

Observatoire des Enjeux Politiques et Sécuritaires dans la Corne de l'Afrique

Patrick FERRAS

Observatoire de la Corne / CSBA
patferras@gmail.com

Note 11 L'Autorité Intergouvernementale pour le Développement : Une solution d'avenir ?

Aout 2015

En collaboration avec



Et le soutien de



AVERTISSEMENT : Les propos énoncés dans les études et Observatoires commandés et pilotés par la Direction Générale des Relations Internationales et de la Stratégie ne sauraient engager sa responsabilité, pas plus qu'ils ne reflètent une prise de position officielle du ministère de la Défense.

Cet Observatoire hébergé au laboratoire *Les Afriques dans le Monde* (UMR du CNRS) - Sciences-Po Bordeaux est soutenu par la Direction Générale des Relations Internationales et de la Stratégie (ministère de la Défense). Il bénéficie également du soutien du Conseil Régional d'Aquitaine dans le cadre du projet « Reconfigurations politiques, économiques et sociales dans la Corne de l'Afrique », accueilli à LAM-Sciences Po Bordeaux, en collaboration avec le Centre de Stratégie du Bassin d'Arcachon et avec le Centre Français des Etudes Ethiopiennes (Addis-Abeba).

Les Notes précédentes sont disponibles en ligne sur le site *Les Afriques dans le Monde*, Sciences Po Bordeaux (<http://lam.sciencespobordeaux.fr/fr/programme-recherche/observatoire-plurian-nuel-des-enjeux-politiques-et-securitaires-dans-la-corne-de>):

Aden OMAR ABDILLAHI, « *La dimension politique de l'islam à Djibouti* », Note 1, février 2014.

Jean-Nicolas BACH, « *L'Ethiopie en route vers les élections de 2015* », Note 2, février 2014.

Azza AHMED, « *Islam and political parties in Sudan : The National Islamic Front* », Note 3, May 2014.

Hassan MWAKIMAKO & Justin WILLIS, « *Islam, Politics, and Violence on the Kenya Coast* », Note 4, July 2014.

BEROUK Mesfin, « *Le fédéralisme ethnique en Ethiopie : Entre déclin et endurance* », Note 5, mai 2015.

Anna FICHTMÜLLER, « *"For God and My Country" – Le religieux dans la sphère politique contemporaine en Ouganda* », Note 6, octobre 2014.

Clémence PINAUD, « *The War in South Sudan - Briefing Note* », Note 7, March 2015.

Jean-Nicolas BACH, « *False Hopes, Real Fears : The 2015 Ethiopian Election* », Note 8, February 2015.

Géraldine PINAULDT, « *Le modèle somalilandais à l'épreuve des élections de 2015 : Crise de légitimité ou approfondissement démocratique ?* », Note 9, avril 2015.

Soliman CHAOUICHE, « *Les élections soudanaises de 2015 : Réalignements politiques et renforcement autoritaire* », Note 10, juin 2015.

Coord. Jean-Nicolas Bach
Les Afriques dans le Monde
Sciences Po Bordeaux

RÉSUMÉ

L'Organisation de l'Unité africaine (OUA) puis l'Union africaine (UA) se sont données comme objectif l'Unité du continent. À l'heure de la nécessaire rationalisation des Communautés économiques régionales (CER) mais aussi de l'appropriation ou de l'africanisation des mécanismes de paix et de sécurité en Afrique, cet article propose d'analyser les forces et faiblesses de l'Autorité intergouvernementale pour le Développement (IGAD), une des huit CER de l'UA.

Table des matières

INTRODUCTION	9
I. L'ENVIRONNEMENT AFRICAIN	10
La montée en puissance de l'unité africaine	10
L'Union africaine : une évolution nécessaire après trois décennies de tâtonnements	11
Les relations UA - Communautés économiques régionales	15
L'IGAD, le COMESA et L'EAC : entre concurrence et complémentarité	16
Le COMESA	18
L'EAC : <i>East African Community</i> (Communauté de l'Afrique orientale)	20
L'analyse sécuritaire de la Corne de l'Afrique et la réponse est-africaine	21
II. L'INTERGOVERNMENTAL AUTHORITY ON DEVELOPMENT (AUTORITÉ INTERGOUVERNEMENTALE POUR LE DÉVELOPPEMENT – IGAD)	24
Caractéristiques générales de l'organisation	25
Le cas particulier du mécanisme d'alerte avancée	27
L'IGAD, la paix, la sécurité : un bilan de médiation	31
L'IGAD et l'Érythrée : révélateur de la mainmise de l'Éthiopie sur l'IGAD	34
CONCLUSION	37
<i>Annexe</i> : l'organisation de l'IGAD	40

« When I first came to Sub-Saharan Africa as a President, I said that Africa doesn't need strongmen, it needs strong institutions. And one of those institutions can be the African Union. Here, you can come together, with a shared commitment to human dignity and development. Here, your 54 nations pursue a common vision of an integrated, prosperous and peaceful Africa ».

Remarks by President Obama to the People of Africa (Mandela Hall, African Union Headquarters, Addis Ababa, Ethiopia, 28 juillet 2015)

INTRODUCTION

L'Union européenne, qui compte aujourd'hui 28 États, a intégré ses nouveaux membres de manière régulière, notamment à la suite de la chute du mur de Berlin et la dissolution du Pacte de Varsovie. Elle est, à ce jour, la plus importante des unions économiques régionales. Son intégration politique achoppe néanmoins sur la volonté d'un grand nombre d'États de garder leur souveraineté nationale ; en conséquence l'Europe de la Défense comme celle des Affaires étrangères (SEAE) ne brillent pas par leur réussite. La construction de cette Europe a débuté en 1951.¹ Elle est l'aboutissement d'avancées prudentes et elle est devenue un espace économique majeur, normé et incontournable. L'Organisation de l'unité africaine (OUA) est quant à elle née en 1963 et s'est muée en Union africaine (UA) en 2002. Elle ne regroupe pas moins de 54 États² depuis que l'Érythrée en 1993 et le Soudan du Sud en 2011 l'ont rejointe. Si le mimétisme entre les organisations africaine et européenne est certain, l'UA s'appuie, elle, sur des Communautés économiques régionales (CER). Cette note est centrée sur l'une d'entre elles, l'IGAD, recouvrant la Corne de l'Afrique. Un de mes interlocuteurs éthiopiens me déclarait dernièrement que « si l'IGAD n'existait pas, il faudrait la créer!³ », soulignant le caractère indispensable de l'organisation sous-régionale. Un sentiment loin d'être partagé par un ambassadeur français qui me confiait récemment que « L'IGAD ne sert à rien ! ». Cette Note⁴ a pour objet de faire le point sur une organisation élevée au rang de Communauté économique régionale (CER), dont le nom est sans rapport avec l'intégration économique⁵ mais plutôt apparenté au seul développement régional. Pour mieux saisir les enjeux qui gravitent autour de l'IGAD dans son environnement qu'est la Corne de l'Afrique, nous étudierons dans un premier temps les grandes lignes de la naissance de l'OUA, la montée en puissance de l'UA et

1 La Communauté économique du charbon et de l'acier est le point de départ de l'intégration économique en Europe. Elle sera suivie de la Communauté économique européenne (1957-1993) et de l'Union européenne (1993 à nos jours).

2 Seul le Maroc ne fait pas partie de l'Union africaine.

3 Entretien avec un diplomate de l'IGAD en février 2015.

4 Ce travail a été rédigé suite à de recherches et d'entretiens menés dans les États de la Corne de l'Afrique entre 2014 et 2015. Je remercie le laboratoire les Afriques dans le Monde et l'Observatoire des enjeux politiques et sécuritaires dans la Corne de l'Afrique pour le soutien qu'ils ont apporté à ce terrain.

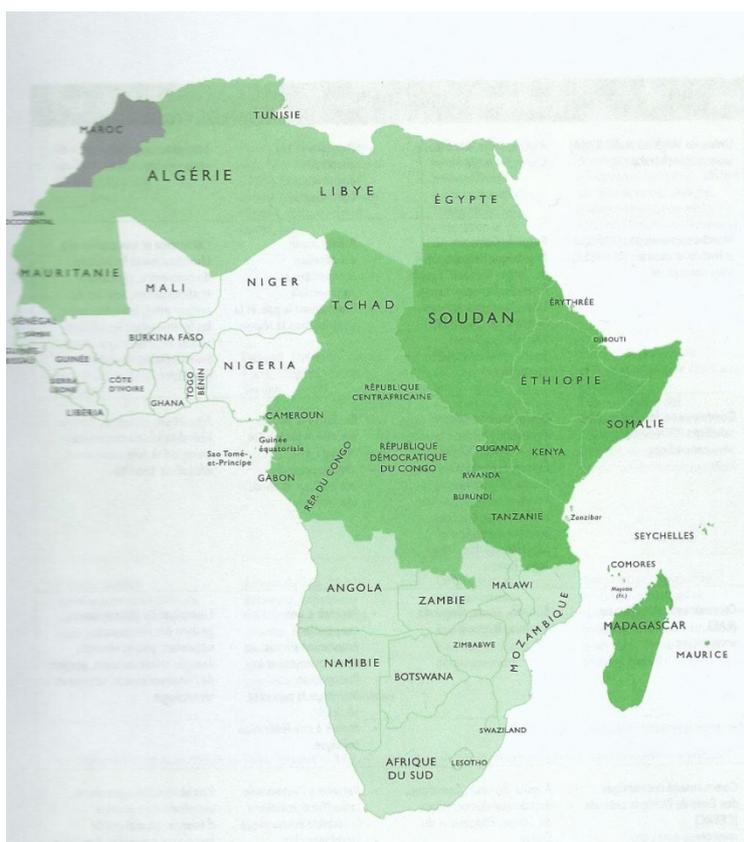
5 Contrairement aux sept autres CER. Cf. *infra*.

les Communautés économiques régionales autres que l'IGAD qui concernent les États de cette région. Nous en dresserons les aspects majeurs sur les plans politique, économique et sécuritaire. Puis nous nous focaliserons sur l'IGAD, ses forces et ses faiblesses actuelles, au travers d'analyses de certaines politiques menées depuis sa création.

I. L'ENVIRONNEMENT AFRICAIN

La montée en puissance de l'unité africaine

Dès sa création, l'OUA se donne comme objectif la représentation politique du continent mais aussi son intégration économique. Différentes voies font débat à l'époque. L'option retenue sera celle d'une relation étroite entre elle et les communautés économiques régionales qui apparaissent déjà. En 1976, l'OUA établit un découpage en cinq régions géographiques.



Les régions africaines⁶

⁶ Carte issue du guide réalisé par Oxfam sur l'Union africaine, édition 2010.

En 1980, l'Acte final et le Plan d'action de Lagos finalisent les relations entre l'OUA et les Communautés économiques régionales. L'axe majeur est d'aboutir en 2020 à une Communauté économique africaine (CEA) à partir des communautés existantes et celles créées ultérieurement. L'idée d'un marché commun africain est lancée. Les dirigeants de l'OUA ont bien compris qu'il serait difficile d'intégrer directement un ensemble important d'États et qu'il fallait prendre appui dans un premier temps sur les communautés existantes. Comme le note A. Gnanguènon, « *La diversité des situations économiques et politiques de l'Afrique justifie davantage une approche régionale* ⁷ ». Il est envisagé dans le Traité constitutif de la CEA de coordonner, d'harmoniser, d'intégrer progressivement les activités des communautés économiques régionales. La volonté d'intégration économique et de *leadership* politique vont marquer le pas dès le début. `

En revanche, l'OUA va réaliser sur le plan de la paix et de la sécurité quelques avancées par des interventions à l'échelle continentale. Parallèlement, les Communautés économiques régionales vont prendre à leur compte un certain nombre d'initiatives dans ce même domaine de l'intervention et de la résolution de crises. Fort de cet état des lieux, en 1999, les dirigeants africains décident d'accélérer l'intégration économique en établissant l'Union africaine. Celle-ci voit le jour en juillet 2002 avec l'établissement de l'Acte constitutif de l'Union africaine. Comme le rappelle A. Gnanguènon⁸, les États dans la déclaration de Syrte de 1999⁹ valorisent « *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 répartition des compétences entre l'UA et les CER permet finalement de donner un autre contenu au discours sur l'unité africaine* ».

L'Union africaine : une évolution nécessaire après trois décennies de tâtonnements

L'Union africaine s'articule autour de trois organes principaux : la conférence des chefs d'États et de gouvernement, la Commission de l'Union africaine et le Conseil de Paix et de Sécurité. La Conférence des chefs d'État et de gouvernement ou de leurs représentants dûment accrédités est l'organe suprême de l'Union et principalement chargée de :

- Définir les politiques communes de l'Union ;
- Recevoir, examiner et prendre des décisions sur les rapports et les recommandations des autres organes de l'Union ;
- Examiner les demandes d'adhésion à l'Union ;
- Créer tout organe de l'Union ;
- Assurer le contrôle de la mise en œuvre des politiques et décisions de l'Union, et veiller à leur application par tous les États membres ;

7 Consultance pour la Délégation aux affaires stratégiques, Amandine Gnanguènon, « Le rôle des Communautés économiques régionales dans la mise en œuvre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité », octobre 2010, p. 11.

8 A. Gnanguènon, *Ibid.*, p. 14.

9 La déclaration de Syrte est le premier texte fondamental qui va amener la création de l'UA.

- Adopter le budget de l'Union ;
- Nommer le Président, le ou les vice-présidents et les Commissaires de la Commission, et déterminer leurs fonctions et leurs mandats.

La Commission de l'Union africaine est composée d'un Président, d'un vice-président et de huit commissaires. Son Président, élu pour un mandat de quatre ans, rend compte au Conseil des ministres.¹⁰ La Commission représente l'UA et défend ses intérêts, sous l'autorité et sur mandat de la Conférence et du Conseil exécutif.¹¹ Elle fournit aussi un soutien opérationnel au Conseil de Paix et de Sécurité (CPS). Elle gère l'Union africaine au quotidien, représente l'Union et ses intérêts. Elle est composée de huit commissaires (Paix et sécurité – Affaires politiques et coordination des positions communes dans le domaine des relations extérieures – Infrastructure et énergie – Santé et affaires sociales – Éducation, ressources humaines, sciences et technologies – Commerce, industrie et coopération internationale – Économie rurale, agriculture et environnement – Affaires économiques).



Mme Nkosazana Dlamini Zuma,
Présidente de la Commission de l'Union africaine (2012-2016)

L'innovation principale et majeure réside dans la création d'un Conseil de Paix et de Sécurité (CPS) par le Protocole de juillet 2002, entré en vigueur le 26 décembre 2003. Cette instance est le *système de sécurité collective et d'alerte visant à permettre une réaction rapide et efficace aux situations de conflit en Afrique* (article 2). Plusieurs outils sont à sa disposition pour parvenir à cet objectif : un Système continental d'alerte rapide (CEWS¹²), une Force africaine en attente (FAA), un Comité d'état-major, un Fonds africain pour la paix et un Groupe des sages. L'ensemble de ces dispositifs constitue l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS).

¹⁰ Assemblée des ministres des Affaires étrangères.

¹¹ Le Conseil exécutif est composé des ministres des Affaires étrangères.

¹² *Continental Early Warning System*.

Organe de l'Union africaine, le CPS peut autoriser des missions de maintien de la paix, imposer des sanctions, prendre des initiatives et entamer des actions en réponse à des conflits éventuels ou réels. Il est composé de 15 membres, siégeant pour deux ou trois ans et dont la répartition est régionale (trois pour les régions Centre, Est et Australe, deux pour celle du Nord et quatre pour celle de l'Ouest). Il n'existe pas de système de veto ni de membres permanents comme au Conseil de sécurité des Nations Unies.¹³

L'opérationnalisation de la FAA et des brigades régionales¹⁴ devrait être atteinte en fin d'année 2015. Mais aucune des brigades régionales n'a atteint un niveau effectif pour diriger une opération correspondant aux scénarii 5 et 6¹⁵ tels qu'ils ont été prévus au lancement de l'AAPS. Les rivalités entre le niveau continental et régional ont amené l'Union africaine à créer en mai 2013 la Capacité africaine de réaction immédiate aux crises (CARIC). Cette initiative de l'UA a été mise sur pied en attendant la mise en place réelle et complète de la FAA mais la reprise en main des problèmes de paix et de sécurité par le niveau continental semble la voie choisie.¹⁶

Il y a peu d'interventions continentales ou régionales récentes qui correspondent à l'emploi de la FAA ou de la CARIC. Les missions lancées par l'UA et les CER pour ces quatre dernières années au Mali, en RCA ont montré leurs limites tant sur le plan opérationnel et organisationnel que sur leur montée en puissance. Très rapidement, ces missions ont été remplacées par des missions onusiennes. De plus, leur mise en place a toujours été très lente et elles se sont appuyées sur une intervention étrangère au continent qui les avait précédées (la France et le Tchad au Mali par exemple ; l'Éthiopie en Somalie ou encore la France en RCA).

D'une manière générale, l'Union africaine souffre d'un manque de financement et d'un manque de réactivité. Système hyper centralisé, l'UA n'a pas les moyens de sa politique et son *leadership* reste limité.¹⁷ La faiblesse de l'administration interne, l'absence régulière des quelques responsables, toujours en missions/déplacements et le mode de fonctionnement de l'institution ne permettent que des évolutions à la marge.¹⁸

13 Les décisions sont généralement guidées par le principe du consensus. À défaut de consensus, le CPS adopte ses décisions sur des questions de procédure à la majorité simple, tandis que les décisions sur toutes les autres questions sont prises à la majorité des deux tiers des membres votants (article 13 du Protocole de 2002). En revanche, dans la pratique certains membres sont inamovibles. Le Nigeria est membre du PSC depuis 2004 et occupe un des postes attribués à l'Afrique de l'Ouest.

14 Les cinq principales communautés économiques régionales (CER) sont chargées, chacune, de la mise en place d'une brigade de 5 000 hommes.

15 Il existe six scénarii d'intervention : Conseil militaire de l'UA ou d'une communauté économique régionale (CER) à une mission politique de l'UA, Mission d'observation en parallèle à une mission de l'ONU, Mission d'observation autonome, c'est-à-dire, non menée de concert avec l'ONU, Mission autonome de paix, non menée de concert avec l'ONU, Mission de maintien de la paix en parallèle à une mission de maintien de la paix décidée par le Conseil de Sécurité de l'ONU, Intervention militaire de l'UA via la FAA en l'absence d'intervention de la communauté internationale, notamment pour empêcher un génocide. Plusieurs brigades se sont déclarées opérationnelles mais leur capacité de projection stratégique, de logistique, de renseignement, d'appui aérien est quasi nulle.

16 Ces deux structures semblent fonctionner de manière parallèle et rien ne présage que la CARIC viendra à disparaître quand la FAA sera opérationnelle.

17 Adama Kpodar, « La politique de défense commune en Afrique », dans Mathieu Fau-Nougaret et Luc Marius Ibriga (Dir.), *L'architecture de paix et de sécurité en Afrique*, L'Harmattan, 2014, p. 27-48.

18 Entretiens informels avec des diplomates de l'Union africaine à Addis Abäba (février et mai 2015).

Deux constructions importantes mettent en valeur la renaissance africaine. Elles sont implantées au siège de l'Union africaine à Addis Abäba en Éthiopie. Le nouveau siège de l'Union africaine¹⁹, offert par la Chine, a été inauguré en janvier 2012.



Le futur bâtiment du Département Paix et Sécurité²⁰ devrait quant à lui être achevé avant la fin 2015. Il a été financé par la République Fédérale d'Allemagne (RFA). Ces deux symboles marquent les efforts de l'Union africaine pour africaniser et s'appropriier les mécanismes de paix et de sécurité du continent.



Ces deux bâtiments représentent un développement positif des structures africaines vis-à-vis des partenaires extérieurs et des membres de l'Union africaine. En revanche, ils illustrent aussi les faiblesses africaines comme cette dépendance à l'égard des donateurs extérieurs ou cette incapacité à soulever des fonds pour le fonctionnement « opérationnel » de l'Union africaine.

¹⁹ Son coût estimé est d'environ 250 millions de dollars.

²⁰ Son coût final devrait avoisiner les 30 millions de dollars.

Les relations UA - Communautés économiques régionales

L'Union africaine s'appuie dans son fonctionnement quotidien sur les Communautés économiques régionales. Le découpage actuel de l'espace africain en huit CER²¹ et six sous CER²² ne fait que compliquer le système de l'Union africaine et les relations entre le niveau continental et les organisations régionales. On relève, en effet, que certains États appartiennent à plusieurs CER. « *La plupart des États membres qui recherchent avant tout une rentabilité immédiate de leur adhésion aux CER n'ont néanmoins aucune vision stratégique réelle de celles-ci*²³ ». Les problèmes financiers auxquels sont confrontées toutes les CER grèvent la capacité d'intervention de ces dernières dans une crise ou plus simplement le renforcement de l'intégration économique régionale. À titre d'exemple, l'IGAD, à travers les contributions des pays membres, ne peut qu'assurer les salaires et le soutien logistique des installations qu'elle utilise.²⁴ Toutes les actions de l'organisation sont financées sous forme de programmes et font donc appel aux donateurs extérieurs au continent. La qualité des relations entre les différents membres d'une CER reste également fondamentale. Les crises survenues en Libye, au Mali, en République centrafricaine ont souligné cette difficulté récurrente mettant en lumière les faiblesses des CER. L'opérationnalisation de la FAA et des brigades régionales en est un autre exemple. La capacité à remplir leurs missions ne sera pas atteinte à la fin de l'année 2015 comme prévu. Mais il reste important de justifier les flux financiers qui ont été injectés par les donateurs extérieurs. Donc la FAA sera déclarée opérationnelle.

Comme nous le confirmait récemment un diplomate de l'Union européenne²⁵, le budget de l'UA est financé à hauteur de 64 % par des apports extérieurs. Mais pour être encore plus précis, 97 % des programmes sont financés par l'UE, principal donateur, soulignant la modestie des sommes investies par les États africains dans l'UA. Le budget global actuel de l'UA est d'environ 460 millions de dollars.²⁶ La quote-part africaine est donc limitée et ne permet que le soutien aux personnels et aux infrastructures de l'UA. Il n'est pas inutile de rappeler que depuis de nombreuses années, cinq États sur les 54 assurent 65 % de la part africaine.²⁷ La volonté de trouver d'autres financements²⁸ a fait l'objet d'un rapport réalisé par Olusegun Obasanjo, ancien président du Nigéria mais est laissée pour l'instant

21 La Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO - créée en 1975), la Communauté Économique des États d'Afrique centrale (CEEAC - 1983), l'Union du Maghreb arabe (UMA - 1989), la Communauté de Développement de l'Afrique australe (SADC - 1992), le Marché Commun d'Afrique orientale et australe (COMESA - 1994), l'Autorité Intergouvernementale pour le Développement (IGAD - 1996), la Communauté des États sahélo-sahariens (CENSAD - 1998) et la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC - 1999).

22 La Communauté Économique des pays des Grands Lacs (CEPGL), la Communauté Économique et Monétaire d'Afrique centrale (CEMAC), la Commission de l'océan Indien (COI), l'Union du fleuve Mano (MRU), l'Union douanière d'Afrique australe (SACU) et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA).

23 A. Gnanguenon, *op. cit.*, p. 17.

24 Entretiens à Djibouti en février 2015.

25 Entretien à Addis Abäba en février 2015.

26 Il a augmenté de 100 % en trois ans.

27 Afrique du Sud, Algérie, Égypte, Libye, Nigéria.

28 Des financements « innovants » selon Smail Chergui, commissaire à la paix et à la sécurité (discours au Forum de Dakar le 15 décembre 2014).

à l'initiative des États (conclusion des sommets de l'Union africaine de janvier 2015 et juin 2015²⁹). Ces quelques chiffres montrent que sans l'UE, l'Union africaine resterait une organisation incapable de financer l'AMISOM ou toute autre mission d'importance. Nous pouvons ajouter à ces flux financiers fondamentaux, le poids européen dans la lutte contre la piraterie maritime au large de la Somalie (Missions Atalante et Eucap Nestor), la lutte contre la piraterie dans le golfe de Guinée, les missions de formation militaire en Somalie et au Mali, l'aide technique, opérationnelle et logistique apportée dans la montée en puissance de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (exercices Amani Africa).

Si la volonté de créer un espace économique africain existe toujours, l'UA fait face à de nombreux problèmes que nous venons d'évoquer. C'est une organisation politique dont la marge de manœuvre est limitée par les CER qui revendiquent aussi un espace de souveraineté (principe de subsidiarité³⁰). De plus, l'Afrique est une zone de crises et de conflits³¹ qui ralentit l'intégration économique.

Force est de constater que l'UA est reconnue pour son implication dans l'africanisation et l'appropriation des mécanismes de paix et de sécurité. Le volet politique et économique reste pour l'heure peu développé et les résultats sont modestes. L'ouvrage de Jean Ping « Éclipse sur l'Afrique - Fallait-il tuer Kadhafi ? » souligne les difficultés auxquelles sont confrontés les dirigeants africains. La perte de la présidence de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) va dans le même sens.³² L'élection de Robert Mugabe³³ à la tête de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement n'est pas non plus un signe qui invite à l'optimisme politique. L'Afrique reste pour l'instant absente des principaux rendez-vous internationaux et des postes de hautes de direction des institutions internationales.³⁴

La Corne de l'Afrique met en relief un des aspects le plus négatifs de l'Afrique : l'appartenance multiple des États à ces communautés économiques régionales qui n'ont pas toutes les mêmes évolutions ni les mêmes résultats, ni les mêmes ambitions. Cet état des lieux ne fait que renforcer la méfiance entre le niveau continental et régional.

L'IGAD, le COMESA et L'EAC : entre concurrence et complémentarité

Trois communautés économiques régionales s'étendent sur les pays de la Corne de l'Afrique : l'IGAD, le COMESA et l'EAC³⁵. Huit États font partie à ce jour de la Corne de

29 « *Transforming the AU a momentous task* », Institut d'études de sécurité, 13 July 2015.

30 Le renforcement de la coopération entre le CPS et les CER a été à l'ordre du jour de la réunion d'Abuja (Nigéria) qui s'est déroulée du 14 au 16 septembre 2015.

31 Plus de 80 % des troupes de maintien de la paix de l'ONU sont déployées en Afrique.

32 Il y avait trop de candidats africains qui n'ont pu s'entendre. L'élection de la Canadienne Michèle Jean s'est faite sur fond de dissension africaine.

33 L'élection de Mugabe, analysée sous d'autres cieux, est un message de l'Afrique au reste du monde. L'Afrique entend dire qu'elle est libre d'élire qui elle veut pour présider à sa destinée.

34 Par deux fois l'Afrique a assuré le poste de Secrétaire général des Nations Unies (Boutros Boutros Ghali et Kofi Annan).

35 Nous ne traitons pas dans notre propos de la Communauté des États sahélo-sahariens (CENSAD). Cette organisation, malgré ses objectifs d'union économique, est marquée par une instabilité politique récurrente et une fragilité économique profonde. Elle est peu développée et sans grande dynamique.

l'Afrique³⁶ : l'Éthiopie, le Soudan, le Soudan du Sud, la Somalie, Djibouti, l'Ouganda, l'Érythrée et le Kenya.



L'Érythrée ne fait plus partie de l'IGAD depuis 2007 mais elle a manifesté sa volonté de réintégrer l'organisation en 2011. Ce processus est actuellement bloqué notamment par l'Éthiopie qui assure la présidence de cette organisation depuis 2008 (les deux États demeurent dans une situation de « ni paix ni guerre »).

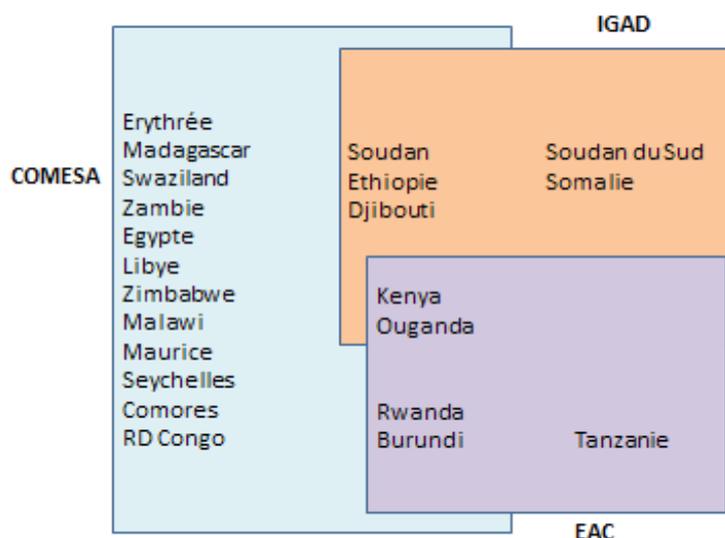
La Corne de l'Afrique est lourdement handicapée par les nombreux conflits et crises se déroulant entre ses membres. La présence en son sein, sans revenir sur le cas de l'Érythrée, du Soudan du Sud indépendant depuis 2011 mais aussi l'existence de l'État du Somaliland, en situation de quasi-indépendance depuis 1991 montrent les difficultés politiques auxquelles sont confrontés les dirigeants est-africains.

Les appartenances multiples se résument ainsi :

- L'Éthiopie est membre de l'IGAD et du COMESA ;
- L'Ouganda est membre de l'IGAD, de l'EAC et du COMESA ;
- Le Kenya est membre de l'IGAD, de l'EAC et du COMESA ;
- Djibouti est membre de l'IGAD et du COMESA ;
- La Somalie est membre de l'IGAD ;
- Le Soudan est membre de l'IGAD et du COMESA ;
- Le Soudan du sud est membre de l'IGAD ;
- L'Érythrée est membre du COMESA.

³⁶ Au sens européen du terme.

Le Kenya et l'Ouganda appartiennent à trois CER. Djibouti, l'Éthiopie, le Soudan ont intégré deux CER. Seule la Somalie et le Soudan du Sud appartiennent à une seule CER. Pour mémoire, l'Érythrée appartient au COMESA et aspire à son retour au sein de l'IGAD.



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

Le *Preferential Trade Area for Eastern and Southern African States* (PTA) est devenu le COMESA en 1994. Le COMESA³⁷ est la plus vaste Communauté économique régionale d'Afrique. Elle regroupe 19 États : le Burundi, la République démocratique du Congo, les Comores, la République de Djibouti, l'Égypte, l'Érythrée, l'Éthiopie, le Kenya, la Libye, Madagascar, le Malawi, l'île Maurice, le Rwanda, les Seychelles, le Soudan, le Swaziland, l'Ouganda, le Zambie et le Zimbabwe forment un ensemble peu homogène du continent africain. Elle comprend en effet des États de quatre des autres CER régionales : l'UMA, l'IGAD, la CEEAC et la SADC. Peuplé par 490 millions d'habitants, le commerce intra-COMESA³⁸ est passé de 2,3 milliards de dollars en 2000 à 22 milliards en 2014.³⁹

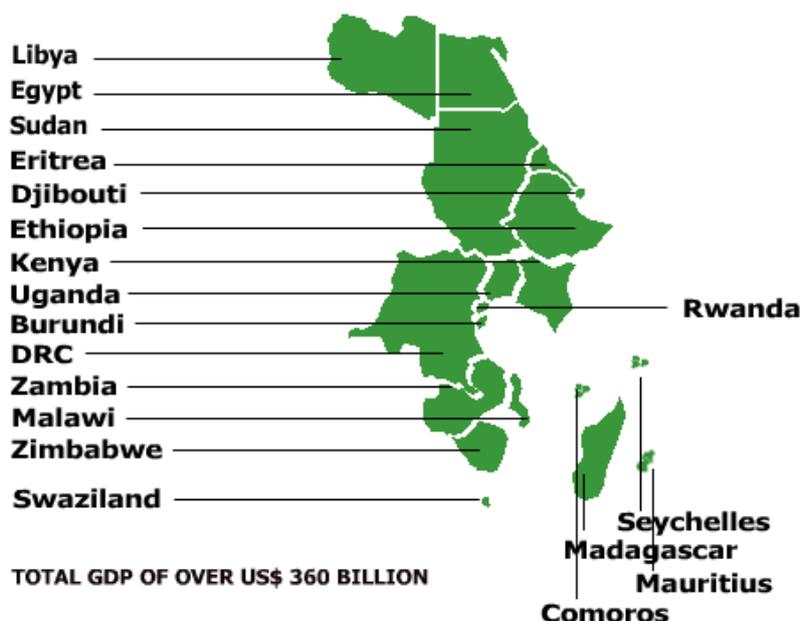
L'objectif du COMESA est de devenir une communauté économique régionale compétitive au plan international et de développer des standards de vie élevés pour sa population. Elle s'intègre totalement dans la vision d'une communauté économique africaine (CEA). Son projet d'union douanière a été lancé en juin 2009. L'ambition et les projets du COMESA se

³⁷ Le siège du COMESA est situé à Lusaka en Zambie.

³⁸ *Revue Addis Standard*, numéro 49, avril 2015, p. 10-14.

³⁹ Le PIB des États du COMESA est 572 milliards de dollars. Le PIB/hb est donc de 1 169 dollars.

sont élargis et ont eu pour conséquences des augmentations de personnels et de besoins financiers que les États membres ne pouvaient assurer. En conséquence, 70 % du budget opérationnel du COMESA provient de partenaires extérieurs.



Source : site du COMESA

C'est la plus large zone actuelle de libre-échange en Afrique (*Free Trade Area, FTA*⁴⁰). Le FTA est définie comme « *a ruled-based, duty-free, quota-free, exemption-free regime with a clear prohibition of non-tariff barriers* ». Sa première réalisation fut la création de la Carte jaune (assurance véhicule qui couvre les frais médicaux et la responsabilité dans la zone COMESA). Elle a la volonté de « libéraliser le ciel » et d'arriver à une union monétaire.

Le dernier (18^{ème}) sommet des chefs d'État et de gouvernement s'est déroulé du 30 au 31 mars 2015 sous le thème : « *Inclusive and Sustainable Industrialization* ». Le Premier ministre éthiopien assure depuis cette date la présidence du COMESA. Lors de son premier discours, Hayle Maryam Desalegn rappela que « *despite the remarkable economic performance in recent years, the commitment of African governments and states and of their policies and strategies must be weighed against the sustainability of this growth and development and the lifting of a significant number of citizens out of absolute poverty* ». Mais il rappela aussi l'importance de « *promoting the speedy implementation of regional integration programs within the COMESA region for realization of a common market for the free movement of both people and factors of production* ». Le communiqué final adopta

40 Lancée en 2000.

« *the COMESA Industrialization Policy, the adoption of renewable energy guidelines on Feed-in-Tariffs, Power Purchase Agreements, Public-Private Partnerships, and the decision to set up a ministerial and technical committee to oversee the construction of COMESA Headquarters* ».

Les domaines de la paix et de la sécurité même s'ils sont abordés au sein d'un comité⁴¹, restent quant à eux limités à une évaluation des menaces dans la zone COMESA et à un seul objectif majeur : « *Silencing the Gun in Africa by 2020* ⁴²».

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

L'EAC⁴³ reste la plus avancée des CER concernant la Corne de l'Afrique/Afrique de l'Est. Elle s'est dotée d'un traité lors de son établissement qui reconnaît la nécessité de paix et de Sécurité comme un prérequis au succès du processus d'intégration économique régional. Deux protocoles mettent en valeur les avancées de l'EAC en matière économique⁴⁴ :

- le protocole établissant le marché commun qui définit notamment les principes et les objectifs en matière de mouvements des marchandises, des personnes, du travail, des services, des capitaux et les droits à l'établissement et la résidence des citoyens de la région – signé le 20 novembre 2009.
- le protocole sur l'établissement d'une union monétaire du 30 novembre 2013. Ses objectifs sont la promotion de la stabilité financière, la recherche d'une croissance durable et le développement des États de l'EAC. Il définit les critères de convergence macroéconomiques, l'harmonisation des politiques fiscales, la gestion de la dette publique et les mécanismes de résistance aux chocs économiques, les grandes lignes de la politique monétaire et l'adoption d'une monnaie unique.

L'EAC est donc bien la Communauté économique régionale la plus avancée de l'Afrique de l'Est.⁴⁵ Pierre Jacquemot souligne qu'au cours « *de la période 2005-2015, la baisse des droits de douane en son sein a dynamisé le commerce régional et a permis aux cinq pays membres d'accélérer leur croissance. Les exportations entre le Burundi, le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda et la Tanzanie ont triplé pour représenter 23 % de leurs échanges*⁴⁶ ».

Si depuis 1999, l'EAC a pris en compte les problématiques de paix et de sécurité, elle ne s'est

41 *Committee on Peace and Security*.

42 « Faire taire les armes à l'horizon 2020 ».

43 Le siège de l'EAC est implanté à Arusha en Tanzanie.

44 Un troisième protocole définit l'Union douanière.

45 « *And that includes reforms to help Africa trade more with itself -- as the Chairwoman and I discussed before we came out here today -- because the biggest markets for your goods are often right next door. You don't have to just look overseas for growth, you can look internally. And our work to help Africa modernize customs and border crossings started with the East African Community -- now we're expanding our efforts across the continent, because it shouldn't be harder for African countries to trade with each other than it is for you to trade with Europe and America* » (Remarks by President Obama to the People of Africa (Mandela Hall, African Union Headquarters, Addis Ababa, Ethiopia, 28 juillet 2015).

46 Ancien ambassadeur au Kenya. *Interview* du 11 juin. www.iris-france.org.

le premier contingent ougandais débarquait à Mogadiscio. Il fut suivi par le contingent burundais. Jusqu'au processus de paix de Djibouti (2008), l'AMISOM resta concentrée sur la protection du Gouvernement fédéral de transition somalien dans la capitale. En janvier 2009, les troupes éthiopiennes quittèrent la Somalie. Pendant deux ans, les troupes de l'AMISOM tentèrent de contrôler la capitale. À la suite des incursions des Shabaab en territoire kenyan et de l'insécurité qu'ils créaient, le Kenya intervint en Somalie en 2011. Puis ce fut au tour de l'armée éthiopienne de s'y déployer à nouveau. Ces deux interventions ont pour fondement l'intérêt national et la protection de la souveraineté des deux États. Depuis deux ans, ces forces ont été intégrées au contingent de l'AMISOM – même si l'Éthiopie possède un contingent significatif en Somalie, indépendamment de l'AMISOM. Djibouti et la Sierra Leone⁵² participent aussi à cette opération. L'AMISOM reste cependant une mission de l'UA dont le mode opératoire ressemble plus à une juxtaposition de contingents aux missions nationales qu'une mission aux objectifs stratégiques bien définis et acceptés par tous.⁵³

- L'Ouganda et l'initiative de coopération régionale (ICR-LRA)

L'Ouganda abrite depuis longtemps un des plus anciens conflits de la corne de l'Afrique. La *Lord's Resistance Army* (LRA) de Joseph Kony, mouvement messianique, est responsable de 100 000 morts, de 20 000 enlèvements d'enfants destinés à en faire des soldats ou des esclaves sexuels et d'environ un million de personnes déplacées dans le nord du pays.⁵⁴ A ce jour, elle reste un mouvement très affaibli, combattu par le président ougandais Yoweri Museveni. Les combattants du groupe évoluent depuis quelques années entre le Soudan du Sud, la République démocratique du Congo, la République centrafricaine et l'Ouganda. L'initiative de coopération régionale (ICR) a été mise sur pied le 22 novembre 2011 et vise à traquer et à éradiquer les éléments de la LRA. Elle est formée de contingents des quatre États concernés par la menace de la LRA. Ils sont épaulés par des conseillers américains (renseignement et forces spéciales). L'ICR – LRA est une mission de l'Union africaine qui intervient sur plusieurs pays et trois communautés économiques régionales (IGAD, EAC, CEEAC).

- Le Soudan du Sud

Le Soudan du Sud accède à l'indépendance le 9 juillet 2011. Les rivalités avec le Soudan réduit dans ses frontières et pratiquement dépourvu de richesses pétrolières, puis les conflits internes au Soudan du Sud ont marqué les quatre années d'indépendance. Si les nombreux accords de paix sont régulièrement violés, des forces des Nations Unies assurent des missions d'aide à la construction du pays et à la paix.⁵⁵ En raison des différends entre Salva Kiir (président) et Riek Machar (ancien vice-président et leader de l'opposition

⁵² Le contingent de la Sierra Leone n'a pas été reconduit en raison des risques liés à Ébola.

⁵³ Entretiens (UA) à Addis Abäba en mai 2015.

⁵⁴ Les nouveaux mondes rebelles d'Arnaud de La Grange et de Jean-Marc Balencie (2005).

⁵⁵ La Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS) et la Force intérimaire de sécurité des Nations Unies pour Abyei (FISNUA).

politique et armée)⁵⁶, l'Ouganda est intervenu militairement pour soutenir le président actuel.⁵⁷ Cette opération répond aux impératifs de l'intérêt national ougandais et nuit aux efforts de paix menés par l'IGAD.⁵⁸

- Le Soudan

Créée par la résolution 1769 du 31 juillet 2007, la Mission des Nations Unies au Darfour (MINUAD) est une opération hybride ONU / UA mise en place pour faciliter la mise en œuvre rapide et effective de l'Accord de paix pour le Darfour (Abuja, 5 mai 2006) et les résultats des négociations avec les parties non signataires de cet accord. À ce jour, le processus de Doha tente de rassembler tous les mouvements d'opposition au gouvernement central, sans grande réussite. Le Conseil de sécurité des Nations Unies s'est déclaré (Résolution 2223 du 28 mai 2015) profondément préoccupé par l'aggravation sensible de l'insécurité au Darfour depuis le début de l'année 2015. Il se dit à nouveau profondément préoccupé par les obstacles que la MINUAD continue de rencontrer dans l'exécution de son mandat, notamment à cause des restrictions à sa liberté de mouvement et d'accès, dues à l'insécurité, aux actes criminels et aux sévères limites imposées à ces déplacements par les forces gouvernementales, les mouvements armés et les milices.

- Le conflit Éthiopie - Érythrée

Ce conflit a éclaté en mai 1998 par une invasion d'une petite portion du territoire éthiopien, revendiqué par l'Érythrée. Il faudra attendre plusieurs mois pour que les forces de défense nationale éthiopiennes, suite à une mobilisation sans précédent en Afrique, lancent plusieurs offensives en février, en mai 1999 et en mai 2000. Les forces érythréennes se retirèrent en désordre et l'Éthiopie retrouva l'intégralité de son territoire d'avant mai 1998. Les accords de paix d'Alger de décembre 2000 décidèrent la mise en place d'une mission des Nations Unies (MINUEE) et d'une commission de démarcation de la frontière. Les Éthiopiens rejetèrent la décision de la commission⁵⁹ alors qu'ils s'étaient pourtant engagés à l'approuver. La Commission de démarcation s'est retirée en 2007 considérant que son travail avait été réalisé et les frontières internationales connues. La MINUEE, dont le fonctionnement a été entravé volontairement par les deux États, s'est retirée en 2008. Depuis cet engagement meurtrier qui a fait environ 80 000 morts, l'Éthiopie et l'Érythrée sont dans une situation de *ni paix ni guerre*.

- Le conflit Érythrée – Djibouti

Le 10 juin 2008, l'Érythrée revendiquant la zone du cap Doumeira, point littoral de la frontière avec Djibouti, provoqua un incident frontalier. Cette crise entre les deux États se

56 Voir Clémence Pinaud, « War in South Sudan », Observatoire des enjeux politiques et sécuritaires dans la Corne de l'Afrique, Note 7, mars 2015.

57 L'Ouganda a annoncé le retrait de ses troupes suite à l'accord d'août 2015. Il devrait être effectif à la fin novembre 2015.

58 Dont l'Ouganda est membre.

59 Les Éthiopiens perdaient en effet quelques km² de leur territoire d'avant 1998 et notamment le village de Badme, lieu symbolique d'où était partie la reconquête contre les Érythréens.

solda par plusieurs morts et elle est aujourd'hui au point mort. Une médiation du Qatar avec le déploiement de quelques dizaines de ses soldats a stabilisé la situation. Mais peu d'avancées significatives sont perceptibles à ce jour.

Le bilan conflictuel de la Corne de l'Afrique est élevé. Nous retrouvons :

- Trois missions onusiennes : MINUAD, MINUSS et FISNUA ;
- Deux missions africaines : l'AMISOM et l'ICR-LRA ;
- Une situation de *ni paix ni guerre* entre l'Éthiopie et l'Érythrée et des forces armées mobilisées de part et d'autre des frontières ;
- Une médiation qatarienne entre l'Érythrée et Djibouti ;
- Une intervention ougandaise au Soudan du Sud.

Le cadre régional d'intervention des États de la Corne de l'Afrique a évolué lors de la dernière décennie. La participation de l'IGAD à l'AAPS devait se concrétiser par la montée en puissance de la Brigade de l'Est (5 000 hommes). D'une part, ses élans ont été freinés en 2007 alors qu'elle devait intervenir en Somalie au profit du Gouvernement fédéral de transition. Celui-ci n'acceptait pas le déploiement de troupes de pays frontaliers. Il les jugeait trop impliquées dans la crise somalienne. La mission est donc devenue une mission de l'Union africaine. D'autre part, pour prendre en compte des États qui souhaitaient intervenir en Afrique de l'Est dans le cadre sécuritaire mais qui n'appartenaient pas à l'IGAD, un dispositif nouveau fut créé : l'*Eastern African Stand-by Coordinating Mechanism* (EASFCOM).⁶⁰ L'IGAD s'est donc fait amputer de sa capacité à proposer des solutions aux problèmes de paix et de sécurité. Elle cherche néanmoins à revenir, depuis quelques années, sur ces enjeux sécuritaires. La tentative de dialogue pour le processus de paix au Soudan du Sud en est un exemple. Mais les résultats sont peu probants.

L'étude de l'environnement africain de la Corne de l'Afrique nécessitait de présenter les structures politiques comme l'UA, économique avec le COMESA et l'EAC et sécuritaire avec l'EASFCOM. Une seule organisation épouse les limites géographiques de ce qu'Alain Gascon appelle la Grande Corne. Il s'agit de l'IGAD. Cette seconde partie vise à établir un bilan de cette organisation et de se poser la question de ses apports sur le continent africain et donc de son avenir.

II. L'INTERGOVERNMENTAL AUTHORITY ON DEVELOPMENT (AUTORITÉ INTERGOUVERNEMENTALE POUR LE DÉVELOPPEMENT – IGAD)

L'IGAD est une organisation complexe dont nous allons présenter les principales particularités et fonctionnalités. Nous traiterons ensuite de son système d'alerte précoce, puis reviendrons sur ses principales interventions en matière de médiation et dans un dernier temps, nous analyserons la position de l'IGAD vis-à-vis de l'Érythrée.

⁶⁰ L'EASFCOM comprend dix membres actifs (Burundi, Comores, Djibouti, Éthiopie, Kenya, Rwanda, Seychelles, Somalie, Soudan et Ouganda) et un observateur (Soudan du Sud).

Caractéristiques générales de l'organisation

Les sécheresses sévères et récurrentes conjuguées à d'autres catastrophes naturelles entre 1974 et 1984 en Afrique de l'Est ont amené six États à créer l'*Intergovernmental Authority on Drought and Development* (IGADD) en janvier 1986. En avril 1995, les chefs d'État et de gouvernement décidèrent de revitaliser l'IGADD et d'approfondir les modes de coopérations entre ses membres. L'*Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) succède ainsi à l'IGADD le 25 novembre 1996. La nouvelle organisation compte sept États (à ce jour) et son siège est situé à Djibouti. Son premier sommet s'est fixé les trois priorités suivantes : la paix, la prospérité et l'intégration régionale. Parmi ses buts principaux, on retrouve les stratégies de développement intégré, l'harmonisation des politiques macroéconomiques et des politiques en matière de commerce, de douanes, de transports, de communications, d'agriculture, de ressources naturelles ainsi que la promotion de la libre circulation des marchandises, des services et des personnes. Atteindre la sécurité alimentaire dans l'espace régional, développer des infrastructures coordonnées et complémentaires dans le transport et l'énergie, initier des programmes et des projets pour le développement durable des ressources naturelles et la protection de l'environnement sont les objectifs majeurs de l'IGAD.

L'IGAD est dirigée par une Assemblée des chefs d'État et de gouvernement.⁶¹ Toutes les décisions politiques et économiques sont prises par cette instance. Le Conseil des ministres est composé du ministre des Affaires étrangères et d'un autre ministre désigné par chaque État membre. Il a la charge de formuler la politique de l'IGAD, d'approuver le programme de travail annuel et le budget⁶² sous l'autorité de l'Assemblée. L'Assemblée et le Conseil ne sont pas des organismes permanents mais se réunissent au moins une fois par an pour le premier et deux fois par an pour le second. Le troisième organe important est composé des ambassadeurs accrédités auprès de l'IGAD : le Comité des Ambassadeurs. Il est permanent et « façonne » le travail du secrétaire exécutif qui a la responsabilité du fonctionnement de l'IGAD. Il supervise les tâches et les initiatives prises par le secrétaire exécutif.

La priorité fut donnée dès le départ en définissant les axes suivants⁶³ :

- Prendre les mesures nécessaires pour éliminer les menaces à la coopération régionale, la paix et la sécurité ;
- Établir un mécanisme efficace collectif de consultation et de coopération pour le règlement pacifique des conflits et litiges ;
- Traiter les litiges avec les États membres dans le cadre de l'IGAD avant de faire appel à d'autres institutions.

61 *Agreement establishing the Inter-Governmental Authority on Development* (IGAD), Articles 8 à 13.

62 Solomon Dersso, *East Africa and the Intergovernmental Authority on Development - Mapping Multilateralism In Transition*, International Peace Institute (IPI), octobre 2014, p. 5.

63 *Agreement establishing the Inter-Governmental Authority on Development* (IGAD), Article 18A.

L'IGAD s'est dotée de plusieurs entités : l'*Inter-Parliamentary Union* (2007), le *Business Forum* (1998), le *Civil Society and NOG organizations Forum* (2003) et le *Partners Forum* (ex *Friends of IGAD*, lancé en 1997). L'IGAD⁶⁴ est structurée en quatre divisions/départements (Administration et Finances, Agriculture et Environnement, Coopération économique et Développement social, Paix et Sécurité) et possède des bureaux de liaison (Union africaine, Nairobi, Juba, Khartoum, Addis Abäba), des institutions spécialisées et des centres d'excellence.⁶⁵ Le *Conflict Early Warning and Response Mechanism* (CEWARN) a été établi en 2002. C'est une plate-forme régionale chargée de fournir des informations crédibles afin d'anticiper et d'atténuer les conflits violents. Son siège est situé en Éthiopie depuis 2003.⁶⁶ Les travaux de l'IGAD sont effectués à travers des programmes⁶⁷ dont le principal est l'*IGAD Security Sector Programme* lancé en 2011.⁶⁸ Il a pour objectif de construire une capacité de lutte contre le terrorisme et les autres crimes organisés transnationaux en s'appuyant sur quatre piliers⁶⁹ :

- Contre-terrorisme ;
- Crime organisé transnational ;
- Sécurité maritime ;
- Mise en place et amélioration des institutions de sécurité.

L'ensemble du programme est localisé à Addis Abäba.

Les cotisations des États membres de l'IGAD permettent uniquement de payer les salaires et l'entretien des infrastructures. Les programmes sont donc tous financés par des donateurs extérieurs.⁷⁰

Lors du dernier Sommet du COMESA (mars 2015), le Premier ministre éthiopien avait souligné les projets d'interconnexion de l'IGAD en mentionnant les voies routières entre l'Éthiopie et le Soudan, le Soudan du Sud⁷¹ et le Kenya se doublant de connexions dans le domaine de l'énergie.

Mais l'IGAD semble se limiter à un axe majeur : la relation particulière entre l'Éthiopie et Djibouti. Une relation qui symbolise *the best in IGAD's economic integration*.⁷² S'il existe une volonté d'entamer un processus qui partirait d'une zone de commerce libre pour devenir une union douanière puis un marché commun et au final une union économique, les

64 Cf. Annexe.

65 IGAD *Climate Prediction and Applications Centre*, IGAD *Centre for Pastoral Areas and Livestock Development*, IGAD *Sheikh Technical Veterinary School and Reference Centre*.

66 (Dersso, p. 8).

67 IGAD *Drought Disaster Resilience and Sustainability Initiative*, IGAD *Regional HIV and AIDS Partnership Programme*, *Inland Water Resources Management Programme*, *Biodiversity Management Programme*.

68 Il remplace l'*IGAD Capacity Building Program against Terrorism (ICPAT)*.

69 Entretien avec un diplomate de l'IGAD en février 2015.

70 Entretien avec un diplomate de l'IGAD en février 2015. « *The finances of the Authority shall be derived from contributions of Member States as well as assistance from other sources* (article 14 de l'accord cité ci-dessus) ».

71 Le Soudan du Sud a rejoint l'IGAD en 2011.

72 Revue Addis Standard, numéro 49, avril 2015, p. 27-28.

réalisations sont encore très modestes et sont surtout liées aux résultats du couple Éthiopie-Djibouti.⁷³ « *Ethiopia and Djibouti are now heading firmly towards providing testimony for successful regional economic integration with major integration projects providing a growing reality. They have laid the foundations of interconnections with major infrastructural developments including railways, power, pipeline, water and telecommunication links*⁷⁴ ». La visite d'État de trois jours effectuée par le Premier ministre éthiopien à Djibouti en février 2015 a permis la signature de nombreux accords bilatéraux et le communiqué final soulignait la qualité de leurs relations.

Le dernier sommet de l'IGAD Business Forum s'est déroulé à la mi-février 2015 à Djibouti. Son objectif majeur reste d'accroître le commerce régional tout en ayant en ligne de mire l'intégration régionale africaine en 2063. Le *Business International Arbitration Center* de l'IGAD sera opérationnel à Djibouti en mars 2016.

Si l'IGAD peut s'appuyer sur quelques médiations (processus de paix en Somalie, Soudan du Sud et au Soudan), celles-ci ont été basées sur des négociations longues et difficiles mais toujours supportées par la communauté internationale, des donateurs et des puissances régionales (Kenya, Éthiopie). L'IGAD, seule, a échoué à trouver une solution entre les deux protagonistes du Soudan du Sud (rivalité de pouvoir entre l'actuel président Salva Kiir et son ex-vice-président Riek Machar). L'étape suivante appelée IGAD-Plus, a été lancée le 14 juin 2015 par le Premier ministre éthiopien. Le Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine a établi le « *AU High-Level Ad-hoc Committee of Heads of State and Government from Algeria, Chad, Nigeria, Rwanda and South Africa, to strengthen Africa's support to IGAD and assist South Sudanese Parties and stakeholders to achieve durable peace* ». Comme le faisait remarquer le médiateur en chef Seyoum Mesfin (ancien ministre éthiopien des Affaires étrangères) : « *The process remained an IGAD-led peace process, providing an African solution to the crisis but with partners playing their own role to support the peace process* ». ⁷⁵ En août 2015, la signature d'un accord de paix est intervenue après plus de 20 mois de négociations.⁷⁶ Mais elle n'a eu lieu que sous fortes pressions et menaces américaines.⁷⁷

Le cas particulier du mécanisme d'alerte avancée

La prévention des crises et notamment les conflits pastoraux ont amené l'IGAD dès 2002 à lancer des initiatives dans le domaine du recueil et de l'analyse d'informations relatives à ces événements. L'IGAD a donc mis en place un mécanisme, le *Conflict Early Warning and Response Mechanism (CEWARN, Protocole de 2002)*. Sa finalité est la suivante : « *To contribute to building an IGAD region in which conflicts are resolved peacefully and justly and*

⁷³ Revue Addis Standard, numéro 49, avril 2015, p. 27.

⁷⁴ Revue Addis Standard, numéro 49, avril 2015, p. 28.

⁷⁵ www.mfa.gov.et consulté le 17/06/2015.

⁷⁶ L'accord a été signé par Riek Machar le 17 août et par Salva Kiir le 26 août 2015.

⁷⁷ Cf. La visite du Président Obama en Éthiopie et son discours au siège de l'Union africaine.

*whose peoples live in shared prosperity*⁷⁸ ». Il est relié au *Continental early warning system* de l'Architecture africaine de paix et de sécurité. La phase de montée en puissance s'est déroulée de 2002 à 2006. Puis l'IGAD a développé une première stratégie (2006-2011⁷⁹) et a récemment publié la stratégie 2012-2019.

Deux objectifs majeurs du CEWARN méritent d'être soulignés :

- *Utilization of CEWARN's decision support tools in policy formulation and development ;*
- *Entrenching of early warning and early response in local, national and regional governance.*

Ces objectifs devraient permettre de prendre en compte une typologie des conflits et des zones géographiques beaucoup plus larges qu'auparavant, aider à la prise de décision, établir des relations d'influence avec l'UA, l'IGAD, les donateurs.⁸⁰ Les analystes du CEWARN s'intéressent principalement à cinq thématiques clés :

- L'économie ;
- La sécurité ;
- La gouvernance ;
- L'environnement ;
- Et le social.

Ils définissent à l'intérieur de ces thématiques, des indicateurs (en principe au nombre de trois) qui leur permettent d'établir des matrices d'information, outils d'aide à l'anticipation des événements.

L'organisation et le fonctionnement du mécanisme du CEWARN sont révélateurs des difficultés récurrentes de l'IGAD. Pour les développer, nous nous appuyons sur des interviews menées à Addis Abäba et à Djibouti (février-mai et octobre 2015) ainsi que sur une étude de Saferworld⁸¹ (« *Towards a more effective early warning system in the Horn of Africa - Learning lessons and seizing opportunities* ») de juillet 2015 qui établit un bilan des activités d'*early warning* dans la Corne de l'Afrique.⁸²

L'organisation du CEWARN, reproduite ci-dessous, est explicite.

78 Stratégie 2012-2019, p. 28.

79 *An independent mid-term review of the implementation of the 2007-2011 strategy indicated that CEWARN had been broadly successful though it was hampered by its limited focus on a single conflict type, lack of sufficient resources and visibility policymakers* (document de stratégie 2012-2019, p. 5).

80 La stratégie 2012-2019 du CEWARN définit neuf piliers stratégiques.

81 Saferworld is an independent international organization working to prevent violent conflict and build safer lives.

82 Cette étude s'inscrit dans le cadre d'un projet « *Capacities for Peace* » assuré principalement par Saferworld et financé par l'UE.

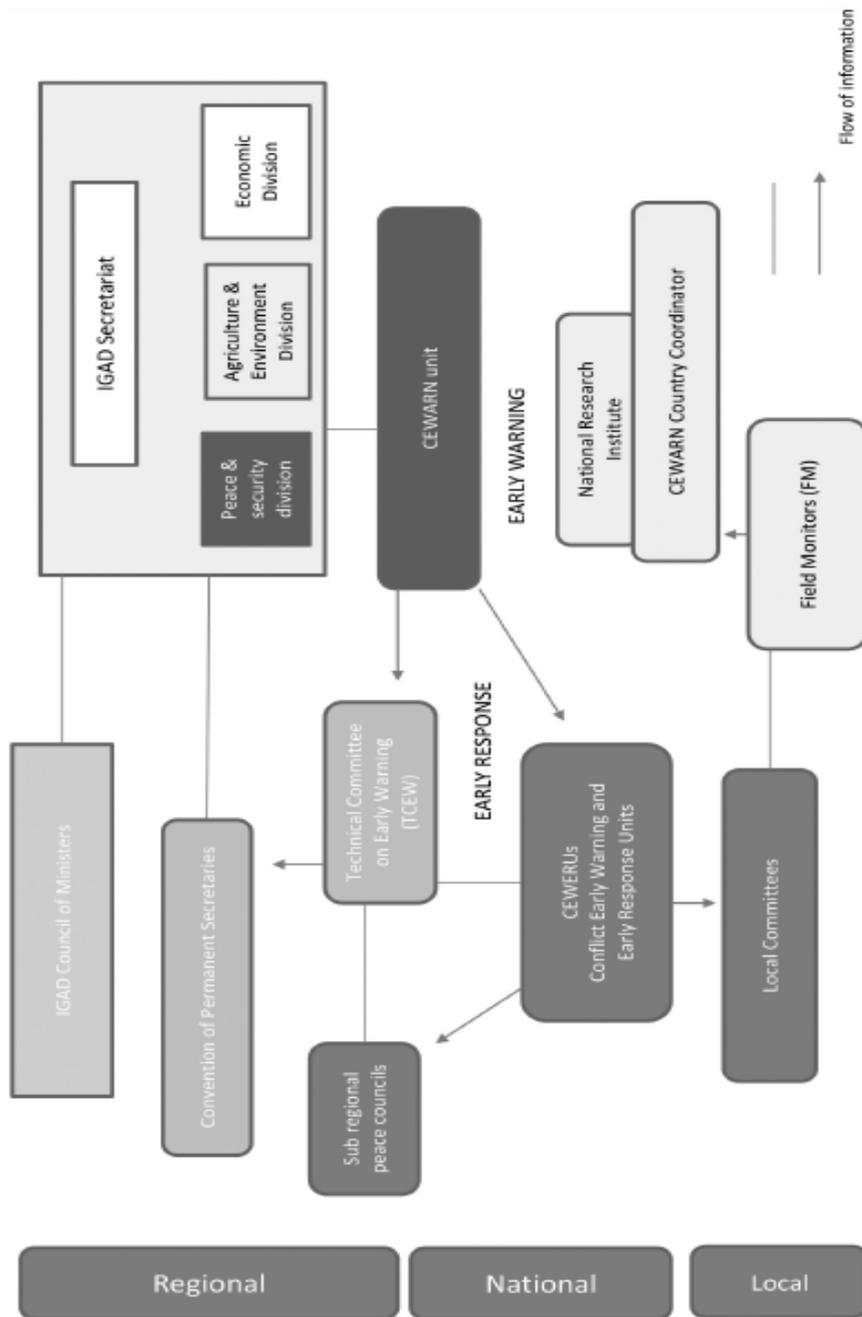


Schéma issu de l'étude de Saferworld (www.saferworld.org.uk):

« Towards a more effective early warning system in the Horn of Africa - Learning lessons and seizing opportunities » de juillet 2015.

La structure est développée au niveau régional, national et local. L'information collectée par les *Field Monitors* remonte sous forme de rapports (hebdomadaires) et part au niveau national et régional. Elle est analysée par le niveau national en collaboration avec les *Conflict Early Warning and Early Response Unit* (CEWERU) qui comprennent très souvent des participants des services de renseignement nationaux et d'autres organismes. Ainsi, le CEWARN a la visibilité du niveau local et national. C'est un point important car les évaluations nationale et régionale peuvent être différentes. Il n'est pas inutile de rappeler que (par principe) l'information appartient aux États et à l'IGAD.

Chaque État membre de l'IGAD a développé le segment national du CEWARN dans des ministères ou des organismes différents (Affaires étrangères – Djibouti, Éthiopie, Somalie et Kenya, affaires intérieures - Ouganda, Comité pour la paix et la réconciliation – Soudan du Sud, Affaires humanitaires - Soudan).

Certains États ont pris à leur charge le financement des échelons locaux d'*Early warning*, d'autres s'adressent à l'organisation. Nous trouvons donc des *Fields Monitors* qui opèrent en tant que volontaires et sans formation dans le traitement de l'information. Ils peuvent donc être victimes d'un manque de neutralité qui affecte gravement le type et la qualité des informations.⁸³ Ils manquent par ailleurs de moyens de transport mais aussi de moyens de communication. La validation de l'information est donc souvent très aléatoire d'autant que se croisent aussi sur le terrain des informations en provenance des organisations de la société civile. L'organisation est donc adaptée à chaque État participant et n'est pas une démarche *top-down* applicable par tous. Il faut en fait concilier avec la bonne volonté de chacun des gouvernements et l'efficacité des hommes en charge de cette fonction.

D'autre part, les États ne contribuent pas suffisamment pour leur propre CEWERU et encore moins dans le mécanisme de CEWARN. C'est donc un système basé uniquement sur les donateurs extérieurs au continent, une faible implication des États et comptant sur la bonne volonté de capteurs humains peu ou pas rémunérés. L'échec ou un manque d'efficacité est donc assuré. Recueillir une information, élaborer un *assessment* sont des métiers et non des actions de bénévoles même si la bonne volonté existe.

L'IGAD s'est attelée à une tâche impossible : mettre en place un système de « renseignement civil » pour tenter de résoudre les problèmes locaux ou transfrontaliers et essaie de le généraliser à tout type de conflit. Cette organisation, nous le voyons bien, vient concurrencer directement les services nationaux de renseignement (civil et militaire) tout en se voulant régionale. Elle vient se développer sur le territoire d'États dont la souveraineté est remise en cause dans la mesure où il n'existe pas dans la Corne de l'Afrique de véritable politique en la matière. Elle se heurte à des principes de base des services de renseignement : orientation des capteurs, recueil de l'information, exploitation de l'information et distribution de cette information à celui qui en a besoin et au moment où il en a besoin. Le partage et la validation des informations ne sont pas abordés. À vouloir adapter un *early warning* pour une *early response* au sein du même système, l'IGAD

83 Op. Cit. p. 6.

commet une erreur puisqu'elle mélange le processus du traitement de l'information qui est une aide à la décision à celui de la décision elle-même.

Les auteurs de l'étude citée se posent, en conclusion, plusieurs questions fondamentales : *Who resources it and how? What are the most sustainable and effective data collection networks? How can better sharing and use of early warning information in early response be ensured?* La réponse est assez simple. Si ce système peu efficace devait perdurer, c'est aux États de contribuer à le financer. Or, si ceux-ci y voyaient une réelle raison de s'investir dans sa viabilité et son utilité, ils l'auraient fait depuis longtemps. Et si nous dépassons le cadre de cette organisation, une meilleure collaboration entre les services de renseignement des États est nécessaire. La première réunion de ces services⁸⁴, qui s'est déroulée du 28 février au 1^{er} mars 2015, est à notre avis la meilleure voie à suivre. Mais le chemin reste long et parsemé d'embûches car il n'existe pas de politique de paix et de sécurité acceptée par tous les États au sein de l'IGAD.

« *Early warning data needs to be collected as part of a systematic, quality controlled, and multifaceted system. State and non-state agencies should readily exchange and verify information at different levels, and data collection needs to be effectively resourced with local communities involved in data collection and verification* ». ⁸⁵ Cette conclusion du rapport de Saferworld identifie clairement les missions de base attribuées à des services de renseignement. Si l'intention de posséder un CEWARN pour traiter quelques aspects conflictuels très localisés peut se comprendre, il est quasiment utopique de croire en la réalisation d'un tel système au sein de l'IGAD. Si l'intention est louable, le financement et la mise en place sont hors de portée de cette CER malgré l'appui de donateurs extérieurs.

Les processus de médiation en matière de paix et de sécurité pourraient représenter un secteur d'intervention plus prometteur pour l'IGAD. Elle y investit d'ailleurs de façon croissante depuis plusieurs années.

L'IGAD, la paix, la sécurité : un bilan de médiation

Ricardo Real P. de Sousa a rappelé les principales initiatives de l'IGAD en matière de paix et de sécurité depuis 1996.⁸⁶ Il souligne, si besoin est, qu'elles ont toutes été financées par des donateurs. Il synthétise les problèmes de l'IGAD au travers de quelques défauts : l'hostilité entre États membres, l'imprévisibilité des alliances, la nature *ad hoc* des initiatives, le chevauchement des organisations auxquelles participent ses membres (en particulier le Kenya/EAC et la duplication de projets) mais aussi la rivalité entre membres, l'instabilité

84 IGAD et EAC.

85 Op. Cit. p. 22.

86 Ricardo Real P. de Sousa, « African Peace and Security Architecture (APSA) Subsidiarity and The Horn of Africa: The Intergovernmental Authority on Development (IGAD) », in *State and Societal Challenges in the Horn of Africa: Conflict and processes of state formation, reconfiguration and disintegration*. Center of African Studies (CEA)/ISCTE-IUL, University Institute of Lisbon. Lisbon, 2013.

régionale et l'absence d'une réelle puissance régionale.

L'IGAD a néanmoins tenté d'apporter sa contribution à trois processus de paix : au Soudan (1993-2005), en Somalie (à partir de 1998) et au Soudan du Sud (depuis 2013), avec des bilans assez inégaux.

Les pourparlers au Soudan

Cette guerre civile a mis à jour les rivalités internes à l'IGADD⁸⁷ puis à l'IGAD. Elles ont souvent paralysé le fonctionnement de l'institution et elles se perpétuent aujourd'hui. L'IGADD fut saisi en septembre 1993 par le Président Beshir pour l'aider à trouver une solution au conflit interne. Le travail de l'IGADD fut très rapidement entravé par les positions changeantes des membres de l'organisation. L'Érythrée accusa le Soudan de soutenir un mouvement d'opposition islamiste. L'attentat contre le Président Moubarak à Addis Abäba ternit les relations entre le Soudan (accusé d'y avoir joué un rôle) et l'Éthiopie. Une fois de plus, les alliances changeaient et empêchèrent l'IGADD d'arriver à un consensus. La position américaine (favorable à l'indépendance du Soudan du Sud) acheva les pirouettes des membres de l'IGAD. Une première avancée eut lieu en 1998 quand Beshir accepta le principe d'un référendum pour l'autodétermination du Soudan du Sud sous la pression conjuguée de l'IGAD, de l'IGAD Partner Forum (IPF) et des Nations Unies. Le conflit entre l'Éthiopie et l'Érythrée, qui débuta en 1998, dynamisa le Soudan dont le territoire proche des deux États devenait primordial. Le processus au Soudan vécut au ralenti une fois de plus. Il fut relancé par le Kenya et par l'intermédiaire de l'IPF qui reçut de nombreux dons pour le processus de paix. De nombreux acteurs dont les USA, la Norvège et le Royaume Uni⁸⁸ se joignirent à l'IGAD pour tenter de trouver une solution. Dès 2002, le poids des États-Unis devint incontournable et menaçant vis-à-vis du régime de Beshir. Le Kenya, supporté par les États-Unis, enclencha la dynamique qui permit la signature du *Comprehensive Peace Agreement* en 2005. Le rôle de l'IGAD, s'il est à souligner, fut relativement modeste en partie en raison des dissensions entre ses membres.

L'échec du déploiement en Somalie

La décision de déployer une force en Somalie par l'IGAD remonte au lendemain de l'élection de Abdullahi Yusuf Ahmed à la présidence de son pays en 2004. Il réclamait une force onusienne de 20 000 hommes sur le terrain pour tenter de reconstruire l'État somalien. Ces effectifs ont été atteints récemment dans le cadre de la mission de l'Union africaine (AMISOM) après avoir été de quelques milliers pendant de nombreuses années (2007-2011)! L'organisation régionale était favorable à un déploiement (planifié pour avril 2005) pour soutenir le nouveau gouvernement (*Transition Federal Government*).

87 Après la chute de Mängestu, l'Éthiopie et l'Érythrée étaient en bons termes avec le Soudan, alors que le Kenya et l'Ouganda apportaient leur soutien à la SPLA de John Garang.

88 HEALY Sally, *Peacemaking in the midst of War : an Assessment of IGAD's Contribution to Regional Security in the Horn of Africa*, Royal Institute of International Affairs, 2009, p. 8.

Néanmoins, l'initiative de l'IGAD, l'IGASOM, ne vit jamais le jour. Quelques mois plus tard, l'organisation régionale relança sa volonté de déployer des troupes. En l'absence d'une résolution des Nations Unies, le projet resta lettre morte. En décembre 2006, l'Éthiopie intervint et installa très rapidement ses troupes à Mogadiscio.⁸⁹ Quelques jours avant, le Conseil de sécurité des Nations Unies donna son accord pour une intervention de l'IGAD par la résolution 1 725 du 6 décembre 2006. En « saluant les efforts cruciaux consentis par la Ligue des États arabes et l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) afin de promouvoir et d'encourager le dialogue politique entre les institutions fédérales de transition et l'Union des tribunaux islamiques », il décidait « d'autoriser l'IGAD et les États membres de l'Union africaine à établir une mission de protection et de formation en Somalie ». Son mandat devait être le suivant :

- Suivre les progrès réalisés par les institutions fédérales de transition et l'Union des tribunaux islamiques dans l'application des accords issus de leur dialogue ;
- Assurer la liberté de mouvement et la circulation en toute sécurité de tous ceux qui prennent part au dialogue ;
- Protéger les membres des institutions fédérales de transition et du Gouvernement, ainsi que leurs principales infrastructures.

Il approuvait les dispositions du plan de déploiement de l'IGAD selon lesquelles les États limitrophes de la Somalie ne déploieraient pas de troupes dans ce pays. Cette subtilité limitait les capacités de l'IGAD d'autant qu'elle ne trouva aucun financement pour cette mission. En janvier 2007, le CPS de l'UA prit l'affaire en main et la mission en Somalie devint une mission de l'UA en Somalie : l'AMISOM. Les premiers contingents africains furent fournis par l'Ouganda et le Burundi.

Le processus de paix au Soudan du Sud

Depuis le début de la guerre civile au Soudan du Sud (décembre 2013), l'IGAD s'est investie dans la crise et dirige la médiation entre les deux factions rivales : celle de Salva Kiir (SPLM), président du Soudan du Sud et Riek Machar, ex-vice-président et leader de l'opposition au chef de l'État. Dès les premiers jours du conflit en décembre 2013, des massacres ont été commis dans la capitale Juba contre des Nuer (ethnie de R. Machar) par les forces de sécurité du SPLM. Très rapidement le conflit s'est propagé dans les États pétroliers (Jonglei et Haut-Nil) et dans l'État d'Unity au nord du pays. Riek Machar s'est pour sa part auto-proclamé chef du mouvement rebelle qu'il a baptisé l'Armée de libération du peuple soudanais - *En Opposition* (SPLM- *In Opposition* ou SPLM-IO).

Un mois et demi après le début du conflit armé, un accord de cessation des hostilités a été conclu entre le Gouvernement de la République du Soudan du Sud (GRSS) et le mouvement rebelle SPLM-IO le 23 janvier 2014, grâce à la médiation de l'IGAD. Le cessez-

⁸⁹ Ferras Patrick, *Les forces de défense nationale éthiopiennes : un instrument de puissance régionale au service du pouvoir civil fédéral*, Thèse de géographie mention géopolitique, Université de Paris 8, mai 2011, 440 p.

le-feu devait entrer en vigueur dans les 24 heures suivant sa signature. Il ne va tenir que quelques heures, chacun rejetant sur l'autre la responsabilité de la violation de la trêve.

Le processus de paix va se poursuivre à Addis Abäba. Plusieurs autres accords, toujours sous l'égide de l'IGAD, vont être signés :

- Un accord de cessation des hostilités, le 9 mai 2014. Il a été violé à maintes reprises.
- Le 25 août, un nouvel engagement à mettre fin aux affrontements entre les belligérants est signé.⁹⁰ Toutefois, sur le terrain les affrontements vont se poursuivre.
- Le 9 novembre, les deux parties au conflit vont adopter les modalités de réengagement et d'application de l'Accord du 23 janvier 2014.⁹¹
- Le 1^{er} février 2015, un nouvel accord est signé à Addis Abeba : l'« *Areas of Agreement of the Establishment of the Transitional Government of National Unity (TGoNU) in the Republic of South Sudan* ». Cet accord visait à établir un Gouvernement d'union nationale de transition (TGoNU). Il devait être formé au plus tard le 9 juillet 2015. La Force Régionale et Internationale de Stabilisation menée par l'IGAD, bien qu'acceptée sur le principe par le GRSS, a dû finalement être supprimée sous pression du SPLM-IO.

Au vu de la situation sur le terrain, l'IGAD a rencontré des difficultés majeures pour mener le processus de paix à son terme. La médiation de l'IGAD a été élargie à l'« IGAD plus », lancée officiellement le 15 juin 2015.⁹² Elle inclut l'UA, la Chine, les États-Unis, le Royaume-Uni, la Norvège, la Tanzanie, l'Union européenne (UE) et l'IGAD Partners Forum (IPF) et elle avait pour vocation à relancer le processus de paix.⁹³ Sous fortes pressions internationales, notamment celles des États-Unis, un accord de paix a été signé en août 2015. Mais le Président Salva Kiir a dénoncé cette « paix imposée », et l'intimidation sous forme de « sanctions ».

Les trois processus engagés par l'IGAD se sont révélés longs et peu efficaces. La situation actuelle au Soudan, au Soudan du Sud et en Somalie l'atteste. Un seul État de la Corne de l'Afrique a suspendu sa participation à l'IGAD et mérite ici d'être mentionné.

L'IGAD et l'Érythrée : révélateur de la mainmise de l'Éthiopie sur l'IGAD

L'Érythrée a rejoint l'IGADD en 1993. Avec tous les autres États membres, elle a joué un rôle actif et constructif lorsque l'IGAD a remplacé l'IGADD en 1996. Cependant, elle s'est retiré de l'organisation en 2007 (suspension du 21 avril) en signe de protestation contre la

90 « Nouvel engagement à cesser les hostilités au Soudan du Sud », *Le Monde*, 25/08/2015.

91 Rapport S/2014/821 du Secrétaire général des Nations Unies sur le Soudan du Sud (<http://www.un.org>).

92 « Prime Minister Hailemariam launches the IGAD-Plus mediation on South Sudan », www.mfa.gov.et du 14/06/2015.

93 « Restart of South Sudan Talks critical to avert end-March war threat », *International Crisis Group*, 12/03/2015.

décision prise collectivement par les États membres de l'IGAD de soutenir l'intervention militaire de l'Éthiopie en Somalie qui avait pour but d'évincer l'Union des Tribunaux Islamiques du pouvoir à Mogadiscio.

L'IGAD a tenté de faire revenir l'Érythrée sur sa décision de retrait. Malgré les délégations ministérielles dépêchées à Asmara, le gouvernement érythréen a maintenu sa décision de suspendre son adhésion à l'organisation régionale et a cessé de participer aux réunions de l'IGAD. Le secrétaire exécutif de cette dernière a également essayé de convaincre l'Érythrée de rejoindre l'IGAD, en vain. Depuis lors, les relations entre l'Érythrée et les États membres de l'organisation se sont dégradées, particulièrement suite à l'agression de l'Érythrée contre Djibouti et son soutien militaire et financier présumé aux Shabaab. L'Érythrée avait constamment nié ses relations avec l'organisation terroriste. Cette attitude ne l'a toutefois pas empêché de tomber sous les sanctions des Nations Unies et d'être totalement isolée de la Communauté internationale.

L'IGAD fut pourtant la première organisation à tenter de trouver une solution au conflit de 1998-2000 entre l'Érythrée et l'Éthiopie sur l'initiative du président djiboutien, Hassan Gouled Aptidon⁹⁴, qui tenta sans succès une médiation pour éviter un conflit de grande ampleur. L'Organisation de l'unité africaine (OUA) avait pris le relais en devenant le principal médiateur pour aboutir à la signature de l'Accord d'Alger (décembre 2000). Depuis, l'IGAD n'a repris la tête d'aucune initiative cherchant à normaliser les relations entre l'Érythrée et l'Éthiopie.

Selon la position officielle de l'organisation régionale, « pour rétablir ses relations avec les États membres de l'IGAD et, éventuellement, être réadmis dans l'organisation régionale, l'Érythrée doit remplir les conditions fixées par le Conseil de sécurité des Nations Unies qui lui a imposé des sanctions. Les pays qui ont des canaux de communication avec le gouvernement érythréen devraient essayer de l'influencer pour qu'il change sa politique, prenne des mesures concrètes et envoie les bons signaux à la communauté internationale et aux pays voisins ».⁹⁵

Ces mesures nécessiteraient beaucoup de clairvoyance et de courage de la part des dirigeants érythréens. Les États membres de l'IGAD aimeraient voir l'Érythrée occuper la place qui lui revient au sein de l'organisation régionale. Les Érythréens ont, en effet, beaucoup souffert de l'isolement de leur pays. En effet, l'Érythrée partage des frontières avec 3 des 7 États membres de l'IGAD et personne ne nie le fait qu'il y aura une valeur ajoutée au retour de l'Érythrée au sein de l'organisation. Une indication claire de l'engagement de l'Érythrée pour la paix régionale serait de renoncer à l'appui aux groupes terroristes qui minent les États membres de l'IGAD, de cesser immédiatement toutes ses relations avec les Shabaab, démontrer le sérieux de sa volonté à s'engager dans le dialogue pour la paix avec les États membres et de respecter les principes inscrits dans l'Accord portant création de l'IGAD.

Osman Saleh Mohammad, ministre des Affaires étrangères d'Érythrée, signa la demande

⁹⁴ Premier président de la République de Djibouti de 1977 à 1999.

⁹⁵ Diplomate de l'IGAD.

de réintégration de son pays au sein de l'IGAD le 25 juillet 2011 en annonçant que l'Érythrée « *recommences its activities in IGAD, it is determined to make its contribution in cooperation with members states, to the achievements of peace and development as well as the revitalization of IGAD* ». La réponse de H.E. Eng. Mahboub Maalim, secrétaire exécutif de l'IGAD, en date du 28 juillet confirma cette initiative reçue positivement par l'organisation exprimant son « (...) *happiness with the bold decision of Eritrea to rejoin the IGAD family* ». L'Érythrée désigna alors son représentant à l'IGAD⁹⁶ le 30 juillet et demanda à s'acquitter de ses contributions dès le 10 août. Empêchés de participer à la 40^{ème} session extraordinaire de l'IGAD le 24 août 2011 en Éthiopie⁹⁷, les Érythréens en appelèrent au président de la Commission de l'Union africaine, Jean Ping, le 18 octobre 2011. Ils soulignèrent notamment que les sommets extraordinaires se déroulaient presque exclusivement en Éthiopie et que la présidence était assurée depuis quatre ans par ce même pays, ce qui lui laissait les mains libres pour peser sur les décisions de l'IGAD et s'en approprier les règles et leur interprétation. Depuis, les Érythréens ne sont plus avertis officiellement des réunions de l'IGAD.

Samuel Tsehaye décomptait dans un article du 6 juillet 2013 que depuis juin 2008, l'IGAD s'était réunie à 35 reprises (sessions ordinaires et extraordinaires, sommets extraordinaires, niveau chef d'État et ministres) sous la présidence éthiopienne et toujours à Addis Abäba.⁹⁸ Difficile dans ces conditions de faire valoir une quelconque divergence de vue avec le poids lourd de l'IGAD, à savoir l'Éthiopie. Il n'est pas inutile de rappeler que le 26 avril 2011, le représentant de l'Érythrée à l'Union africaine et à la CEA, l'Ambassadeur Girma Asmerom, interpellait les dirigeants africains lors de la 275^e réunion (niveau ministériel) du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine : « *Ethiopia must respect international law and the Final and Binding Delimitation and Demarcation arbitration Decisions of the Eritrea Ethiopia Boundary Commission (EEBC) and must unconditionally withdraw from sovereign Eritrean territory including Badme* ». Il concluait ainsi sa longue intervention : « *I want to assure you that once Ethiopia vacates sovereign Eritrean territory including Badme, the Government of Eritrea is ready and willing to normalize its relation with Ethiopia and to engage the Government of Ethiopia in constructive dialogue on issues that are relevant and beneficial to the People of Eritrea and Ethiopia as well as the stability of our region* ». Notons que les réclamations de l'Éthiopie sur la décision finale de la commission de démarcation sont inutiles et de mauvaise foi, dans la mesure où il n'existe aucun recours possible à cette décision. La réponse apportée par le président de l'*Eritrean Ethiopian Boundary Commission (EEBC)*, Sir Elihu Lauterpacht, est sans équivoque et date du 27 novembre 2006 : « la décision rendue par la Commission frontalière est ferme et sans appel⁹⁹ ». Les fonctionnaires du ministère éthiopien des Affaires étrangères oublient volontairement cet

96 Il est aussi représentant de l'Érythrée auprès de l'Union africaine et de la Commission économique d'Afrique (CEA).

97 Le représentant érythréen fut interdit de séance et dut quitter la salle de réunion sous pression du service de sécurité éthiopien.

98 A regional organization or a forum run by Ethiopia, www.tesfanews.net, 6 juillet 2013.

99 <http://www.haguejusticeportal.net>.

aspect du problème alors que ce courrier est on ne peut plus clair.

Depuis 2011, l'Érythrée n'a pas pu siéger au sein de l'IGAD et sur ce sujet comme sur celui des rapports avec l'Union africaine on observe un bien étrange silence et peu de volonté d'avancer vers une solution au conflit Éthiopie-Érythrée qui passe par la démarcation de la frontière.

L'exemple de la mainmise éthiopienne sur l'IGAD peut également être illustré au travers de la tentative de résolution de la crise sud-soudanaise. L'envoyé spécial de l'IGAD chargé du dossier n'est autre que l'ancien ministre éthiopien des Affaires étrangères, Seyoum Mesfin. À chaque signature d'accord depuis décembre 2013, se joignent à lui, le Premier ministre éthiopien Haylä Maryam Desalegn, le ministre des Affaires étrangères Tedros Adhanom et son secrétaire d'État Berhane Gebre Kristos. Rappelons que la Force intérimaire de sécurité des Nations Unies pour Abyei (FISNUA¹⁰⁰) est totalement éthiopienne tant sur le plan du commandement que des troupes. De plus, depuis quelques mois, le commandant de la Force des Nations Unies au Soudan du Sud est un général éthiopien, le lieutenant général Gäbrä Johannes Meskel. La diplomatie éthiopienne montre sa redoutable efficacité au sein de l'IGAD et dans la région.

D'autres épisodes illustrent la prédominance de l'Éthiopie au sein de l'IGAD. L'intervention de l'Éthiopie en décembre 2006 en Somalie avait, par exemple, été avalisée par l'IGAD. Aujourd'hui, un contingent de 4 000 hommes des Forces de Défense nationale éthiopiennes se trouve en Somalie sous la bannière de la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM). Le poids de l'Éthiopie au sein de l'IGAD est donc de nature à neutraliser toute volonté érythréenne de revenir sur l'avant de la scène régionale.

Ni l'Union africaine ni l'IGAD ne font preuve d'initiative pour résoudre un conflit latent entre deux de leurs membres qui se répercute dans toute la région. Poids lourd africain, l'Éthiopie fait en sorte que son différend avec l'Érythrée ne soit pas évoqué par l'organisation continentale¹⁰¹ et ne lui offre aucun accès dans l'enceinte régionale de l'IGAD. Ce travail de sape depuis le début des années 2000 porte ses fruits et ne semble aucunement gêner les autres partenaires africains. La scène africaine ne brille pas par sa capacité à se saisir de ce dossier.

CONCLUSION

Les Africains se sont lancés dans la mise sur pied d'une organisation (OUA puis UA) en poursuivant des buts politiques et économiques. Si le pari de faire différemment de l'Union européenne et d'intégrer un nombre important d'États pouvait paraître osé, il s'est heurté très rapidement à la situation conflictuelle du continent africain, freins au développement économique et social des États, voire à leur existence.

La Corne de l'Afrique révèle de telles limites et ambiguïtés. Conflits, guerres civiles se

100 Environ 4 000 Éthiopiens sont déployés au sein de la FISNUA depuis 2011.

101 Entretien avec des fonctionnaires de l'Union africaine à Addis Abäba en octobre 2015.

succèdent. L'idée de la présidente de la Commission de l'Union africaine de voir l'Afrique sans conflit en 2020 semble difficile à atteindre. Il suffit d'observer les acteurs somaliens et sud-soudanais pour s'en convaincre. L'attitude de l'Éthiopie et de l'Érythrée n'offre pas non plus de signal positif. Parallèlement, les gouvernements africains montrent bien qu'ils ne maîtrisent pas l'intégration économique, ses buts, ses exigences. Les projets existants et qui pourraient paraître comme des réalisations d'intégration ne sont en fait que des solutions d'intérêt qui ne s'intègrent absolument pas dans un plan régional. Le LAPSET par exemple, l'axe économique Éthiopie-Djibouti et demain la distribution d'énergie par l'Éthiopie sont des projets bi ou trilatéraux. Il n'y a pas de démarche globale sauf pour attirer, sur le papier, les financements extérieurs ou donations. La multiplicité des organisations régionales concourt au manque de transparence des acteurs africains et à la difficulté pour les partenaires extérieurs de trouver une cohérence d'ensemble des divers projets financés. L'IGAD et la Corne de l'Afrique montrent à elles seules toutes les ambiguïtés au niveau continental.

L'abandon de la présidence de l'IGAD à l'Éthiopie illustre ce propos. Tout État est, en général, favorable à la prise de responsabilité, cherche à occuper des postes de direction d'organismes supranationaux ou d'institutions importantes. Laisser la présidence de l'IGAD à l'Éthiopie montre le désintéressement des six autres États pour cette structure. Ils cherchent ailleurs une véritable relation d'intégration soit dans une organisation sans l'Éthiopie (EAC) ou une organisation où l'Éthiopie ne pourra que faiblement influencer les autres partenaires (COMESA). Cette réaction doit aussi s'apparenter à une mise à l'écart discrète de l'Éthiopie ou, au minimum, une orientation pour minimiser son influence.

L'IGAD reste aussi une illusion d'intégration économique. Pourtant, la volonté d'accélérer l'intégration économique est une stratégie de l'échelon continental. L'Union africaine a lancé plusieurs initiatives en matière d'intégration régionale.¹⁰² Le projet COMESA-EAC-SADC¹⁰³ *Tripartite Free Trade Area* (TFTA) vise à harmoniser les régimes commerciaux des trois CER (26 membres et 625 millions de personnes).¹⁰⁴ La Commission de l'Unité africaine a débloqué récemment 18 millions de dollars pour faciliter les pourparlers visant à la création du *Continental Free Trade Area* (CFTA). Il devrait être établi en 2017 en s'appuyant sur les réalisations régionales comme le COMESA-EAC-SADC *Tripartite Free Trade Area* (TFTA). Nous n'en sommes donc qu'au début de l'intégration économique en Afrique mais le constat est amer : l'IGAD n'est pas mentionnée dans cette approche d'intégration économique !

Un élément supplémentaire contribue à cette mise à l'écart de l'IGAD : l'incapacité à mettre en place une brigade de l'Est limitée aux États de la Corne de l'Afrique en Somalie.

102 Rappelons la typologie des niveaux d'intégration par le marché donnée par Mittaine et Pequerul : la Zone de libre-échange, l'Union douanière, le Marché commun et l'Union économique. « Les Unions économiques régionales », Armand Colin, 1999, p. 14-16.

103 D'après Jacquemot, la SADC devrait être la plus performante des organisations régionales, avec ses douze membres ayant aboli des droits internes et s'étant engagés vers une Union douanière (Interview du 11 juin 2015 en ligne sur www.iris-france.org).

104 L'accord de libre-échange a été signé le 10 juin 2015 à Charm el-Cheikh. Pour entrer en vigueur, le traité devra être ratifié dans les deux ans par les Parlements des vingt-six pays (Article 45).

La création de l'EASF va dans le même sens que la faible intégration économique évoquée *supra*. Aller vers d'autres structures plus opérationnelles et où le leadership éthiopien ne s'exerce pas aussi facilement.

Il ne reste à l'IGAD qu'une vocation : être intégrée comme outil de médiation dans une structure nouvelle qui engloberait les États de la Corne de l'Afrique. Les services qu'elle offre actuellement n'apportent rien que les autres CER ne possèdent déjà. Il est temps de penser à la rationalisation des CER dans une zone où la paix et la sécurité représentent des enjeux prioritaires et dont la communauté internationale supporte le prix sans réelle avancée sur le terrain.

Notre étude montre bien que l'IGAD n'est, pour l'instant, pas une solution d'avenir. La mainmise éthiopienne est trop flagrante et a amené les autres États membres à négliger cette CER ou s'en éloigner. Excepté pour des opérations de médiation, l'IGAD n'apporte pas de grandes évolutions économiques, politiques et sécuritaires. Elle semble bien vidée de son sens et de ces objectifs premiers. Le regain d'intérêt pour l'IGAD aurait pu être marqué par une tentative d'être un médiateur dans la situation de ni paix ni guerre qui subsiste entre l'Éthiopie et l'Érythrée. Pour les raisons évoquées dans ce chapitre, nous comprenons bien que c'est illusoire. L'existence de l'IGAD demeure essentiellement liée aux donateurs extérieurs qui semblent, pourtant, peu enclins à obtenir ou exiger des résultats à la hauteur des investissements financiers.

Au final, ne serait-ce que par son nom, l'IGAD ne semble pas dimensionnée pour devenir une réelle communauté économique régionale. Elle n'est pas autonome et souffre trop de rivalités entre ses États membres. Ce que Dersso résumait ainsi : « *Various structural and political challenges affecting IGAD remain. They include historical rivalry and continuing antagonism as well as a lack of trust among IGAD countries ; the proneness of the region to intrastate as well as interstate tensions and conflicts, as the recent outbreak of civil war in South Sudan illustrated ; the dependence of IGAD on individual member countries for driving key aspects of its agenda and the resultant lack of institutional autonomy.... the absence of a clear hegemon, with Ethiopia and Kenya vying for leadership. IGAD's role in regional economic integration and peace and security in the region will remain weak until these major challenges facing it are addressed.*

Comme le faisait remarquer un ambassadeur africain lors d'un colloque sur le coût de la guerre au Soudan du Sud¹⁰⁵, il est temps que l'IGAD fasse « le ménage » à l'intérieur de l'organisation.¹⁰⁶

Patrick FERRAS

105 À Addis Abäba, le 18 mai 2015.

106 Sally Healy, "Peacemaking in the midst of war: an assessment of IGAD's Contribution to Regional Security in the Horn of Africa", novembre 2009. "IGAD member states continue to fuel conflict even when reconciliation talks are in progress and suggest that where positive results have been achieved these are more the product of regional power politics than of IGAD's institutional strength. It concludes that the scope for the IGAD Secretariat to develop an autonomous conflict resolution capability will remain limited but that member states will still seek to utilize IGAD's authority to legitimize their own regional policies".

Annexe : l'organisation de l'IGAD

Schéma issu de l'étude d'International Peace Institute (Solomon Dersso – *East Africa and the Intergovernmental Authority on Development*, octobre 2014)

