



La Force africaine en attente : un outil adapté aux enjeux sécuritaires africains ?

Rapport de Conférence Paris – 26, 27 avril 2011 rédigé par l'IRSEM

Depuis la décision de l'Union africaine de créer en 2003 une Force africaine en attente (FAA) à l'échelle du continent, de nombreuses questions persistent. La constitution d'une force reposant sur cinq forces régionales en attente n'est pas sans poser certaines difficultés qui tiennent d'une part à de nombreux défis sécuritaires hétérogènes et d'autre part à un modèle d'intégration régionale à deux niveaux (Union africaine-UA / Communautés économiques régionales-CER). Les avancées des composantes régionales de la FAA sont inégales et les résultats modestes au point qu'il est possible de se demander si l'opérationnalisation de la FAA sera atteinte en 2015.

Ce rapport, tiré du colloque organisé à Paris les 26 et 27 avril 2012 par l'Institut de recherche

stratégique de l'Ecole militaire (IRSEM), en partenariat avec l'Observatoire de l'Afrique, propose de dresser un bilan à mi-parcours dans la mise en œuvre de la Force africaine en attente, ainsi que d'analyser les perspectives d'avenir de cette composante de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA). L'objectif de la conférence était d'apporter des éléments de réponse à la question : La FAA est-elle un outil adapté pour répondre aux enjeux sécuritaires africains ? Cette problématique posait trois questions plus spécifiques :

1. Le modèle théorique de la FAA, prévoyant cinq composantes régionales, est-il réaliste compte tenu des obstacles politiques et opérationnels au sein des différentes communautés et mécanismes régionaux ?

2. Quelles leçons tirer des opérations de maintien de la paix mandatées par des organisations africaines ?

3. Comment certains partenaires se positionnent afin de soutenir le renforcement des capacités de la FAA ?

Ces interrogations ont été abordées par des intervenants, issus du monde militaire, académique, des organisations internationales et régionales, autour de 6 tables rondes : une table introductive situant la FAA au sein de l'APSA, 4 tables rondes proposant un bilan par région et une dernière table pour faire le point sur le renforcement des capacités africaines¹.

Table ronde 1 – Situer la force africaine au sein de l'Architecture africaine de paix et de sécurité

Le projet de Force africaine en attente fait suite à la création de l'Union africaine le 9 juillet 2002 et à l'adoption du Protocole relatif à la création de son Conseil de paix et de sécurité (CPS) entré en vigueur le 26 décembre 2003. Dans son article 13, le Protocole fait référence à une « force africaine prépositionnée, composée de contingents multidisciplinaires en attente, avec des composantes civiles et militaires, stationnés dans leur pays d'origine et prêts à être déployés rapidement ». Six scénarios sont prévus : conseils militaires de l'UA ou d'une CER à une mission politique ; mission d'observateurs UA/CER, déployée parallèlement à une mission de l'ONU ; mission autonome d'observateurs UA/CER ; une force de maintien de la paix UA/CER au titre du chapitre VI ou déploiement préventif voire de consolidation de la paix ; une

¹ Au vu des faibles avancées au niveau de la force en attente de l'Afrique du Nord, il a été décidé de ne pas traiter de cette région.

force de maintien de la paix de l'UA dans le cadre de missions pluridimensionnelles complexes de maintien de la paix ; une intervention de l'UA, dans des situations de génocide et sans réaction rapide de la Communauté internationale. Les 15 et 16 mai 2003, les chefs d'Etat-major africains adoptent un document cadre sur la mise en place de la FAA et du Comité d'Etat-major (CEM). La FAA devient donc une des composantes de l'Architecture africaine de paix et de sécurité, dont le CPS est l'organe central, agissant conformément au Chapitre 8 de la Charte des Nations unies. La force africaine se divise en cinq forces régionales suivant un découpage géographique se calquant sur celui des CER. L'établissement d'un cadre de coopération clair entre l'UA et les CER constitue donc dès l'origine un défi politique et opérationnel pour la mise en œuvre de la FAA.

Dix ans après la création de l'UA, un premier constat s'impose : en dépit de progrès notables dans chaque région, les difficultés rencontrées par l'UA à s'imposer comme acteur central en matière de paix et de sécurité tiennent aux caractéristiques propres à une sécurité collective africaine à deux niveaux, continental et régional.

Au-delà des textes, dont la signature d'un Protocole d'accord en 2008, prévoyant une coopération entre l'UA et les CER, on peut se demander s'il n'existe pas parfois une concurrence entre les différentes enceintes africaines. Dans la mesure où la FAA repose sur la composition de cinq forces régionales encadrées par les CER, les limites de son opérationnalisation, au-delà des capacités, sont aussi liées à des choix politiques.

Le premier obstacle à l'opérationnalisation de la FAA tient donc au manque d'appropriation politique dont elle fait l'objet au niveau continental, de la part de l'UA, et ce, en dépit des progrès permis par les feuilles de route n° 1 (2005-2008), n°2 (2008-2010) et n°3 (2011-2015). Chacune de ces feuilles de route a pour objectif de clarifier les mesures clé requises pour la mise en place de la FAA, en prenant en considération l'état d'avancement au niveau régional et continental. L'UA peine à se doter d'un leadership fort, face à la préférence marquée de certains Etats africains pour une approche régionale de la gestion des conflits, comme c'est le cas en Afrique de l'Ouest et australe. Cette tendance s'explique par des raisons à la fois historique, pragmatique et politique. En effet, certains projets d'intégration régionale sont antérieurs à la création de l'UA. Or, les échecs de l'OUA (1963-2002), ont obligé les CER à prendre en charge la gestion des conflits dans leurs zones géographiques (CEDEAO dans la région du fleuve Mano, SADC au Lesotho et en RDC, CEMAC en Centrafrique). Ainsi, même si l'UA a une légitimité historique, en tant que successeur de l'OUA, les CER disposent d'une légitimité opérationnelle. Tout l'enjeu du projet d'APSA est de parvenir à combiner ces deux dimensions. Finalement, étant donné que l'APSA est un outil politique parmi d'autres au service des Etats, le choix entre l'échelon continental et régional dépend des intérêts qu'ils cherchent à défendre.

Le manque de volonté politique dont certains Etats peuvent faire preuve au sein de l'UA pour ce qui a trait aux questions de paix et de sécurité se matérialise notamment par la léthargie dont souffre son Comité d'Etat-major (CEM). Sa revitalisation constitue une nécessité pour la viabilité à terme de l'APSA. Comité

militaire consultatif permanent auprès du CPS dont il est l'organe subsidiaire, le CEM est supposé être à la fois un instrument d'aide à la prise de décision du CPS et de commandement des opérations de maintien de paix (OMP) déployées par l'organisation africaine.² Actuellement, le CEM est sous-utilisé par l'UA qui le cantonne à un rôle de simple chambre d'enregistrement des décisions prises par la Commission de l'UA.³ Pour certains experts, le renforcement des pouvoirs du CEM et son recentrage au cœur du processus de prise de décision et de contrôle des OMP constituent deux des enjeux majeurs auxquels doit faire face l'organisation panafricaine pour bénéficier des qualités d'expertise militaire du CEM.

Au-delà du manque de capacités et de volonté politique des Etats, le manque de moyens financiers freine l'opérationnalisation de la FAA. Très largement financée par les acteurs extérieurs que sont l'ONU, les Etats-Unis et principalement l'Union européenne, l'UA doit composer avec eux dans la définition de son calendrier et de ses priorités. La (ré)appropriation du projet FAA par l'UA passerait donc notamment par un financement accru de la part de ses membres. L'enjeu principal reste de dépasser des logiques d'intérêts nationaux qui continuent de primer alors que les Etats sont confrontés à des menaces transnationales.

² Le tout dans le cadre de la promotion et du maintien de la paix et de la sécurité africaine, tel que défini dans l'article 13-8 de la Charte de l'ONU.

³ Contrairement à son équivalent européen, le Comité militaire de l'Union européenne, le CEM n'est pas doté du pouvoir d'auto-saisine et dépend du bon vouloir de la Commission de l'UA.

Dans ce contexte, il est possible de s'interroger sur la nécessité de réviser la feuille de route n°3 d'ici 2015 afin d'adapter les scénarii prévus aux défis sécuritaires auxquelles les Etats africains sont aujourd'hui confrontés.

Table ronde 2 – De L'ECOMOG à la Force en attente de la CEDEAO

L'objectif de cette table ronde, consacrée à l'Afrique de l'Ouest, était double : tirer les leçons des engagements de l'ECOMOG (*Economic Community of West African States Cease-fire Monitoring Group*) en vue de son institutionnalisation en Force en attente de la CEDEAO (FAC) et évaluer les capacités actuelles de la FAC pour répondre aux défis sécuritaires de la région.

Les interventions de l'ECOMOG au Libéria, en Sierra Leone et en Guinée-Bissau, ont été suivies par le déploiement d'opérations des Nations unies. Certes le bilan de ces interventions est mitigé, en raison notamment des difficultés d'ordre politique et militaire mais aussi du comportement du contingent composé majoritairement de soldats nigériens. Pour autant, l'ECOMOG est devenue une sorte de référence sur le continent. L'adoption du protocole de 1999 a permis à la CEDEAO de se doter d'un cadre légal en matière de prévention et gestion des conflits.

La crise ivoirienne en 2002 fut une nouvelle mise à l'épreuve pour la CEDEAO. Bien que l'organisation régionale ait tenté d'apporter une réponse politique et militaire au conflit, l'échec des médiations et les retards pris dans l'établissement d'une force ont conduit à l'engagement de la France et des Nations unies.

Quatre enseignements peuvent être tirés de l'action de la CEDEAO dans le cadre de la crise ivoirienne :

1) Les mises à l'épreuve de la CEDEAO ont eu un effet structurant bien plus que fragilisant. Ce sont les expériences sur le terrain qui ont permis à la CEDEAO d'avancer. Il n'est donc pas exclu que les prochaines crises aient un effet catalyseur pour le développement de la FAA.

2) L'absence de l'Union africaine dans la gestion de la crise a posé une fois de plus la question de sa relation future avec la CEDEAO. Au vu de l'expérience dont dispose l'organisation ouest africaine, est-ce un choix délibéré de l'UA de la laisser en première ligne pour s'aligner ensuite sur ces positions ? Quelles seraient les conséquences d'un désaccord entre les deux organisations, et dans un tel cas, l'UA pourrait-elle avoir le dernier mot ?

3) Comme pour les autres conflits dans la région du Fleuve Mano, l'intervention militaire de la CEDEAO en Côte d'Ivoire a donné lieu au déploiement d'une mission des Nations unies. Est-il possible de considérer que ce type d'intervention qui donne la primauté à une action régionale africaine suivie d'une relève par les Nations unies a vocation à se pérenniser dans la région, sachant que l'action de la CEDEAO reste marquée par des difficultés en termes de financement, de capacité de planification et de logistique ?

4) Sur le plan politico-militaire, la crise ivoirienne a montré les limites d'une action en matière de paix et de sécurité encadrée par une organisation régionale dont les Etats membres peuvent parfois être partie prenante du fait de leur soutien à des mouvements armés.

Compte tenu d'une possible intervention de la CEDEAO au Mali, il était nécessaire de revenir

sur les capacités de la FAC à répondre par des moyens militaires aux défis sécuritaires dans le Sahel. Bien que le volet militaire soit le seul véritablement développé, il a été souligné que la FAC n'est pas prête à intervenir dans la région du Sahel. Elle souffre en effet d'un manque de capacités de projection rapide, de couverture aérienne ainsi que d'un défaut de moyens armés modernes. Surtout, la force n'est pas entraînée pour un combat en milieu désertique.

Les discussions ont aussi porté sur l'africanisation du maintien de la paix. Il a été rappelé que la CEDEAO s'est intéressée aux questions de paix et de sécurité car elles constituent une condition préalable au développement économique de la région. Malgré les critiques, l'action militaire de la CEDEAO durant les années 1990 a comblé un vide sécuritaire. Même si les composantes police et civile ne sont pas constituées, la FAC est parmi les forces régionales les plus avancées.

Les récentes crises en Guinée Bissau et au Mali mettent en évidence des lacunes dans la capacité d'intervention de la CEDEAO. Elles ont montré la nécessité d'améliorer le système d'alerte précoce, notamment en remettant en cause l'approche statistique actuellement privilégiée et de revoir les critères qui permettent de déclencher l'alerte. Du point de vue des capacités d'intervention, elles sont d'abord soumises aux moyens nationaux limités qui ne permettent pas d'atteindre les objectifs d'intervention rapide. Mais surtout, le problème de volonté politique a été mis en évidence dans les hésitations de la CEDEAO face aux crises, problème accru par l'imprécision du mandat et des objectifs de la CEDEAO.

Table ronde 3 – Quelles avancées pour la FOMAC ?

Malgré les obstacles rencontrés, la FOMAC (la Force africaine en attente de la CEEAC) est en cours d'élaboration et deux opérations de sécurité sont déployées sous le mandat de la CEEAC : une mission de sécurisation maritime dans le golfe de Guinée et une opération de maintien de la paix en République centrafricaine (MICOPAX).

Pour comprendre les enjeux auxquels l'architecture de paix et de sécurité de la CEEAC est confrontée, les intervenants ont montré la nécessité de prendre en compte les interactions entre les différents acteurs (Union africaine et CEEAC, Etats membres de la CEEAC et individus).

Le bon fonctionnement de la FOMAC repose sur un alignement entre les divers niveaux institutionnels à savoir le secrétariat de la CEEAC, le département DIHPSS (Département intégration humaine, paix, stabilité et sécurité), le département paix et sécurité de l'UA et la commission de paix et de sécurité, entre autres. Le processus décisionnel du Copax (Conseil de paix et de sécurité de la CEEAC) souffre d'un manque de communication entre ces différentes institutions qui sont de plus en proie à des tensions. Cette absence d'échange constituerait un obstacle considérable dans un moment de crise où un déploiement rapide est nécessaire. Par ailleurs, les interactions entre l'UA et la CEEAC sont mis en difficulté par une divergence linguistique. L'UA fonctionne en anglais alors que la CEEAC emploie surtout le français.

Se pose aussi la question de la volonté des Etats membres de s'investir dans les actions

sécuritaires de la CEEAC. Certains Etats préfèrent en effet parfois placer leur soutien dans des opérations hors de la région. Ainsi, le Burundi, qui ne participe pas à la MICOPAX, est l'un des principaux contributeurs de l'AMISOM. De plus, les Etats ont besoin de leurs forces au niveau national, notamment quand il s'agit de mener des actions dans les domaines de réforme des systèmes de justice et de sécurité, de processus électoraux, etc. En effet, les individus que l'on requiert pour les opérations de maintien de la paix sont tout aussi indispensables pour construire l'État au niveau national.

La FOMAC est bel et bien en construction et la CEEAC a su s'approprier le projet de Force africaine en attente. Elle dispose des moyens requis comme en témoigne l'exercice « Kwanza » mené en 2010 qui a permis de déployer, entre autres moyens matériels, plus de 4000 personnes et 5 navires en haute-mer. Il existe une certaine volonté politique comme en témoigne le déploiement de la MICOPAX. La CEEAC a également élaboré une stratégie de sécurisation du golfe de Guinée, depuis septembre 2009. Le dispositif de surveillance navale apporte un début de réponse aux problèmes de piraterie et de criminalité maritime. Cependant, un grand nombre de capacités, comme la projection aérienne stratégique, posent problème.

Le degré d'avancement des diverses composantes de la FOMAC sont variables. La composante militaire existe et a d'abord été développée dans le cadre des deux premières feuilles de route. Concernant la composante police, la CEEAC innove en travaillant tant avec des forces de police constituées que des forces de police intégrées.

Le soutien logistique demeure par ailleurs une préoccupation, quoique la CEEAC ait obtenu de l'UA que Douala (Cameroun) héberge le dépôt logistique continental. La CEEAC s'est aussi engagée à mettre en place un dépôt logistique régional et travaille sur le concept de positionnement rapide à plusieurs niveaux. La FOMAC se confronte également à l'enjeu de la formation. Il serait finalement plus adapté d'intégrer une formation au maintien de la paix dans les divers cursus au niveau national afin que chaque personnel soit formé en fonction de ses capacités et des fonctions qu'il devra assurer dans le cadre d'une mission.

La création du COPAX, qui a donné un nouvel élan à la CEEAC et à la FOMAC, constitue l'épine dorsale de l'unité et de l'intégration régionale au plan sécuritaire, longtemps bloquée par la méfiance réciproque entre les différents Etats membres. La CEEAC ne fonctionne pas suivant la logique de nation cadre mais les actions doivent être menées par tous les Etats réunis, avec l'aval de chacun. Cela explique notamment la pesanteur institutionnelle qui nuit à l'efficacité de la FOMAC. Concernant les sources de financement, certains experts considèrent que la CEEAC ne souhaite pas recevoir des fonds de toutes parts, mais vise à établir des partenariats avec des interlocuteurs ciblés, comme l'Union européenne.

La FOMAC doit évoluer et s'adapter en fonction d'enjeux tels que le terrorisme, la réforme des secteurs de sécurité et la sécurité maritime. Ne serait-il pas pertinent d'intégrer ces défis aux six scénarii prévus à l'origine par l'Union africaine ? En termes de retour d'expérience, la FOMAC possède une expérience qui mériterait d'être partagée sur le continent. La CEEAC peut se

targuer d'être la seule CER à mener deux opérations de sécurité simultanément : la MICOPAX en RCA et l'opération pionnière de sécurisation maritime dans le Golfe de Guinée.

Pour que la Force africaine en attente puisse fonctionner en Afrique centrale, une adéquation entre les capacités et la volonté de ces différents acteurs est essentielle. Cela constitue l'un des défis majeurs non seulement pour la CEEAC mais également pour les autres communautés économiques régionales.

Table ronde 4 – Bilan du maintien de la paix dans la Corne de l'Afrique

L'un des enjeux majeurs de la construction de la FAA concerne le flou qui entoure sa mise en application au-delà des principes qui la fondent et l'encadrent. Cette problématique est particulièrement prégnante en Afrique de l'Est, où la méfiance constitue la caractéristique majeure des relations entre Etats et a profondément influencé la mise en place de l'*East African Standby Force* (EASF). Les développements sécuritaires dans la région sont riches en enseignements au regard de l'expérience de l'AMISOM pour la mise en œuvre de la FAA et des défis de la coordination militaire entre l'UA et l'EASF.

L'AMISOM est l'opération la plus importante jamais déployée par l'Union africaine et s'inscrit dans la continuité d'une série d'interventions internationales ayant été des échecs. La crise somalienne connaît un revirement en 2006, lorsque les milices de l'Union des tribunaux islamiques (UTI) prennent le contrôle de Mogadiscio. L'Ethiopie intervient alors pour récupérer la capitale et rétablir le pouvoir du Gouvernement fédéral de transition (GFT) créé en 2004 sous les auspices de l'ONU. En 2007,

elle laisse la place à une force africaine multilatérale dont le mandat comprend notamment la stabilisation du pays et le soutien au GFT. En 2011, la mission adopte une posture offensive qu'accompagne l'intervention kényane. Elle est renforcée en 2012 dans le but de reprendre les territoires contrôlés par Al-Shabaab. Cet engagement africain de résoudre la crise se heurte encore aujourd'hui à de nombreux défis.

L'AMISOM est fortement dépendante de ses partenaires extérieurs, parmi lesquels figurent notamment l'ONU, l'UE et les Etats-Unis. Les difficultés des acteurs africains à mobiliser les moyens nécessaires pour mener à bien leur mission a pour conséquence de limiter leur autonomie. Ainsi, l'augmentation des contingents de la mission est certes dû à l'insistance des acteurs régionaux, mais surtout au changement de positions des acteurs internationaux qui s'y opposaient jusque-là. L'ensemble des participants s'est accordé à dire que l'autonomie décisionnelle des acteurs africains ne peut être garantie sans une appropriation financière de la mission.

Le deuxième obstacle concerne le manque de volonté politique autour de l'AMISOM. En effet, la mission est avant tout fondée sur une stratégie militaire de soutien à un régime dont la légitimité politique est limitée. Or une victoire militaire sur Al-Shabaab laissera une multitude de questions politiques en suspens, depuis la détermination du modèle institutionnel le plus adapté pour le futur Etat somalien, et les territoires qui ont fait sécession, jusqu'au rôle à accorder aux milices dans le cadre de cet Etat, en passant par la résolution de la crise parlementaire que traverse actuellement le GFT. Il est nécessaire

de relativiser l'importance de la FAA qui, malgré sa composante civile, ne pourra pas apporter à elle seule une solution aux crises politiques qui touchent la région et plus largement le continent.

Il a également été noté que l'AMISOM ne correspond à aucun des scénarii d'action prévus par la FAA, dans la mesure où elle rompt avec le principe de neutralité qui caractérise les opérations de paix des Nations unies. Pour cette raison, l'UA utilise le terme d'opération de soutien à la paix (OSP). La gestion du conflit somalien par l'UA est un exemple des limites de l'implication d'une organisation régionale étant donné que les acteurs qui sont jusqu'à présent intervenus dans la crise défendent des intérêts nationaux au détriment de la stabilité régionale. Le dernier obstacle souligné a trait à la difficulté de mettre en place un commandement intégré pour la mission, qui s'apparente aujourd'hui à une juxtaposition de contingents militaires coopérant en vertu d'intérêts communs mais obéissant à leurs exécutifs respectifs.

Table ronde 5 – Les défis de la coopération régionale dans la mise en œuvre de la SADCBRIG

Cette table est revenue sur les différentes problématiques essentielles à la compréhension du fonctionnement de la SADCBRIG (*Southern African Development Community Brigade*). Elle a abordé les défis contemporains de la SADC, hérités d'un contexte historique complexe, et les ajustements auxquels l'organisation doit se soumettre pour être plus efficace.

Les origines de la *Southern African Development Community* (SADC) remontent à la création de l'organisation des Pays de la Ligne de Front, (PLF) créée dans les années 1960. Cette organisation a pour objectif de coordonner

l'action des Etats luttant contre l'Apartheid et le colonialisme. Transformée en *Southern African Development Community Conference* (SADCC) en 1980, elle n'en reste pas moins *de facto* économiquement dépendante de l'Afrique du Sud. En 1992, la SADCC prend officiellement la forme de la SADC, à laquelle l'Afrique du Sud adhère après la chute du régime d'Apartheid. L'Afrique du Sud étant perçue comme puissance militaire et économique, les tensions avec le Zimbabwe, jusqu'alors leader dans l'intégration régionale en Afrique australe, sont nombreuses. La région a connu de nombreuses guerres depuis les années 1960. Ces guerres ont pour principal objectif de s'opposer aux puissances coloniales, et ont ainsi lié entre eux les Etats membres de la Ligne de Front, mais elles ont également concerné les frictions entre les partis politiques à la libération. Toutes ces guerres ont été perpétuées par la présence coloniale, *i.e* l'ingérence étrangère. Cet élément explique en partie pourquoi l'ingérence extérieure est beaucoup moins acceptée aujourd'hui en Afrique australe. Contrairement aux autres CER, la SADC est très réfractaire aux soutiens non africains. L'influence extérieure sur ses politiques est relativement faible.

La SADC fait ainsi preuve d'un double héritage, via les guerres qui ont affecté les pays de la région et les tentatives de coopération économique qu'ont manifestées certains pays pour contrer l'influence de l'Afrique du Sud. Le contexte historique complique le développement de la Force en attente de la SADC, en raison du manque de confiance persistant entre Etats, mais aussi d'une revendication exacerbée de souverainetés nationales récemment acquises.

Les difficultés rencontrées par la SADC dans la mise en place de la force tiennent finalement au fait que l'établissement de structures régionales a été considéré comme un aboutissement, sans s'interroger sur la volonté politique et les capacités dont disposent réellement les Etats.

Les défis que rencontre la SADC sont encore nombreux : conflits en RDC, crise humanitaire au Zimbabwe, et plus largement le faible développement économique des pays de la région. L'élaboration de la SADCBRIG est dépendante de la situation économique des pays membres. Les Etats, malgré leurs disparités économiques, ont la responsabilité d'entériner cette force régionale afin de répondre à des problématiques sécuritaires qui nécessitent des moyens considérables. Plusieurs faiblesses de la SADCBRIG ont été identifiées, notamment le manque de synchronisation des brigades, qui empêche la SADC d'apporter une assistance humanitaire ou déployer une opération de maintien de la paix. Ces faiblesses témoignent de la nécessité de renforcer la SADC et la SADCBRIG.

La question du financement reste complexe, puisque les pays d'Afrique australe préfèrent garder leur autonomie vis-à-vis des financements extérieurs. Une doctrine commune, (malgré les conflits d'intérêts potentiels) et l'acceptation d'un abandon partiel de souveraineté en faveur de la SADC permettraient à l'organisation d'être plus efficace. En tant que partenaire économique, l'Afrique du Sud a déjà permis d'œuvrer pour la stabilité et le renforcement de la SADC. L'Afrique du Sud apparaît ainsi comme un acteur central sur lequel l'Afrique australe pourrait se reposer en cas de déploiement de la SADCBRIG. Quant à la coopération entre la

SADC et l'Union africaine, elle s'avère difficile à établir, la SADC faisant en sorte de garder la mainmise sur les questions de sécurité dans la région.

Table ronde 6 – Le renforcement des capacités de la Force africaine en attente en réponse aux problèmes sécuritaires

Le continent africain est confronté à des trafics aux coûts énormes (coût annuel de 7 milliards pour la piraterie, 14 milliards pour le trafic de drogue), qui nécessitent une forte coordination régionale et mettent en lumière le manque de capacités et de formation des pays africains. La prise de conscience quant à la nécessité de renforcer les capacités maritimes, par exemple, fait suite aux défis résultant de la conjugaison des effets de la piraterie et du trafic de drogue avec d'autres formes d'insécurité. L'ensemble des problèmes maritimes menace directement les Etats et les populations et nécessite une réponse régionale et continentale. Confrontée à la pêche non régulée, aux attaques de pipelines dans le golfe de Guinée et à des problèmes environnementaux majeurs, l'Union africaine a adopté la Charte africaine des transports maritimes en 2010 et développe depuis une approche globale des problèmes maritimes.

D'un point de vue global, il semble que l'Union africaine ne soit pas encore parvenue à conduire efficacement la construction de l'Architecture de paix et de sécurité dans les cinq régions du continent. Son leadership manque de constance, de régularité, et d'affirmation, ce qui l'empêche de donner des orientations claires et d'effectuer des suivis dans les CER. Il risque donc d'y avoir un décalage entre le développement capacitaire de l'UA par rapport à des régions qui avancent en

fixant leurs propres normes, faute d'avoir un pilotage clair de l'UA.

L'enjeu principal est finalement de faire de la FAA un outil flexible, capable de faire face aux crises. Au-delà des principes, il est nécessaire de permettre à la FAA d'être un outil cohérent et capable de répondre à des menaces qui ne sont plus seulement militaires. L'Afrique pourrait mettre l'accent sur le volet protection civile pour secourir ses populations en cas de catastrophe naturelle. Le défaut de coordination des différents partenaires de l'Afrique reste un autre handicap majeur pour le développement des capacités.

Le Service européen d'action extérieure (SEAE) travaille en partenariat avec le Conseil de paix et de sécurité de l'UA, avec l'objectif particulier de développer les composantes civile et policière de la FAA. L'évolution du programme AMANI AFRICA est une illustration de l'eupéanisation des programmes comme RECAMP au sein de l'UE, qui entend désormais dépasser la notion de nation-cadre. Le soutien de l'UE au renforcement des capacités de la FAA se fait principalement à travers la Facilité de paix pour l'Afrique et l'Instrument de stabilité, qui permettent le recrutement du personnel de l'UA, le renforcement des capacités de prévention des conflits et de planification, des programmes d'entraînement des forces de police et de réforme du secteur de sécurité. Cependant, une proportion encore trop réduite de la Facilité de paix pour l'Afrique est allouée au renforcement des capacités. La Commission européenne propose actuellement un programme panafricain de financement des projets, qui permettrait de financer des opérations, des centres d'entraînements et des officiers de liaison.

Il est possible finalement de s'interroger aujourd'hui sur la définition de la Force africaine en attente. S'agit-il d'une prise en main par les Africains d'opérations que les Nations unies ne souhaitent pas entreprendre ? S'agit-il d'opérations menées dans le cadre des CER sous l'aval de l'Union africaine ?

Conclusion

La force africaine en attente est-elle un outil adapté aux enjeux sécuritaires africains ?

Au-delà des textes, des aspects techniques et institutionnels, il existe un flou sur la mise en application du projet politique de la FAA. Dans la mesure où l'UA peut faire appel soit aux CER, à l'image de la CEDEAO, soit directement aux Etats (AMISOM), la FAA aujourd'hui peut se caractériser de plusieurs manières. Elle se définit dans les textes comme la somme des cinq forces régionales et ne sera, officiellement, opérationnelle que lorsque ces cinq composantes le seront également, *a priori* en 2015. Il y aura probablement une différenciation croissante dans les évolutions des FAA régionales. Chacune a d'ores et déjà évolué à son rythme, suivant un modèle qui lui est propre. La question qui reste en suspens est celle de la possibilité, prévu par les textes de l'Union africaine, de déployer une force régionale dans une autre région. Pour le moment, ce sont surtout des contributions individuelles d'Etat dans des opérations multilatérales avec une nation cadre qui dominant (70% des contributions).

Finalement, dans cette phase dite de « montée en puissance » de la FAA, le cadre d'action varie. Les enjeux politiques constituent, en fin de compte, la toile de fond de dynamiques

institutionnelles régionales et continentales, qui mériteraient d'être analysées plus en détail. Il est encore nécessaire d'approfondir la nature des rapports de force en jeu derrière chaque FAA régionale, et par conséquent à l'intérieur de chaque CER comme au siège de l'UA.

Il en va de même pour la diversification du financement de l'Architecture africaine de paix et sécurité, dont l'évolution demeure incertaine. L'avenir dira dans quelle mesure les Etats qui ont le plus de ressources choisiront d'être les moteurs politiques et financiers pour établir les FAA et d'impulser des politiques collectives. A l'Ouest probablement, le modèle de la FAC se développera en fonction des crises en cours. A l'Est, le modèle de l'AMISOM (UA) ou le modèle onusien, semble plus prégnant. Au Sud, les alliances régionales ad hoc priment sur la coopération de la SADC. Les Etats privilégient aussi des contributions bilatérales à des opérations (Ouganda, Botswana, Afrique du Sud dans la Corne – Somalie, Soudan). Au centre, le cadre régional reste une référence pour agir (MICOPAX).

En 2012, le bilan de la FAA est certes inégal selon les régions mais la tentative de la mettre en place a déjà eu certains effets positifs. Tout d'abord, les Etats africains se retrouvent pleinement impliqués dans la concrétisation du projet et la prise de décision politique leur revient. Ensuite, le projet de FAA permet d'évaluer en temps réel leurs capacités et les volontés politiques. En ce sens, il est même possible de dire que le renforcement des capacités régionales a, dans certains cas, accéléré celui des capacités nationales. Comme le démontrent l'intervention de la CEDEAO ou le déploiement de l'AMISOM, la confrontation aux crises peut devenir structurante pour les acteurs africains. L'avenir de la FAA dépendra

donc aussi des crises à venir et de la manière dont les Etats africains parviendront, tout en défendant leurs intérêts, à les gérer.

En parallèle, il ne faut surtout pas oublier, comme la crise sahélienne le rappelle, la prévention, l'alerte précoce et le soutien aux acteurs non étatiques comme « amortisseurs de tensions ». Il ne faut pas non plus séparer d'un côté la prévention des crises et de l'autre les capacités de certains Etats, dans un contexte de forte croissance économique, à mener de véritables politiques publiques distributives, dont l'absence est le meilleur terreau de la violence. Les causes de l'insécurité au nord du Nigeria en sont un exemple récent.

Il s'agira donc de réfléchir à la nécessité d'élargir, au-delà du militaire, le spectre des domaines d'action et de favoriser la préparation à des crises complexes, sans pour autant surcharger la FAA de doctrines inapplicables. Le risque inhérent des approches bureaucratiques actuelles, souvent calquées sur des erreurs européennes, est l'inflation de procédures et d'objectifs inatteignables et une absence d'action.

Malgré tout, le scénario du risque génocidaire ou de violences de masse semble se maintenir comme une menace potentielle. S'il y a un scénario qu'il faut garder, en dépit du cynisme, c'est bien celui-là, en gardant à l'esprit que les forces régionales peuvent théoriquement être déployées en dehors de leur région d'origine. Le scénario du conseil militaire à des missions politiques, au vu des menaces de changements inconstitutionnels de régime et des défis de succession dans divers pays, semble aussi très probable.

Il est essentiel de garder à l'esprit que la FAA ne sera pas l'unique réponse à tous les problèmes sécuritaires du continent après 2015. Elle reste un outil parmi d'autres et ne peut être déployée qu'à partir de cadres d'action souples.

Liste des abréviations

AMISOM : African Union Mission in Somalia

APSA : Architecture africaine de paix et de sécurité

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

CEEAC : Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale

CEM : Comité d'Etat-major

CEMAC : Communauté économique et monétaire des Etats de l'Afrique Centrale

CER : Communauté économique régionale

COPAX : Conseil de paix et de sécurité de la CEEAC

CPS : Conseil de Paix et de Sécurité

DIHPSS : Département intégration humaine, paix, stabilité et sécurité

ECOMOG : Economic Community of West African States Cease-fire Monitoring Group

EASF : East African Standby Force

FAA : Force africaine en Attente

FAC : Force en attente de la CEDEAO

FOMAC : Force africaine en attente de la CEEAC

GFT : Gouvernement fédéral de transition

MICOPAX : Mission de consolidation de la paix en République centrafricaine

OMP : Opération de maintien de paix

OSP : Opération de soutien à la paix

OUA : Organisation de l'Unité africaine

PLF : Pays de la Ligne de Front

SADC : Southern African Development Community

SADCC : Southern African Development Community Conference

SADCBRIG : Southern African Development Community Brigade

SEAE : Service européen d'action extérieure

UA : Union africaine

UTI : Union des tribunaux islamiques