la pratique, les concertations sont peu fréquentes et les réunions du CEM irrégulières. Les Etats membres du CPS ne sont en outre quasiment pas représentés au CEM. Sur 15 Etats, seule la moitié était présente aux réunions en 2009. Les deux autres dispositifs restants (système continental d'alerte rapide et force africaine en attente) souffrent tout autant des défaillances déjà énoncées, ils ont néanmoins la particularité de s'appuyer sur les Communautés économiques régionales qui, pour certaines, compensent les faiblesses du dispositif continental.

**Le système continental d'alerte rapide** est constitué d'un centre d'observation et de contrôle, chargé de la collecte et de l'analyse des données et d'unités d'observation et de contrôle

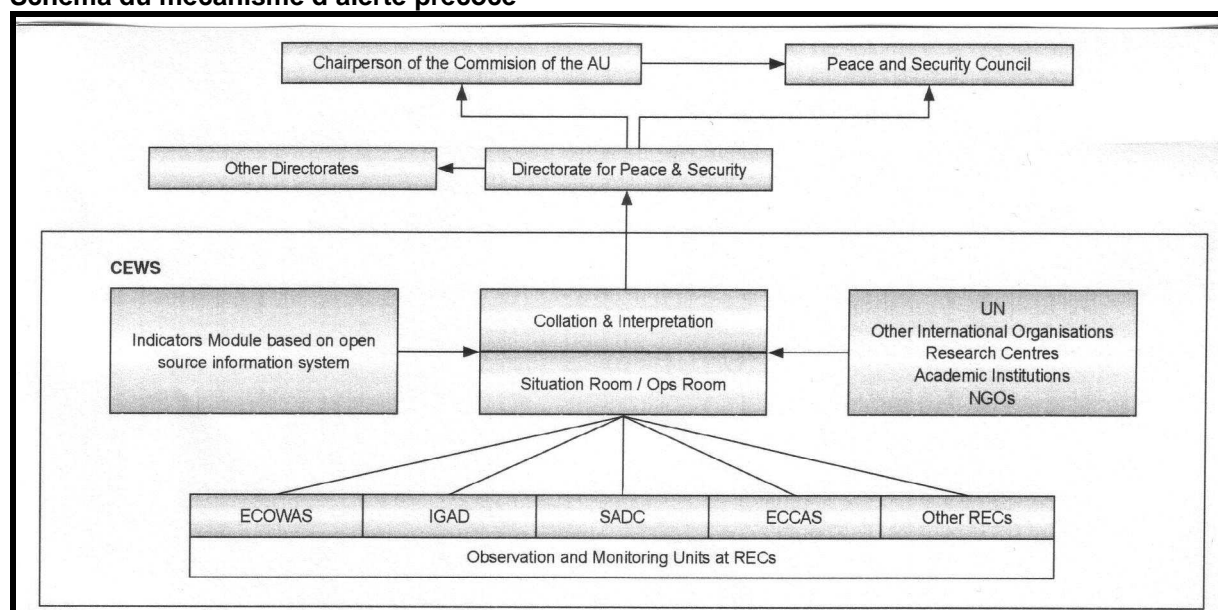
---

<sup>48</sup> La Conférence a adopté le budget de l'Union africaine pour l'exercice 2010 d'un montant de 250 453 697 \$.

<sup>49</sup> H. Lulie, "The African Peace and Security Architecture needs a functioning Military Staff Committee", *ISS today*, 30 novembre 2009.

régionales<sup>50</sup>. Le CPS travaille en collaboration avec les Nations Unies, les centres de recherche et les ONG, dans le cadre de la recherche d'informations pouvant lui être utiles pour prévenir ou gérer une crise. Le CPS est surtout mandaté pour harmoniser, coordonner et agir directement avec les centres d'observation des CER. Ce système continental ne peut être rendu opérationnel sans la contribution des CER qui sont les premières à observer et à analyser les risques de conflits<sup>51</sup>. A ce jour, la salle de veille (*situation room*) du système continental d'alerte rapide, située à Addis Abeba, est très largement en sous-effectif pour traiter des informations en provenance des organisations régionales. La plupart des mécanismes régionaux d'alerte précoce, comme à l'*Inter-governmental Authority for Development* ou à la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest, agissent donc de manière autonome. Le rôle accordé au CER ainsi que la volonté des Etats de se doter d'une politique africaine commune de défense et de sécurité ont relancé plus largement l'idée d'une force africaine en attente.

### Schéma du mécanisme d'alerte précoce



Source : J. Cilliers, "Towards a Continental Early Warning System for Africa", *ISS Paper*, n°102, avril 2005, p.7.

La mise en place d'une *Force africaine en attente* (FAA) n'est pas une idée nouvelle à l'échelle du continent. Jusqu'à la création de l'UA, sa réalisation n'a jamais abouti car la mise en commun des capacités militaires a plus souvent été un facteur de division qu'un argument pour rapprocher les Etats africains entre eux<sup>52</sup>. L'idée d'une armée panafricaine a donc fait son chemin et la remise à l'ordre du jour de ce projet traduit toute l'ambition de l'UA. La volonté des Etats de se doter d'une politique africaine commune de défense et de sécurité<sup>53</sup> (PACDS) qui intègre l'ensemble des questions relatives à la sécurité pose une nouvelle base qui aboutit à la signature d'un pacte de non agression et de défense commune en février 2004. Le concept de la Force africaine en attente est approuvé à Addis-Abeba en juillet 2004, lors de la 3<sup>ème</sup> session ordinaire de l'UA. Cette approbation fait suite à la 3<sup>ème</sup> réunion des chefs d'états-majors africains, en mai 2003, où avait été retenu le document cadre sur la mise en

<sup>50</sup> Article 12 du Protocole relatif à la création du CPS.

<sup>51</sup> J. Cilliers, "Towards a Continental Early Warning System for Africa", *ISS Paper*, n°102, avril 2005.

<sup>52</sup> Voir B. Franke, "A pan-African army: The evolution of an idea and its eventual realisation in the African standby force", *African security review*, vol.15, n° 4, 2006.

<sup>53</sup> La politique africaine commune de défense et de sécurité a été adoptée lors de la deuxième session extraordinaire de la conférence de l'Union africaine, les 27-28 février 2004, à Syrte (Libye).

place de la Force africaine en attente et du Comité d'état-major. Ce document cadre est adopté au sommet de Maputo en juillet 2003. Cette décision finale est donc le point de départ de l'opérationnalisation du Protocole relatif à la mise en place du CPS et à la mise en œuvre de la FAA et du CEM du CPS. Ce projet de FAA sera différent de celui proposé à l'origine à savoir une seule brigade, type SHIRBRIG (*Stand-by Forces High Readiness Brigade*)<sup>54</sup>. Cinq brigades en attente, respectant une répartition géographique, sont retenues pour composer cette force. Chacune des brigades s'inspire néanmoins du modèle de la SHIRBRIG, dont la doctrine sert de ligne directrice aux travaux des différents ateliers de l'UA.

La CEDEAO, la CEEAC, la SADC, l'IGAD et l'UMA<sup>55</sup> sont désignées pour mettre en place au niveau régional un élément de planification (PLANELM), un état-major de brigade (EMB), une brigade en attente et un dépôt logistique militaire. Chaque CER est aussi chargée de sélectionner un ou plusieurs centres d'entraînement. Le document cadre propose que le système de dépôts logistiques régionaux soit complété par un dépôt central de l'UA à Addis-Abeba. Chacune des bases logistiques régionales doit être capable de faciliter le déploiement rapide puis le soutien d'une force associée à une mission. Les missions de la FAA, déterminées par la feuille de route, correspondent à six scénarii bien définis. Cette classification n'exclut pas que le CPS ou l'Assemblée mandatent cette force pour un autre type d'action. L'Union africaine, ainsi que chacune des cinq CER concernées, sont censées agir, en respectant dans la mesure du possible les délais impartis, après autorisation du Conseil de sécurité des Nations unies.

Pour toute mission mandatée par l'UA, le président de la Commission nomme un Représentant spécial qui lui rendra compte directement et un commandant de la force qui informera le représentant nommé. Il désigne aussi un commissaire de police et un responsable des composantes civiles. Les commandants de contingents s'adresseront au commandant de la force, tandis que la composante civile sera rattachée au Représentant spécial. Ces nominations sont approuvées par le CPS et une fois déployées, les forces de la FAA sont placées sous le commandement et le contrôle de l'UA. Le président de la Commission soumet au CPS des rapports réguliers portant sur les progrès accomplis dans l'exécution des dits mandats et s'appuie sur le Commissaire pour la paix et la sécurité pour accomplir ces tâches.

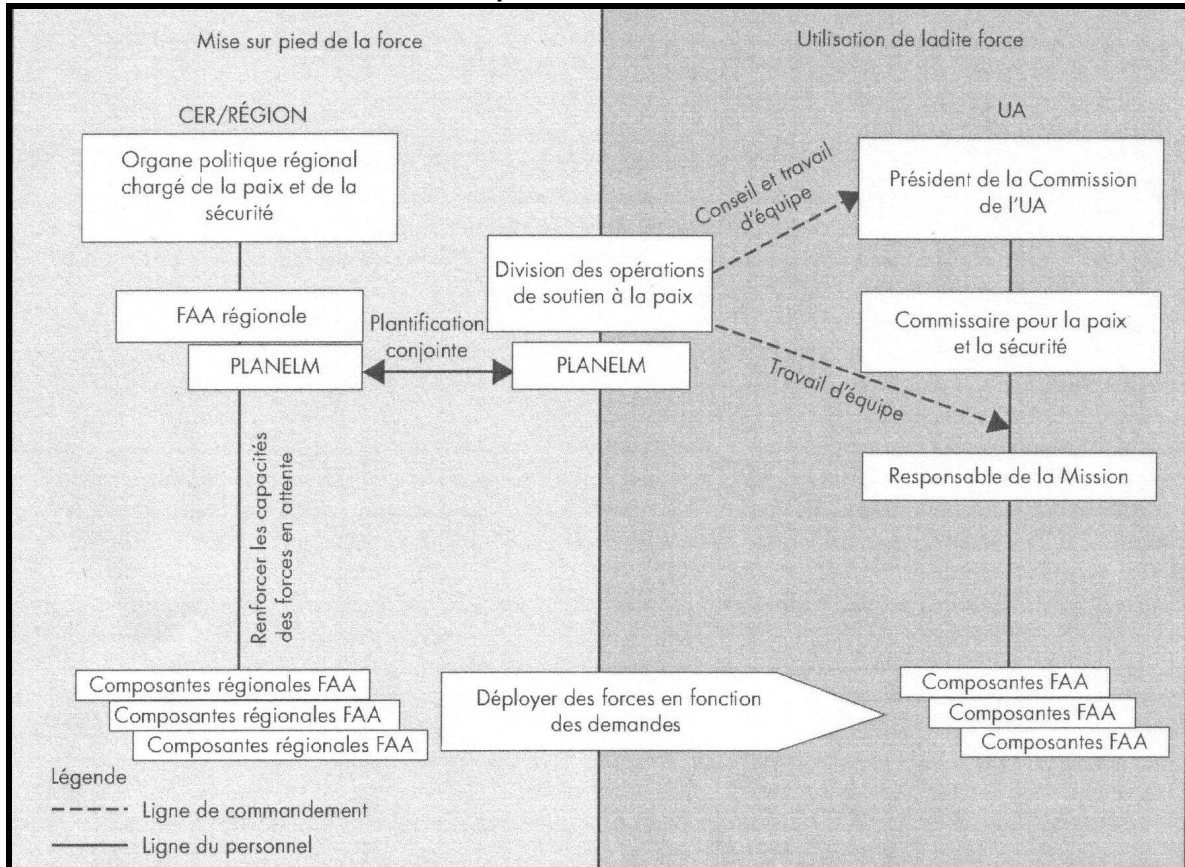
---

<sup>54</sup> Elle a déjà contribué à la planification de crises africaines comme en Côte d'Ivoire ou au Sud Soudan. Elle a aussi été déployée dans le cadre de la MINUEE (1999) et de la MINUL (2004).

<sup>55</sup> L'UMA fait figure d'exception dans la mesure où il faut attendre le printemps 2005 pour que, sous l'impulsion de la Libye, elle décide de prendre la responsabilité de la mise en place de la brigade Nord.



## Schéma sur les liens entre la mise sur pied de la force et son utilisation



Source : J. Cilliers, « Force africaine en attente. Etat des progrès accomplis dans sa mise en place », *Institute for Security Studies*, n°160, mars 2008, p.9.

Dans le calendrier de l'UA, la mise en œuvre de la FAA comporte deux phases :

La première s'est achevée le 30 juin 2006 après avoir été repoussée d'un an. Lors de cette étape, chaque CER a été chargée de l'organisation d'un atelier technique :

- SADC : développement d'une doctrine des FAA avec le soutien de l'Union Européenne.
- CEDEAO : procédures opérationnelles permanentes avec le soutien de l'Union Européenne.
- IGAD : systèmes logistiques avec le soutien du Royaume Uni.
- CEEAC : systèmes d'entraînement et d'évaluation avec le soutien du Canada et de la France
- Brigade Nord : systèmes de commandement, de contrôle, des transmissions et des informations avec le soutien des Etats-Unis.

Pour chaque atelier, un partenaire pilote ou « point focal » avait pour rôle de coordonner le soutien de l'ensemble des contributeurs. Certains ateliers complémentaires ont été organisés en 2006 et portaient notamment sur les affaires civiles, avec un volet portant sur la police (Accra), la santé (Addis-Abeba), les finances (Addis-Abeba) et la cohérence d'ensemble (Addis-Abeba du 19 au 22 septembre et Pretoria du 25 septembre au 6 octobre 2006). Parmi les nombreux acteurs, le département des opérations de maintien de la paix des Nations unies et la SHIRBRIG ont apporté une contribution directe. Cette première étape a permis le développement et le maintien d'une capacité de gestion au niveau stratégique pour les scénarii 1 à 3 qui nécessitent des structures peu complexes, des efforts de gestion peu importants et des ressources limitées pour le déploiement.

## Présentation des 6 scénarii de la Force africaine en attente

*Scénario 1* : Avis militaire UA/CER pour une mission politique. Le déploiement doit être effectué dans les 30 jours d'un mandat de l'UA, donné par le CPS.

Exemple : engagement de l'UA en Côte d'Ivoire

*Scénario 2* : Mission d'observation UA/CER co-déployée avec une mission de l'ONU. Le déploiement doit être effectué dans les 30 jours d'un mandat de l'UA.

Exemple : mission de l'OUA/UA en Ethiopie-Erythée

*Scénario 3* : Mission d'observation autonome UA/CER. Le déploiement doit être effectué dans les 30 jours d'un mandat de l'UA.

Exemples : mission de l'UA au Burundi ou au Comores.

*Scénario 4* : Force de maintien de la paix UA/CER en vertu du chapitre VI de l'ONU et missions de déploiement préventif (et consolidation de la paix). Le déploiement doit être effectué dans les 30 jours d'un mandat de l'UA.

Exemple : mission de l'UA au Burundi

*Scénario 5* : Force de maintien de la paix de l'UA pour des missions de maintien de la paix multidimensionnelles complexes, y compris celles impliquant des porteurs à basse altitude. Le déploiement intégral de la FAA doit être effectué dans les 90 jours d'un mandat de l'UA avec la composante militaire apte à se déployer dans les 30 jours.

*Scénario 6* : Intervention de l'UA, par exemple dans des situations de génocide où la Communauté internationale n'intervient pas rapidement. L'UA est censée disposer des capacités de déploiement d'une force militaire robuste dans les 14 jours.

A l'issue de la deuxième étape, dont l'échéance était prévue à l'origine pour juin 2010, l'UA doit avoir développé toutes les capacités nécessaires pour agir dans le cadre des scénarii 5 et 6. Ces missions complexes requièrent des efforts de gestion ainsi que des ressources considérables. A présent, la question se pose encore de savoir si l'UA saura faire preuve de suffisamment de *leadership* et si les moyens mis à disposition par les Etats seront suffisants. En effet, bien que les protocoles et les documents cadres soient en place et les structures institutionnelles en cours d'élaboration, les capacités opérationnelles restent limitées et dépendantes de la coopération avec l'ensemble des partenaires internationaux. Bien que l'Afrique ait accompli des progrès en ce qui concerne l'entraînement, l'élaboration de la doctrine, les procédures opérationnelles permanentes, les concepts de commandement et de contrôle, la mise en place de la FAA demeure problématique d'un point de vue logistique du fait des progrès inégaux selon les régions. Toutes les CER seront néanmoins au rendez-vous en 2010. Chaque état d'avancement des brigades est selon nous plutôt révélateur du degré de maturité des Etats face à un tel projet. En tout cas, la tentative de concrétiser cette FAA, même si elle reste ambitieuse, aura eu de toute évidence un certain nombre d'effets positifs sur les Etats africains. Premièrement, ce projet a créé une synergie régionale dans certaines régions. Deuxièmement, la création d'états-majors régionaux a permis aux Etats de s'entraîner hors du cadre national. Enfin, la nécessité pour les Etats de mettre à disposition leur capacité a aussi été l'occasion de faire un bilan en temps réel sur leur moyen. Même si l'UA a désormais bien pris les rênes du projet, elle n'en reste pas moins liée, pour ne pas dire dépendante, aux contributions des CER. Au regard du bilan par brigade, il nous semble que le projet de créer une FAA avec cinq brigades au lieu d'une seule comporte finalement certaines limites.

Tout d'abord, directement dépendantes de l'UA, les CER doivent en principe obtenir l'accord de l'UA pour toute intervention. Principale innovation, une brigade régionale ne se limite pas à sa région d'appartenance. Elle peut parfaitement être mandatée pour agir dans une autre région<sup>56</sup>. Cette disposition a été prise notamment au regard du conflit somalien dans lequel les acteurs refusent tout déploiement d'une force régionale composée d'Etats frontaliers. En outre, afin de faciliter le déploiement d'une force, le contrôle et le commandement sont exercés par l'UA sur les CER et non sur les Etats. Deux cas de figure sont toutefois envisageables. Dans le cas où les capacités à déployer proviennent en majorité d'une seule région, la division des opérations de soutien à la paix (DSOP) de l'UA s'adresse directement à l'organisation concernée. Le Protocole d'accord est conclu directement avec la région en question et non plus avec chacun des pays contributeurs de troupes. L'organisation régionale prend alors en charge le soutien de cette force par le biais de divers accords individuels conclus avec les pays contributeurs de troupes. Deuxième cas, la mission de la FAA peut aussi être composée de troupes venant de l'ensemble du continent. La DSOP et les personnels de la mission concluent alors des accords avec les pays à titre individuel. La mission de l'UA au Soudan (MUAS), composée de troupes en provenance de différentes régions a été constituée suivant ce principe. Ce projet suppose que les unités soient entièrement équipées et que les régions fournissent certains équipements opérationnels supplémentaires. L'UA coordonne ensuite l'appui stratégique tel le transport aérien ainsi que toutes questions d'ordre logistique.

Enfin, pour ne pas être confrontée à un manque de moyens, la FAA institutionnalise aussi le recours à la nation cadre, déjà testé par la CEDEAO et la SADC. En Afrique de l'Ouest, l'idée même de recourir au concept de nation cadre n'a pas connu de changement majeur. Les pays membres de la brigade en Afrique australe ont fait évoluer leur dispositif et proposent de fournir des capacités de déploiement rapide sur une base de rotation par des pays possédant de capacités suffisantes, notamment l'Afrique du Sud, l'Angola et le Zimbabwe<sup>57</sup>. Contrairement aux forces fournies par une seule nation cadre, leur action garde une dimension multinationale leur permettant de bénéficier d'une meilleure légitimité. Pour les autres régions, il reste encore à identifier les nations cadre potentielles pouvant mettre en place des coalitions de volontaires. Pour l'Afrique centrale, le Gabon pourrait servir de nation cadre pour les groupements tactiques en disponibilité opérationnelle. Dans le cas de l'Afrique de l'Est, il est possible d'envisager que l'Ethiopie, l'Ouganda, le Rwanda ou le Kenya fournissent chacun un groupement tactique unique en attente et en disponibilité opérationnelle élevée. Au final, l'absence de coordination et d'engagement entre l'UA et les régions, a pour conséquence que la mise sur pied des différentes composantes de la FAA ne repose pas sur un concept cohérent unique. Le déploiement de la FAA à proprement parler, conformément aux calendriers des différents scénarii, n'est possible que si les CER mettent leur brigade à disposition à l'UA. Dans certain cas, il est même possible de douter du bien-fondé de l'engagement de ces brigades. Au regard de leur manque de moyens ou des désaccords entre Etats, elles apparaissent davantage comme des « réservoirs de force » au sein desquels l'UA pourra puiser pour la mise en place d'une mission de maintien de la paix.

Dans ce contexte où le principal enjeu est la mise en place de la FAA, le Protocole de 2008 fournit une forme de recadrage de la relation UA/CER.

---

<sup>56</sup> "Policy Framework for the establishment of the African Standby Force and the Military Staff Committee", Assemblée de l'Union africaine, 3<sup>ème</sup> session ordinaire, Addis Abeba, Ethiopie, 6-8 Juillet 2004.

<sup>57</sup> J. Cilliers, « Force africaine en attente. Etat des progrès accomplis dans sa mise en place », *Institute for Security Studies*, n°160, mars 2008, p. 11.

## **L'adoption d'un Protocole en matière de paix et sécurité (2008)**

Le « *Protocole d'accord de coopération dans le domaine de la paix et de la sécurité entre l'Union africaine, les Communautés économiques régionales et les mécanismes de coordination des brigades régionales en attente de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique du Nord*<sup>58</sup> » adopté en 2008 n'apporte finalement pas beaucoup d'éléments nouveaux. Ces objectifs sont les suivants :

- Contribuer à la **mise en œuvre opérationnelle** intégrale et au fonctionnement effectif de l'Architecture continentale de paix et de sécurité ;
- Assurer **l'échange régulier d'informations** entre les Parties sur toutes leurs activités relatives à la promotion et au maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique ;
- Promouvoir un **partenariat plus étroit** entre les Parties en vue de la promotion et du maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité sur le continent, et renforcer la coordination de leurs activités ;
- Elaborer et mettre en œuvre des **activités et programmes conjoints** dans le domaine de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique ;
- Assurer que les **activités** des CER et des Mécanismes de coordination sont **conformes aux objectifs et principes de l'Union** ;
- Faciliter la **coordination et renforcer le partenariat** entre les Parties, d'une part, les **Nations unies** et leurs agences, ainsi que d'autres **organisations internationales** compétentes, d'autre part ;
- Contribuer à assurer que toute initiative extérieure dans le domaine de la paix et de la sécurité sur le continent est entreprise dans le **cadre des objectifs et des principes de l'Union** ;
- **Consolider et renforcer les capacités** des Parties dans les domaines couverts par le Protocole.

Le Protocole pose comme principe « *la reconnaissance du rôle des CER et des Mécanismes de coordination dans la prévention, la gestion et le règlement des conflits dans leur zone de juridiction* » (article 4). En tant que piliers de l'UA, les CER ont un rôle à part entière à jouer, notamment dans le cadre de leur représentation permanente à Addis Abeba. Dans le cadre du Protocole, la Commission invite les CER à être présentes dans le cadre des bureaux de liaison mis à leur disposition au siège de l'UA. Le Protocole rappelle que la priorité est donnée à l'échange régulier d'informations sur toutes activités relatives au maintien de la paix et de la sécurité. Il est donc prévu que le Président de la Commission puisse participer aux réunions, prévues une fois par an, et aux délibérations des CER. Alors que l'Union africaine garde sa position en tant qu'acteur en charge de la coordination et de la décision pour toutes les questions sécuritaires ayant trait à l'avenir du continent, les CER disposent d'une marge de manœuvre assez importante qui leur permet d'avoir leur mot à dire dans le cadre de la gestion des conflits.

---

<sup>58</sup> Le Protocole définit comme "Mécanisme de coordination" l'EASBRICOM et le la capacité régionale pour l'Afrique du Nord (NARC) qui ne sont pas des CER mais qui servent de support à la mise en place de leur brigade régionale.

## **PARTIE 4 : LA RELATION UA/CER A L'EPREUVE DE LA GESTION DES CONFLITS**

Depuis les années 1990, au regard notamment du bilan de la SADC et de la CEDEAO, le système de sécurité collective africain s'est bâti principalement autour d'une coopération de type horizontal qui inclut la présence de plusieurs acteurs à un même niveau (OUA, CER)<sup>59</sup>. Avec la mise en place de l'Architecture africaine de paix et de sécurité s'est ajoutée une autre coopération de type verticale. La logique de substitution, qui caractérisait avant 2002 les liens entre les échelons continental et régional, s'est changée en un principe de subsidiarité. Ainsi face aux avancées inégales des régions, l'UA en matière de paix et sécurité fait prévaloir ce principe qui trouve cependant certaines limites dans son application. En effet, nous verrons que sur de nombreux points, le niveau régional, jugé comme étant le plus crédible et le plus efficace, est privilégié par les Etats au dépend de l'enceinte continentale. Partant de ce constat, nous poserons la question de l'existence d'une face cachée de l'AAPS où les relations entre les CER et l'UA seraient en quelque sorte faussées par l'image que nous en avons de l'extérieur.

### **Un système de sécurité collective fondé sur la subsidiarité et la solidarité**

Le principe qui prévaut dans la mise en place de l'AAPS est désormais celui de la « subsidiarité interrégionale ». Il suppose qu'entre l'UA et les CER, la pratique du maintien de la paix est réservée non seulement à l'échelon mais aussi à la CER la plus compétente. Ainsi sous certains aspects, le partage des tâches entre l'UA et les CER est fonction des avantages comparatifs d'un acteur par rapport à un autre, c'est-à-dire de leurs compétences respectives. Vu l'avancement de leurs mécanismes de gestion de conflits, la CEDEAO et la SADC continueront d'intervenir dans leurs régions respectives. Dans les autres aires géographiques (Afrique centrale et orientale), la pratique a démontré les difficultés des CER pour assurer la responsabilité du maintien de la paix et de la sécurité. Ainsi, dans la Corne de l'Afrique, l'intervention en Somalie est-elle revenue en priorité à l'UA pour deux raisons. Premièrement, aucune CER ne dispose des moyens suffisants pour prendre en charge une mission de maintien de la paix dans un conflit aussi complexe que celui de la Somalie. Deuxièmement, les acteurs somaliens ont toujours refusé une intervention d'une CER qui par définition est composée d'Etats frontaliers. La légitimité reconnue à l'UA passe donc par le fait que l'interventionnisme régional, même s'il est légitimé par le respect d'un cadre juridique, peut parfois s'avérer contreproductif dans la gestion des conflits, en raison des rivalités entre certains Etats membres.

Dans les régions où les CER ont les capacités d'agir, la gestion d'un conflit ayant des ramifications régionales révèle l'impact de la concurrence pour un *leadership* régional sur la mise en œuvre d'une OMP. Par exemple, dans les années 1990 la SADC traverse une crise interne qui est le fait des positions divergentes de Robert Mugabe et de Nelson Mandela sur la nature de l'interventionnisme en RDC. Face au *leadership* charismatique de l'Afrique du Sud en Afrique australe, l'objectif du Président Mugabe est d'acquérir une forme de prestige et d'indépendance économique passant par la valorisation de ses capacités militaires en RDC. L'adhésion de la RDC à la SADC, considérée par le Zimbabwe comme son arrière-cour, est

---

<sup>59</sup> Notons que ce type de coopération horizontale est aussi celle qui caractérise les rapports entre l'Union européenne et l'OTAN.

aussi un moyen pour l'Angola de se rapprocher d'un pays qu'elle considère comme sa sphère d'influence politique. Finalement, aux situations d'urgence qui ont conduit les CER à s'engager dans des conflits se substituent des logiques qui mettent l'accent sur une diplomatie multilatérale où l'UA a sa carte à jouer. Le développement d'une sécurité collective à deux niveaux repose sur le fait que les CER comme l'UA sont sur la même longueur d'onde, à savoir qu'elles sont plutôt tentées de jouer en premier lieu la carte de la « carotte » plutôt que celle du « bâton ». En d'autres termes, dans un contexte où les Etats cherchent à mettre en application un discours sur l'africanisation de la sécurité, la pratique a démontré que la solidarité fonctionne parfois mieux que les sanctions.

L'action diplomatique est autant perçue à travers la reconnaissance externe qu'elle apporte qu'à travers des rituels politiques et diplomatiques qui l'accompagnent. Ainsi, premier élément non négligeable, le fait d'avoir exercé des fonctions au sein d'une organisation régionale peut devenir un tremplin pour une carrière internationale et vice versa<sup>60</sup>. De même, la création de mécanismes comme le Conseil des sages, existant à la CEDEAO et à l'UA, est un indicateur de l'importance que les Etats accordent à la diplomatie des réseaux. En outre, face aux prises de position de la Communauté internationale, le degré de solidarité est d'autant plus fort entre les chefs d'Etat africains que certains tirent leur prestige d'une légitimité historique (Nigeria) ou d'une lutte contre une occupation étrangère (Zimbabwe)<sup>61</sup>. La prise de position des Etats au sein de l'Union africaine à l'égard du président soudanais El Béchir pose même la question de savoir où se situe la limite entre solidarité et impunité. Cette politique de la « carotte » a permis aux CER et à l'UA de s'inscrire sur l'agenda diplomatique international.

Les Etats africains ont compris que leur crédibilité hors du continent passe aussi par leur capacité à refuser de marginaliser l'un des leurs Pairs, quitte à être en opposition avec la position de la Communauté internationale. A ce titre, la SADC n'a jamais repris à des fins de politiques internes le rapport de force entre le Zimbabwe et l'Union européenne. A l'échelle de l'UA comme des CER, les Etats ont fait le choix de se positionner non pas comme des donneurs de leçon mais comme des enceintes de dialogue. Ce tendance est souvent sous-estimée dans l'évaluation de l'efficacité de la gestion des conflits par les acteurs africains, plutôt jugée à partir d'échecs sur le terrain que de réussites diplomatiques. En fin de compte, ce privilège accordé à la diplomatie plutôt qu'à l'interventionnisme s'explique, selon nous, par les coûts politique, économique et médiatique d'un engagement. Particulièrement révélateur de cette tendance, les Etats membres de la CEDEAO ont conscience que l'embrasement du Nigeria aurait des conséquences désastreuses à la fois sur la CER dont le siège est à Abuja mais aussi pour la stabilité régionale dont le Nigeria reste le principal garant. Malgré les fraudes des dernières élections aucune mention particulière n'a donc été faite.

---

<sup>60</sup> Alpha Oumar Konaré a été successivement président du Mali (1992-2002), président de la CEDEAO en 1999 et de l'UEMOA en 2000 avant de devenir président de la Commission de l'Union Africaine (2003-2008). Jean Ping, l'actuel président de la Commission de l'UA était le candidat de la CEEAC.

<sup>61</sup> L'Afrique du Sud, souvent promu au titre de garant de la stabilité de la région, ne prendrait pas le risque d'entrer en conflit ouvert avec le Zimbabwe, notamment en condamnant les pratiques autoritaires du régime en place. Tout d'abord, il ne dispose pas de la légitimité historique dont dispose Robert Mugabe dans la région, pays fondateur de la SADC, anciennement membre des Pays ayant fait front contre le régime d'Apartheid. Harare dispose aussi d'une forte crédibilité en matière de maintien de la paix (présence du Regional Peacekeeping Training Center) et de lutte contre la criminalité (*South African Regional Police Chief Co-operation Organisation* –SARPCCO- créée en 1995 à Harare). En outre, l'Afrique du Sud s'est toujours fait le chantre de l'appropriation africaine, faisant prévaloir des solutions africaines aux problèmes africains.

Les politiques des Etats sont donc devenues plus proactives contrairement aux années 1990 où elles étaient plutôt réactives. Désormais, la sécurité collective africaine suit une logique de gestion des conflits selon trois modes d'action. Tout d'abord, les Etats cherchent avant tout à recourir à une diplomatie multilatérale qui inclut tous les efforts possibles pour empêcher que le conflit ne se régionalise (Togo, Zimbabwe). Ensuite, le maintien de la paix suppose l'envoi d'observateurs ou d'une force militaire censé créer un espace politique favorable à la résolution du conflit (Côte d'Ivoire, RDC). Enfin, la coercition, qui nécessite des moyens beaucoup plus importants, n'est utilisée qu'en dernier recours pour mettre un terme à la violence. L'objectif du recours à la force est alors d'imposer un cadre de négociation aux belligérants, tout en essayant de protéger les non combattants (Soudan, Somalie). Alors même que le coût des opérations de maintien de la paix est de plus en plus important, l'engagement des CER reste le plus prometteur. En effet, nombreux sont les Etats membres de l'UA qui se désintéressent complètement d'aires géographiques dont les problèmes ne les concernent pas et qui ne souhaitent pas investir de moyens dans des OMP onéreuses. A défaut de l'application d'une véritable subsidiarité, il semble qu'une fois de plus les CER comblent les brèches de l'UA qui souffre d'un manque de capacités et de volonté politique.

### **L'échelon régional, un cadre d'action privilégié par les Etats**

Le rôle de l'UA est en quelque sorte fonction de la marge de manœuvre que les CER sont disposées à lui céder. Alors même que l'efficacité des CER est encore très variable selon les régions, les Etats africains considèrent l'action régionale en priorité. Les arguments en faveur de l'implication des CER dans le maintien de la paix ont finalement toujours été relativement nombreux, à savoir la proximité, l'engagement politique et la communauté de valeurs. La proximité oblige les Etats d'une même région à agir rapidement afin de limiter les effets déstabilisateurs d'une crise. L'intervention du Nigeria, plus largement de la CEDEAO au Liberia, en Sierra Leone et en Guinée a ainsi été dictée par la volonté des Etats de garantir la stabilité et la sécurisation de l'environnement régional. Dans la mesure où ils ont la même finalité, à savoir le maintien du *statu quo*, la motivation et l'engagement politique des Etats appartenant à une même région sont souvent plus importants. En matière de résolution des conflits, l'échelon régional est propice à l'engagement car la volonté de participation des Etats ne fait souvent pas de doute si leurs intérêts sont menacés.

Un autre critère favorable à une gestion régionale des conflits est le nombre restreint de membres au sein de la CER par rapport à l'UA. Cet élément est censé favoriser une meilleure réactivité étant donné que le consensus entre les Etats est supposé plus facile à atteindre. Les CER permettraient d'échapper à la lourdeur de certaine bureaucratie, comme à l'UA. Face à la complexité de certains conflits, le cadre régional se veut plus souple, tout en étant légitime, pour instaurer un dialogue avec les acteurs non étatiques (rébellions, mouvements sécessionnistes, etc.). Il est aussi souvent admis que l'homogénéité culturelle entre les acteurs liée aux similitudes linguistiques, religieuses ou historiques leur permet d'éviter que les négociations soient menées par un tiers, pouvant ignorer certaines données de terrain. Les acteurs régionaux ont souvent une meilleure connaissance du contexte social, politique, économique ou de la culture qui peut favoriser un règlement du conflit à la source. Cette affirmation n'est néanmoins pas toujours valable. Les belligérants consentent parfois mieux à l'intervention d'une tierce partie dans la mesure où elle n'a pas d'intérêts directs à défendre dans le conflit (Somalie).

Enfin, en amont des conflits, les CER sont censées permettre aux Etats d'exercer un meilleur contrôle sur leurs voisins, suivant un principe d'équilibre des puissances. De plus en plus, les CER agissent afin de favoriser la négociation ou pour privilégier des consultations diplomatiques. L'efficacité d'une organisation régionale dépend d'une bonne «équation personnelle» entre les chefs d'Etat. Cela explique pourquoi dans les régions dont l'histoire est marquée par la récurrence des guerres par procuration, comme dans la Corne de l'Afrique, le manque de confiance réciproque nuit au développement des CER. Le recours au CER est donc perçu comme un moyen d'alléger la tâche de l'UA, tout en responsabilisant les Etats au plan régional. En fin de compte, si une action régionale est souvent déterminante pour la résolution rapide d'un conflit, il faut admettre que l'interdépendance entre les Etats frontaliers agit comme un catalyseur pour la résolution d'un conflit autant que pour son aggravation.

Nombreux sont les avantages évoqués plus haut susceptibles de se transformer en inconvénients, voire en obstacles pour le maintien de la paix à une échelle régionale, du fait notamment que la région reste un espace au sein duquel s'exercent des rapports de force entre Etats. En d'autres termes, le recours aux CER est devenu un moyen légal d'agir dans un espace où chaque Etat finit par trouver son compte, tout en servant les intérêts de l'autre.<sup>62</sup> Afin de concilier les moyens dont ils disposent avec les risques auxquels ils sont confrontés, les Etats pratiquent donc au niveau régional une forme de «politique du donnant-donnant» afin d'optimiser la protection de leurs intérêts. Les interventions du Nigeria au Liberia, de l'Afrique du Sud au Lesotho, de l'Angola et du Zimbabwe en RDC s'inscrivent dans une logique où la protection d'intérêts nationaux passe irrémédiablement par la sécurisation de l'espace régional. Cette *Realpolitik* est devenue, selon nous, l'une des principales motivations des Etats à la réactivation des CER dans les années 1990. Ainsi, à l'intérieur d'une région, l'intérêt national est-il défini de manière extensive. L'urgence d'une situation suffit le plus souvent à légitimer une ingérence qui, menée à titre préventif, peut cacher certaines logiques strictement politiques.

Au final, les CER dépendent de l'engagement des pays qui observent avec intérêt l'évolution d'un différend dans leur sphère d'influence (Rwanda en RDC, Afrique du Sud au Zimbabwe, Ethiopie en Somalie). Les Etats, puissants ou non, se montrent rarement indifférents à l'évolution d'un conflit dans leur région. Ainsi, le niveau régional reste-t-il une structure plus intéressante pour les petits Etats. Leur capacité d'inflexion et leur degré de participation à une prise de décision est plus réalisable dans une enceinte régionale. L'instauration d'un jeu de puissance est renforcée par le fait que l'action d'une CER est souvent rendue déterminante par la volonté de *leadership* d'un ou plusieurs Etat(s). Alors que la légitimité d'une CER est censée résider dans la neutralité et l'impartialité de ses membres, cette condition n'est pas forcément remplie. La neutralité est notamment mise en doute quand les Etats les moins influents sont sous le joug d'un Etat ayant des moyens de pression indirects ou directs, comme la menace d'un engagement militaire. A l'inverse, la question se pose de savoir quelles seraient les motivations de certains Etats membres de l'UA à intervenir dans des régions où ils n'ont aucun intérêt à défendre ? Au-delà de ces limites, les CER restent d'autant plus un cadre d'action privilégié par rapport à l'UA que celle-ci n'a pas encore les moyens de faire valoir une forme d'autorité de «tutelle». La pratique du maintien de la paix tend à révéler une Union africaine qui lorsqu'elle n'est pas discréditée par sa gestion des conflits, est reléguée au second plan. Etant donné que le maintien de la paix reste une opération improvisée, complexe et onéreuse, y compris pour des acteurs ayant fait leur preuve (UE,

---

<sup>62</sup> D. Bach, L. Sindjoun, « Ordre et désordre en Afrique », *Polis*, vol. 4, n° 2, novembre 1997.



ONU), l'UA a d'autant plus besoin de prendre appui sur des CER, voire des coalitions *ad hoc*, composées d'Etats prêts à intervenir pour protéger leurs intérêts.

### **La face cachée de l'Architecture africaine de paix et de sécurité**

S'interroger sur la face cachée de l'AAPS consiste à finalement démontrer en quoi la mise en place de cette Architecture fait les frais d'un renoncement à l'unité africaine au profit de stratégies opportunistes des Etats. Historiquement, si l'appropriation de la sécurité, conçue comme un gage d'indépendance politique, a été très tôt revendiquée par les Etats africains, ce discours repris dans le cadre de l'UA est devenu principalement un moyen de véhiculer des ambitions hégémoniques. Alors que pour les observateurs extérieurs l'UA incarne l'unité du continent, elle dévoile de plus en plus ses limites dans sa tentative de redonner du contenu et du sens au projet panafricaniste<sup>63</sup>. Tout d'abord, de nombreux clivages persistent au sein de l'UA (anglophone/francophone/lusophone, Afrique du Nord/Afrique subsaharienne, etc.). En outre, l'Organisation sert en premier lieu les intérêts des Etats les plus influents du continent (Afrique du Sud, Algérie, Egypte, Ethiopie, Libye, Nigeria). Ces derniers contribuent à eux seuls à hauteur de 75% du budget de l'UA, tandis que les autres Etats se répartissent les 25% restants. La fin de la Guerre Froide aura entre autres permis aux dirigeants africains, à défaut de faire preuve d'une originalité dans la création d'un modèle d'organisation continentale, de transgresser certains tabous institutionnels. Les Etats africains qui n'ont jamais eu autant d'opportunités de diversifier leur partenariat, leurs ressources n'ont aucun scrupule à tirer partie de l'image encore positive dont bénéficie l'UA à l'extérieur du continent.

La multiplication des interlocuteurs de l'UA révèlent, plus que jamais, tout l'intérêt que constitue l'Afrique, politiquement et économiquement, à l'échelle internationale. Ainsi, l'UA compense-t-elle son manque d'influence par la pratique d'un mimétisme institutionnel vis-à-vis de l'Union européenne. En tant que principal partenaire, l'UE lui confirme ainsi sa raison d'être en lui donnant les soutiens notamment politique, financier et logistique nécessaires à sa survie. D'ailleurs, à l'inverse l'UE est confortée, au regard des rapports qu'elle entretient avec l'UA, dans son position de « puissance par la norme ». Cette position bancaire de l'UA a finalement conduit à la prise en compte de nouveaux paramètres (rentabilité, visibilité, crédibilité). Avec la mise en place du projet d'AAPS dont elle revendique la principale responsabilité, l'UA donne l'impression de chercher une légitimité à l'extérieur du continent qui cache le fait qu'en Afrique elle continue d'exister malgré elle. L'UA reste une organisation vaste aux contours indéfinis qui n'a pas les moyens de ses ambitions. Elle se focalise néanmoins sur les questions de sécurité qui constituent un véritable marché du maintien de la paix. En fin de compte, la compréhension du discours sur l'appropriation africaine n'est possible qu'au croisement de deux logiques, l'une militaire et l'autre politique.

La dimension militaire, c'est-à-dire le renforcement des capacités africaines au maintien de la paix engendre une forte dépendance de la part des Etats africains vis-à-vis des partenaires extérieurs. Envisagée d'un point de vue strictement opérationnel, la participation des soldats africains aux OMP reste limitée par leur faiblesse en matériel, en hommes et en ressources économiques. La composante politique, quant à elle, peut être perçue comme un moyen de rééquilibrage des rapports de force. Elle repose sur l'idée selon laquelle la décision politique d'intervenir ne peut provenir en dernier recours que d'instances africaines. Comme ils l'ont

---

<sup>63</sup> R. Esmenjaud, B. Franke, "Who owns african ownership ? The africanisation of security and its limits". *Working papers in International History and Politics*, n°1, février 2009, p. 15.

toujours fait par le passé, les Etats essaient de tirer profit de la multiplication de leurs cercles d'appartenance et, en fonction de leurs intérêts, ils ont recours aux CER ou à l'UA. Ne nous méprenons pas, sur de nombreux points, le jeu que nous avons décrit concernant l'UA (rentabilité, visibilité, crédibilité) est aussi perceptible au niveau des CER. Les relations entre les CER restent indirectement marquées par des logiques de concurrence, surtout lorsqu'il s'agit pour elles de faire leurs preuves *a priori*. Si elles supplantent l'UA, les défis pour les CER restent considérables : réussir à travailler de manière cohérente sur une base multilatérale, développer les capacités nécessaires pour prévenir les conflits, assurer une médiation dissuasive entre les belligérants et intervenir pour restaurer la paix sur des bases justes et durables. L'approche sécuritaire au cas par cas n'est cependant pas sans favoriser certaines formes de rivalité entre l'UA et ses piliers.

En fonction du degré d'avancement des CER, les Etats n'ont donc pas le même besoin de l'UA. A l'échelle de l'UA, nous pourrions presque parler d'une appropriation par défaut dans la mesure où la crédibilité politique de l'UA dépend de son engagement dans les conflits où aucun autre acteur ne peut ou ne veut s'engager (Darfour, Somalie). L'UA n'est pas en mesure d'identifier les terrains d'engagement les plus pertinents et de se focaliser sur les moyens et les efforts qu'ils exigent. Sans même parler du fait que l'UA doit encore apprendre la gestion des budgets énormes générés par des opérations de maintien de la paix qui nécessitent toujours plus de moyens financiers. Aujourd'hui, il nous semble que la mise en œuvre de l'architecture africaine à deux niveaux est perçue de deux manières. Tout d'abord, il s'agit d'un moyen pour les Etats africains de multiplier leurs chances d'intervenir dans la gestion d'un conflit. Ce double niveau a néanmoins des effets pervers, comme favoriser des logiques de compétition au sein de l'AAPS et incite les Etats à adopter des stratégies de positionnement vis-à-vis des bailleurs. L'objectif pour les CER est d'apporter la preuve de leur légitimité en s'affirmant au sein d'un système où interagissent plusieurs niveaux, ayant des domaines de compétences très proches. Pour le moment, il nous semble que dans le champ du maintien de la paix en Afrique, les CER interagissent avec l'UA dans un mouvement alliant coopération et compétition. La seule différence est que les CER ont aujourd'hui un impact bien plus important dans la prise de décision et leur efficacité est réelle. Ne serait-ce que dans la mise en place de la FAA, comme nous l'avons démontré, l'UA reste dépendante de l'engagement des pays membres de la brigade régionale qui assure le volet opérationnel. Si les donateurs ne perçoivent l'UA que comme l'interlocuteur le plus légitime, à l'avenir le rôle des CER ne pourra qu'être croissant.

## CONCLUSION

En conclusion, nous sommes au moins persuadé d'une chose : la mise en œuvre de politiques étrangères au plan régional renforce l'image et les prérogatives des chefs d'Etat africains bien plus qu'elle ne les affaiblit. La gestion des conflits par les CER a introduit une nouvelle impulsion dans une tendance générale où se développe un marché de la médiation, de la résolution et de la prévention des conflits. De par sa nature, le traitement régional répond à une volonté de rechercher des solutions susceptibles de prévenir plus ou moins discrètement l'escalade des conflits. Les CER sont de plus en plus à l'initiative de processus de négociation, incontournables pour trouver des solutions politiques au conflit. Ainsi, pour conclure sur les atouts du régionalisme tel qu'il se manifeste en Afrique, il est possible de dire que l'émergence des organisations régionales sur la scène africaine ne constitue en rien un phénomène isolé. Toutefois, par comparaison aux autres aires géographiques, le régionalisme africain présente certaines particularités.

Tout d'abord, dans sa composante principalement sécuritaire, le régionalisme est une réponse des Etats aux effets d'engrenage des « systèmes de conflits ». En d'autres termes, la stabilité est reconnue comme une condition *sine qua non* pour atteindre des objectifs économiques. D'un point de vue strictement politique, l'investissement de l'échelle supranationale par les chefs d'Etats africains est une forme de compensation liée à la contestation de leur pouvoir au niveau national. Plus généralement, l'Afrique révèle que le développement de la région, en tant qu'espace institutionnalisé, s'inscrit dans une dimension opportuniste, dépendante du degré d'instrumentalisation et d'appropriation de la part des Etats. Deuxième caractéristique, bien plus que le passage certes problématique de l'interdépendance entre les Etats à l'intégration régionale, la question qui reste posée depuis les indépendances africaines est finalement celle de l'autonomie du pouvoir politique. Les CER sont des options crédibles qui, en servant des intérêts bien précis, restent pour les Etats une garantie de leur indépendance. La multiplication des structures impliquées dans le domaine du maintien de la paix en Afrique révèle au final une régionalisation asymétrique. La fragmentation du continent africain en différentes CER traduit selon nous une volonté des Etats africains, comme de leurs partenaires, d'être assurés d'un retour sur investissement.

## BIBLIOGRAPHIE

Acte constitutif de l'Union africaine, 11 juillet 2001.

Conférence des ministres africains de l'intégration économique (CAMEI), réunion des experts, 27-29 mars 2006, Ouagadougou (Burkina Faso), rapport de la réunion des experts sur la rationalisation des Communautés économiques régionales, CAMEI/ Expt/Rpt/ (1)

Etat de l'intégration régionale en Afrique II : rationalisation des Communautés économiques régionales, Nations Unies, Commission économique pour l'Afrique, Union africaine. Addis-Abeba, Commission économique pour l'Afrique, 2006.

Plan d'Action de Lagos pour le développement de l'Afrique 1998-2000.

“Policy Framework for the establishment of the African Standby Force and the Military Staff Committee”, Assemblée de l'Union africaine, 3ème session ordinaire, Addis Abeba, Ethiopie, 6-8 Juillet 2004.

Programme minimum d'intégration, Commission de l'Union africaine, Programme de Yaoundé, Commission de l'Union africaine, Département des Affaires économiques, 2010.

Protocole relatif a la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, 9 juillet 2002.

Protocole d'accord de coopération dans le domaine de la paix et de la sécurité entre l'Union africaine, les Communautés économiques régionales et les mécanismes de coordination des brigades régionales en attente de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique du Nord, 2008.

Protocol on Relations between the African Economic Community and the Regional Economic Communities, 1998.

Protocol on Relations between the African Union (AU) and the Regional Economic Communities (RECs), 2007.

Rapport de Réunion d'Experts sur la Rationalisation des CER, Ghana, Accra du 27-28 Octobre 2005 pour les régions d'Afrique du Centre, du Nord et de l'Ouest.

Résolution CM/Res.1043 (XLIV) de la 44ème session ordinaire du Conseil des Ministres, 1976

Réunion des Experts Gouvernementaux sur la Rationalisation des Communautés Economiques Régionales (CER), Ouagadougou (Burkina Faso), 27 – 31 Mars 2006, Rapport consolidé des réunions consultatives d'Accra et de Lusaka.

Chouala (Y. A.), « L'Afrique dans le nouveau partenariat international. Enjeux de civilisation et de puissance », *Etudes internationales*, vol. 34, n°1, 2003, p. 53-78.

Cilliers (J.), « Force africaine en attente. Etat des progrès accomplis dans sa mise en place », *Institute for Security Studies*, n°160, mars 2008.

Cilliers (J.), "Towards a Continental Early Warning System for Africa", *ISS Paper*, n°102, avril 2005

Esmenjaud (R.), Franke (B.). "Who owns african ownership ? The africanisation of security and its limits". *Working papers in International History and Politics*, n°1, février 2009, 39 p.

Franke (B.), "Africa's Evolving Security Architecture and the Concept of Multilayered Security Community", *Cooperation and Conflict*, vol. 43, n°3, 2008, p. 313-340.

Franke (B.), "A pan-African army: The evolution of an idea and its eventual realisation in the African standby force", *African security review*, vol.15, n° 4, 2006.

Lecoutre (D.), « Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, clef d'une nouvelle architecture de stabilité en Afrique ? », *Afrique contemporaine*, n° 212, vol.4, 2004, p. 131-162.

Lecoutre (D.), « Vers un gouvernement de l'Union africaine ? Gradualisme et statu quo v.immédiatisme », *Politique étrangère*, n° 3, 2008, p. 629-640.

Lulie (H.), "The African Peace and Security Architecture needs a functioning Military Staff Committee", *ISS today*, 30 novembre 2009.

## **ANNEXES**

**Annexe 1** : Résolution du Conseil des Ministres, CM/Res. 464 (XXVI) de 1976, portant création des régions de l'OUA/UA.

**Annexe 2** : Résolution sur le Plan de Lagos, Chapitre VIII du Plan de Lagos et Acte final de Lagos.

**Annexe 3** : Extrait du Traité instituant la CEA : article 28 « Renforcement des Communautés Economiques Régionales) et article 88 « Relations entre la Communauté et les Communautés Economiques Régionales ».

**Annexe 4** : Tableau récapitulatif de l'adhésion des Etats aux OIG (repris du dossier « organisation régionales et sous-régionales » réalisé pour la DAS en 2005).