

Depuis sa création en 2002, l'Union africaine (UA) a repris l'héritage du panafricanisme, en s'attendant à relever les défis face auxquels l'OUA avait échoué. L'Architecture africaine de sécurité (AAPS) est devenue un cadre d'action privilégié à l'échelle du continent dans un contexte marqué par une instabilité politique et une conflictualité récurrente, un développement économique difficile et un désengagement progressif des continents occidentaux au début des années 1990. Malgré les progrès indéniables réalisés ces dernières années, l'avancée de la Force africaine en attente (FAA) se heurte encore à des obstacles à la fois politiques et opérationnels.

## Le défi de l'articulation entre l'Union africaine et cinq forces régionales

Tout l'enjeu de l'opérationnalisation de la FAA réside dans l'articulation entre les organes de l'UA notamment le Conseil de paix et de sécurité (CPS), et les Communautés économiques régionales (CER) chargées de la mise en place d'une force à l'échelle de leur région - la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale (CEEAC), la *Southern African Development Community* (SADC), l'*Inter Governmental Authority for Development* (IGAD) et l'Union du Maghreb arabe (UMA).

Les années 1990 sont marquées par la gestion des conflits par des acteurs régionaux, suite au retrait progressif des contingents occidentaux des opérations de maintien de la paix (CEDEAO, SADC). Face à la régionalisation de la sécurité, la volonté de l'UA de créer une Architecture visant l'intégration régionale sur tout le continent se heurte *de facto* à une première difficulté, concilier les approches panafricaniste et régionaliste. En effet, pour des raisons à la fois historiques et pragmatiques, les Etats préfèrent privilégier les CER, jugées sur de nombreux points plus crédibles et plus efficaces dans la gestion des conflits. A cela s'ajoute, les obstacles que rencontre l'UA tant du point de vue organisationnel que logistique. Son manque de leadership politique, de ressources humaines et financières contribuent à limiter son efficacité. Ces difficultés existent d'ailleurs aussi au niveau des CER du fait de l'appartenance des Etats à plusieurs organisations. Pour autant, les risques de propagation des conflits aux pays frontaliers ont, dans la plupart des cas, permis aux organisations régionales concernées de trouver un consensus pour agir rapidement (CEDEAO au Liberia), ce que l'UA parvient plus difficilement à faire, comme l'a démontré la gestion de la crise libyenne. Malgré les tentatives de redéfinir dans les textes des lignes claires entre l'UA et les CER mais aussi entre les CER elles-mêmes, dans la pratique l'établissement d'un cadre de coopération clair fait encore défaut.

**FRANKE Benedikt F.**, "Competing Regionalism in Africa and the Continent's Emerging Security Architecture", *African Studies Quarterly* vol. 9, issue 3, 2007

**GNANGUENON, Amandine**, *Le rôle des Communautés économiques régionales dans la mise en œuvre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité*, Rapport d'étude auprès de la Délégation aux Affaires Stratégiques, 2010

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

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.

## **Quelles perspectives pour le développement et renforcement des capacités de la Force africaine en attente ?**

*« Pour permettre au Conseil de paix et de sécurité d'assumer ses responsabilités en ce qui concerne le déploiement des missions d'appui à la paix et à l'intervention (...) il est créé une Force africaine en attente. Cette Force est composée de contingents multidisciplinaires, avec des composantes civiles et militaires, stationnées dans leurs pays d'origine et prêts à être déployés rapidement, aussitôt que requis »*

*(Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité, art. 13.1)*

Entériné par le *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité* (CPS), le concept de la FAA entre en vigueur en décembre 2003. L'objectif est de permettre à l'UA de se doter de capacités civiles et militaires qui lui soient propres pour gérer les conflits africains. Six scénarios sont prévus : conseils militaires de l'UA ou d'une Communautés économiques régionales (CER) à une mission politique ; mission d'observateurs UA/CER, déployées 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 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. A compter de l'adoption du mandat, la durée de déploiement prévue est de 30 jours pour les quatre premiers scénarios, 90 jours pour le cinquième et 14 jours pour le sixième. La force africaine en attente repose alors soit sur la mise à disposition d'une force régionale, encadrée par une CER, soit par la contribution directe de pays contributeurs – sur le modèle de la mission de l'UA en Somalie, AMISOM. Complexe et ambitieux, la mise en application de la FAA présente depuis sa création un certain nombre de défis à la fois politiques - coopération entre l'UA et les CER - mais aussi opérationnels – capacités humaines, logistiques et financières disponibles dans les Etats.

Sur un plan stratégique et conceptuel, les progrès réalisés sont indéniables. Dès la fin 2006, les grands concepts structurant la FAA ont été élaborés par la Commission de l'UA à

travers un grand nombre de documents de référence, atteignant ainsi les objectifs fixés par la Feuille de route de 2005. Mais les inégalités entre les CER n'ont pas été sans entraîner des avancements à des rythmes inégaux alors que l'échéance est fixée à 2015. Par ailleurs, bien qu'une clarification des concepts ait été effectivement réalisée, le passage à la pratique demeure parfois problématique, pour des raisons techniques et politiques.

Sur le plan technique, l'harmonisation du niveau des cinq forces régionales, dont dépend leur interopérabilité, se révèle difficile, face aux inégalités de développement d'une région à l'autre. Entre autres, l'insuffisance de ressources humaines et financières ainsi que d'infrastructures administratives à l'échelle de l'UA et de certaines CER, ajoutée à la complexité des mécanismes de financement des opérations de maintien de la paix (OMP), freine le développement de la FAA. Très largement dépendante des bailleurs de fonds étrangers - au premier rang desquels figurent l'ONU, l'UE et les Etats-Unis - et dépourvue de structures administratives à même de gérer des sommes d'argent élevées, l'UA doit inévitablement repenser la politique de contribution financière de ses Etats membres. A titre d'exemple, la première opération de maintien de la paix de l'UA au Burundi, l'AMIB, avait un budget annuel approuvé d'environ 130 millions \$, alors que le budget de l'UA, à la même époque, s'élevait à environ 32 millions \$.

Au-delà des difficultés techniques rencontrées, la mise en place de la FAA est confrontée à des obstacles d'ordre politique. En effet, la décision de déployer une mission relève trop souvent de considérations et d'opportunisme politiques visant à défendre des intérêts nationaux. Il n'est donc pas à exclure que se développe le recours aux coalitions *ad hoc* au niveau des CER ou entre les Etats disposant de capacités suffisantes pour intervenir sous mandat de l'UA. Si les défis sont encore nombreux, et au-delà des risques de rivalités, l'activisme des CER demeure le meilleur atout de l'UA. A l'avenir, les efforts de l'UA devraient indéniablement porter sur l'harmonisation des relations UA-CER et sur la définition des lignes de coopération claires, condition *sine qua non* à l'opérationnalisation de la FAA en 2015.

**CILLIERS, Jakkie**, Force Africaine en Attente: Etat des progrès accomplis dans sa mise en place, *Institute for Security Studies Paper* issue 160, 2008

**DE CONING, Cedric**, "Refining the African Standby Force Concept", ACCORD, *Conflict Trend*, issue 2, 2004

**DERSSO, Solomon A.**, "The role and place of the African Standby Force within the African Peace and Security Architecture", *ISS Paper* issue 209, Institute for Security Studies Africa, 2010

*Operationalizing the African Standby Force*, International Peace Institute, Meeting Notes, January 2010

## **Le soutien extérieur à l'Architecture africaine de paix et de sécurité et la problématique d'appropriation africaine**

Après les traumatismes du Rwanda et de la Somalie, le projet de Force africaine en attente, censé permettre aux Etats africains de gérer leurs problèmes sécuritaires, a été soutenu par les pays occidentaux. Le concept s'est développé suivant d'autres concepts de force de réaction rapide, comme la *NATO Response Force*, les *battlegroups* de l'Union européenne ou la SHIRBRIG de l'ONU. L'objectif d'appropriation par l'Union africaine est soutenu par les partenaires extérieurs tels que les l'ONU, l'UE, le G8, les Etats-Unis, le Canada et plusieurs pays européens qui se sont réengagés activement durant la décennie 2000 dans les opérations de paix africaines. Ce soutien indispensable a permis un réel développement des capacités africaines de maintien de la paix. L'Union africaine a pu mener des opérations autonomes, comme l'AMIS au Soudan et l'AMISOM en Somalie, ou conjointement avec l'ONU, comme la MINUAD au Soudan.

Cependant, plusieurs problèmes sont régulièrement mis en évidence dans ce soutien des partenaires de l'Union africaine. Les concepts occidentaux ont eu une grande influence sur l'UA, l'évolution de l'AAPS, faisant craindre une application systématique de principes non adaptés aux problématiques sécuritaires africaines. Le manque de clarté dans la définition conceptuelle de la FAA, dont les objectifs évoluent entre les différentes feuilles de route, laisse par exemple une place encore trop importante aux acteurs extérieurs dans la définition de la doctrine.

Du point de vue du financement, le manque de coordination des donateurs extérieurs empêche une allocation rationnelle des fonds et dépasse les capacités de gestion encore limitées de l'Union africaine. En 2008, le rapport du Groupe d'experts UA-ONU sur les modalités d'appui aux opérations de maintien de la paix de l'UA suggérait une meilleure coordination des financements, notamment par la création d'un fonds d'affectation spéciale multi-donateurs au sein de l'ONU, afin de permettre un plan de renforcement de long terme des capacités de maintien de la paix. En effet, une proportion insuffisante des fonds est allouée au renforcement à long terme des capacités de maintien de la paix. Ainsi pour tenter de répondre à ce problème, sur la période 2008-2013, 20% du budget de la Facilité de paix pour l'Afrique de l'Union européenne a été consacré au renforcement des capacités.

Au final, une réelle appropriation africaine est-elle possible tant que l'AAPS reste en grande partie financée par les acteurs internationaux ? Il semble en effet qu'un flou persiste encore entre l'africanisation de la sécurité, en tant que processus au sein duquel la participation des instances africaines est une priorité, et l'appropriation, à savoir la maîtrise de la prise de décision et la possibilité laissée à ces mêmes instances d'exercer un réel contrôle sur les questions de sécurité. Pour atteindre son objectif d'appropriation, il est donc nécessaire pour l'UA de se donner les moyens de se démarquer progressivement des soutiens extérieurs au risque de se voir dicter de manière récurrente les conditions dans lesquelles elle peut ou non intervenir.

**BACHMANN, Olaf**, "The African Standby Force : External Support to an 'African Solution to African Problem' ?", *IDS Research Report n°67*, Institute of Development Studies, 2011

**ESMENJAUD, Romain**, *Peace and security, external actors and the African Union: Africanisation without African ownership*, Universität Leipzig, European Conference on African Studies, 2009

**KLINGEBIEL, Stephan**, « Africa's New Peace and Security Architecture: Converging the Roles of External Actors and African Interests », *African Security Review* vol. 14, issue 2, 2005

**PIROZZI, Nicoletta**, "EU Support to African Security Architecture: Funding and Training Components", *Occasional Paper* n° 76, European Union Institute for Security Studies, 2009