

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

Jérémy Révillon

Les Afriques dans le Monde, Université de Pau et des Pays de l'Adour
jeremyrevillon@gmail.com

Note 16 La Force Africaine en Attente : Les faiblesses de la brigade Est

Juin 2016

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.

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-pluriannuel-des-enjeux-politiques-et-securitaires-dans-la-corne-de>

Pierre BLANC et Wahel RASHID, « Hydropolitique du Ni: la sortie du statu quo hydro-hégémonique de l'Égypte », Note 15, avril 2016.

Aleksi YLÖNEN, « Eritrea: A Rogue or a Strategically Constructed Threat? », Note 14, February 2016.

Quincey A. Wagstaff, « Development, Cultural Hegemonism, and Conflict Generation in Southwest Ethiopia : Agro-Pastoralists in Trouble », Note 13, December 2015.

Patrick KLAOUSEN, « L'APSA : un dispositif périmé avant même d'avoir fonctionné ? », Note 12, octobre 2015.

Patrick FERRAS, « L'Autorité intergouvernementale pour le développement: Une solution d'avenir? », Note 11, août 2015.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RÉSUMÉ

Après plusieurs années caractérisées par une stagnation, la mise en place de l'East African Standby Force (EASF) semble s'être accélérée au cours des années 2014 et 2015, aboutissant à une déclaration d'opérationnalité en novembre 2014. Toutefois, les problèmes de fond ne sont pas résolus. Outre la structure particulière de l'EASF, reposant sur les Etats de trois organisations régionales (IGAD, EAC, COMESA), ce sont les faiblesses financières et matérielles qui inquiètent. Au travers de l'exemple récent d'une proposition d'engagement au Burundi, nous observerons les difficultés rencontrées par l'architecture paix et sécurité de l'Union africaine.

Mots-clés : Union Africaine, APSA, Force Africaine en Attente, East African Standby Force, Burundi

Table des matières

INTRODUCTION : LES ORIGINES DE LA FORCE AFRICAINE EN ATTENTE (FAA)	9
L'East African Standby Force, une structure originale et handicapante	10
Une dynamique positive	13
D'importantes faiblesses : dépendance financière et remise en cause des capacités des composantes de la brigade	14
L'impossible intervention au Burundi	16
CONCLUSION	19

INTRODUCTION : LES ORIGINES DE LA FORCE AFRICAINE EN ATTENTE (FAA)

L'idée d'une force militaire africaine n'est pas un projet récent. L'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) mène des opérations de maintien de la paix dès la fin de la décennie 1970 (dans la province de Shaba au Zaïre en 1978-1979, au Tchad entre 1979 et 1982). Après la chute du mur de Berlin, l'OUA adopte la déclaration du Caire en 1993 afin d'établir des mécanismes pour la prévention et la résolution des conflits. Des missions d'observation et de petites opérations sont menées au Rwanda (NMOG 1 et 2), au Burundi (OMIB), aux Comores (OMIC 1, 2 et 3), en RDC (JMC) et en Ethiopie/Erythrée (OLMEE). Cependant, la décennie 1990 est marquée par des conflits réguliers où l'OUA ne réussit pas à s'interposer (en Somalie, pendant le génocide rwandais, la guerre civile burundaise, les deux conflits congolais...). Les mécanismes et modèles d'interventions de l'OUA en matière de paix et de sécurité se révèlent inadéquats.

Lors de la transformation de l'OUA en Union africaine (UA) en juillet 2002 à Durban, la Force Africaine en Attente est annoncée avec l'adoption du protocole de création du Conseil pour la Paix et la Sécurité (PSC): « Il est créé une Force africaine prépositionnée. Cette Force est composée de contingents multidisciplinaires en attente, avec des composantes civiles et militaires, stationnés dans leurs pays d'origine et prêts à être déployés rapidement »¹. La FAA est établie en plus d'un système d'alerte rapide et d'un groupe des sages. Enfin, le fonds pour la paix, hérité de l'OUA, doit être augmenté et utilisé afin de donner « les ressources financières nécessaires pour les missions de soutien à la paix et d'autres activités opérationnelles liées à la paix et la sécurité »².

Toutefois, cette unique FAA présentée à l'UA en 2003 (la *Standby High Readiness Brigade*) est remplacée par une autre architecture en juillet 2004; cinq brigades régionales doivent être mises en place, adossées à des Communautés Économiques Régionales (CER): la Communauté Économique Des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union du Maghreb Arabe (UMA), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) et la Communauté Économique des États d'Afrique Centrale (CEEAC). En plus de la composante militaire et civile, une composante policière est ajoutée en 2011. On prévoit également la création d'un Mémoire d'Entente (MoU) entre l'UA et les CERs pour guider les relations entre ces différents acteurs dans le domaine de la paix et de la sécurité. Il semble toutefois que ce MoU, signé en 2008, pose problème: un « principe de subsidiarité » est institué³, et l'interprétation qui en est faite diffère selon que l'on est un représentant de l'UA ou d'une CER.

Une feuille de route prévoyant deux phases est mise en place: la première jusqu'au 30 juin 2005, la seconde jusqu'au 30 juin 2010. À cette date, l'Union africaine planifie le développement de ses capacités à gérer des opérations de maintien de la paix complexes, alors que les régions devront être capables d'intervenir et d'envoyer des soldats lors de ces missions. Cependant, de nombreux retards sont pris, et il est convenu que les objectifs devant être atteints au cours de la première phase ne le seront qu'à la fin de la deuxième, en juin 2010. Une nouvelle feuille de route est alors élaborée, pour la période comprise entre décembre 2010 et décembre 2015. À cette date, les brigades régionales africaines en attente doivent être mises en place.

1 Protocole relatif à la création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine, 2002, article 13 (1).

2 *Ibid.*, article 21 (1).

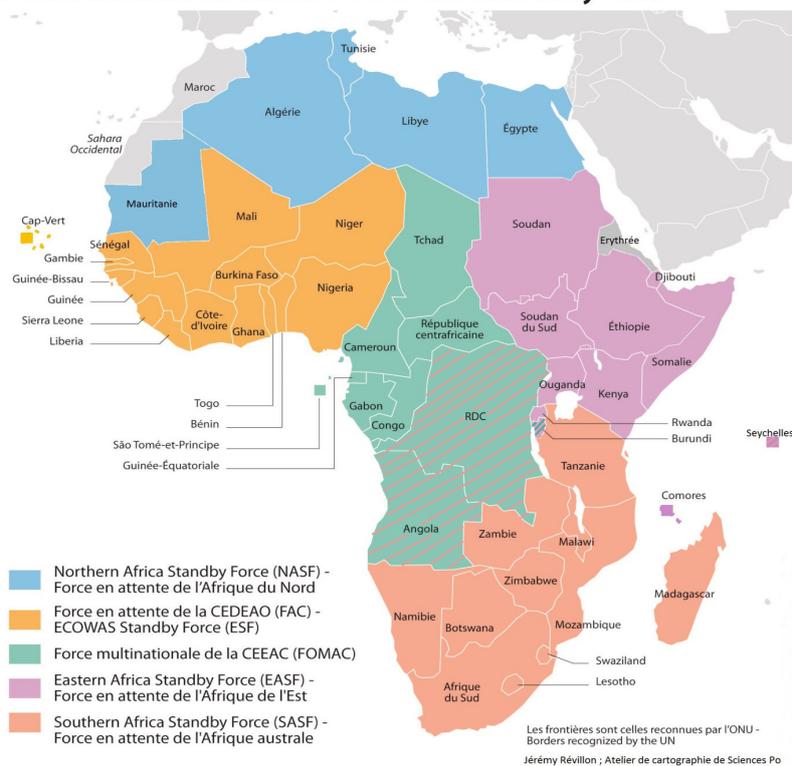
3 MoU on cooperation in the area of peace and security between the AU, the REC and the Coordinating Mechanisms of the Regional Standby Brigades of Eastern African and Northern Africa, 2008, article IV (iv).

Il convient dès lors de faire le bilan de la Force Africaine en Attente. Pour cela, nous allons nous concentrer sur sa brigade Est, cette région étant marquée par de nombreux foyers d'instabilité : en Somalie depuis plus de deux décennies, au Soudan du Sud avec une reprise du conflit depuis 2013, sur la frontière entre l'Erythrée et l'Éthiopie, et au Burundi. Nous analyserons tout d'abord sa structure décisionnelle originale, en raison des trois organisations régionales qui composent l'EASF. Malgré des lenteurs initiales, nous remarquerons une dynamique positive au cours des dernières années. Toutefois, les tensions électorales et post-électorales au Burundi témoignent du chemin qu'il reste encore à parcourir : la brigade Est de la Force Africaine en Attente présente des faiblesses diplomatiques autant que matérielles ou stratégiques.

L'East African Standby Force, une structure originale et handicapante

Composée théoriquement de douze membres, l'EASF se réduit en réalité à **dix partenaires** : l'Éthiopie, le Soudan, Djibouti, la Somalie, le Kenya, le Rwanda, le Burundi, l'Ouganda, les Comores et les Seychelles. L'Erythrée rompt en effet ses liens avec l'Union africaine en 2009 (pour les rétablir en 2011, tout en restant en retrait des différentes initiatives menées par l'instance continentale), tandis que le Soudan du Sud se positionne en tant qu'Etat observateur (sans toutefois participer aux réunions de l'EASF)⁴.

La Force africaine en attente - The African Standby Force



Carte n° 1 : Les cinq brigades régionales de la Force Africaine en Attente

⁴ Cette fluctuation des membres est importante au cours des premières années. Ainsi, Madagascar fait partie des pays mettant en place le premier Memorandum of Understanding (2005), alors que le Burundi rejoint la zone d'Afrique de l'Est en raison de son adhésion à l'East African Community (2007).

Comme le montre la carte, une brigade régionale de la FAA correspond majoritairement à la CER de la région : cela fonctionne pour la CEDEAO (FAC), la CEEAC (FOMAC) ou encore la SADC (SASF). Nous pouvons remarquer des situations de multi-appartenance (la RDC et l'Angola participent à la FOMAC et à la SASF ; le Burundi est membre de la FOMAC et de l'EASF, les Seychelles de la SASF et de l'EASF), mais cela n'handicape pas foncièrement cette structure. Pour l'Afrique de l'Est, la situation est différente, puisqu'elle ne dispose pas d'une CER englobant l'ensemble des pays de la zone. En effet, la région se caractérise par la multiplicité de ses organisations régionales : l'East African Community (EAC) regroupe le Kenya, l'Ouganda, la Tanzanie, le Burundi et le Rwanda ; l'IGAD est composée de Djibouti, de l'Éthiopie, de la Somalie, de l'Érythrée, du Soudan, du Soudan du Sud, du Kenya et de l'Ouganda. Quant au Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), il rassemble dix-neuf États⁵. Or, initialement, la brigade est seulement confiée à l'IGAD, c'est-à-dire une Communauté instaurée en 1986 pour lutter contre la sécheresse et les famines qu'ont connues les différents pays membres au cours des décennies 1970-1980. Si sa raison d'être évolue (elle concentre ses projets sur le développement à partir de 1996), l'IGAD ne présente pas une ambition paix et sécurité avant 2002⁶. De plus, les Comores se retrouvent de ce fait exclues de la création d'une brigade régionale, situation à laquelle est également confronté le Rwanda à la suite de son départ de la CEEAC en 2007⁷ (puisque les deux pays ne font pas partie de l'IGAD).

La Brigade Est Africaine (EASBRIG) est créée le 10 septembre 2004 et un MoU est signé entre ses membres le 11 avril 2005⁸, mais elle connaît toutefois des difficultés en raison des tensions entre les États membres des différentes CER. Cette structure originale se révèle rapidement handicapante. Un mécanisme de coordination indépendant de l'IGAD (EASBRICOM) doit être mis en place afin de faciliter l'intégration des pays non membres de cette organisation à la brigade, mais il faut attendre 2007 pour que les États trouvent un accord sur sa localisation (Nairobi)⁹. Un retard conséquent est donc pris à cette période par rapport au calendrier initial. Ainsi, il faut attendre le 30 mars 2007 pour que l'EASBRIG devienne l'EASF, permettant une réelle mise en route de la structure. Il est donc décidé que l'East African Standby Force ne reposera pas sur une seule CER. Elle est aujourd'hui soutenue par l'IGAD, la COMESA et l'EAC. Le MoU est quant à lui actualisé en janvier 2011 (après un long processus de signature et de ratification par l'ensemble des États membres).

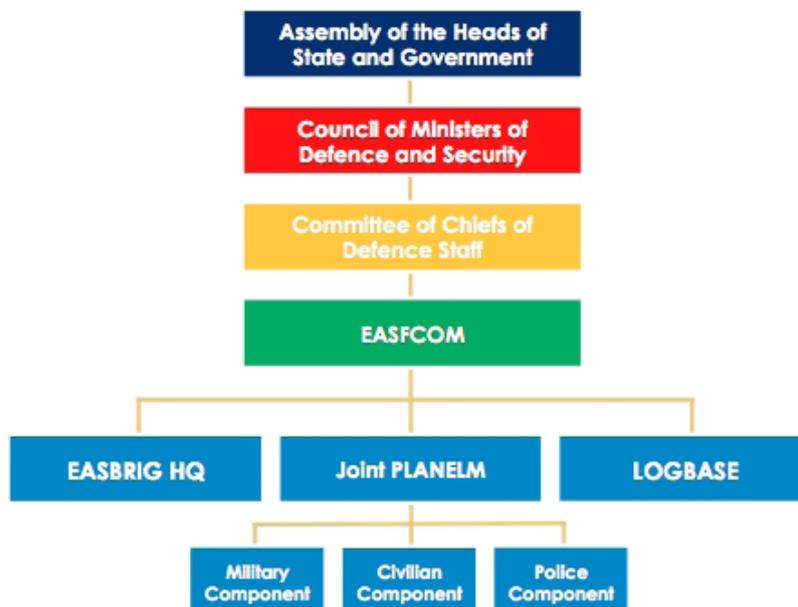
5 REVILLON J., « Une Afrique de l'Est ou des Afriques de l'Est, l'intégration régionale à l'épreuve de la multiplicité », *Afrique contemporaine*, n°253, mars 2016.

6 Exception faite de son soutien aux tentatives de dialogue en Somalie dès 1991.

7 « Le Rwanda se retire de la CEEAC » *Panapress*, 6 juin 2007. Nous pouvons signaler que Kigali effectue son retour dans cette organisation en 2015.

8 Memorandum of Understanding on the Establishment of the Eastern Africa Standby Brigade (EASBRIG), Addis-Abeba, Éthiopie, 11 avril 2015.

9 CILLIERS J., « The African Standby Force : An Update on Progress », *Institute for Security Studies*, Pretoria, 2008.



Graphique 1 : La structure de l'EASF

La structure de l'EASF est similaire à celle des autres brigades régionales. Nous pouvons l'étudier en observant le rôle de chaque niveau de décision. Tout d'abord l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement représente l'autorité suprême qui autorise le déploiement des forces. Elle se réunit une fois par an. En dessous d'elle, le Conseil des ministres de la Défense et de la Sécurité nomme le secrétaire général d'EASFCOM (nouveau nom de l'EASBRICOM), ainsi que le commandant de la force (cela sur recommandation du comité des chefs de Défense). Ce conseil se réunit deux fois par an. Puis vient le comité des chefs de Défense. Il conseille l'assemblée des chefs d'État et le conseil des ministres, dirige le PLANELM, l'EASBRIG et la LOGBASE, et aide l'EASFCOM sur les questions techniques. Ce comité se réunit également deux fois par an.

L'EASFCOM est le secrétariat général. Il coordonne et met en place les politiques décidées par les niveaux décisionnels supérieurs, mobilise les ressources en collaboration avec l'UA et les CER, s'occupe du fonds EASF, etc. Il est créé en mars 2007 par le Conseil des ministres et est aujourd'hui basé à Nairobi. Le PLANELM rassemble l'état-major militaire (datant de 2004), policier et civil (créé en 2008). Également basé dans la capitale kényane (à Karen Defense), il établit la force multidimensionnelle destinée à être déployée au sein d'une opération (suivant six scénarios définis par l'UA¹⁰). Un chef coordonne ces trois états-majors. L'EASBRIG est la véritable composante militaire de l'EASF. Ses forces doivent

¹⁰ Le premier scénario est celui de conseils militaires à une mission politique. Le second est une mission d'observation déployée conjointement avec l'ONU, quand le troisième correspond à la même mission, sans la présence onusienne. Le quatrième scénario est l'envoi d'une force de maintien de la paix. Le cinquième appelle à la mise en place d'une force de maintien de la paix multidimensionnelle complexe. Le scénario six est une intervention de l'Union africaine dans des situations extrêmes (génocide) où la communauté internationale n'agit pas rapidement. Union africaine, *Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and the Military Staff Committee*, 15-16 mai 2003, Addis-Abeba, Chapitre 1, p. 3.

être composées de bataillons motorisés de 850 hommes en provenance du Rwanda, d'Ouganda et d'Éthiopie, d'un bataillon mécanisé kényan de 850 hommes et enfin d'un bataillon d'infanterie légère burundais de 850 hommes¹¹. Elle est actuellement basée à Addis-Abeba. Enfin, le LOGBASE est le dépôt logistique. Il est inauguré en septembre 2014 et se trouve également dans la capitale éthiopienne.

Cette structure opérationnelle de l'EASF présente une spécificité importante : elle est répartie entre le Kenya et l'Éthiopie.

Une dynamique positive

Si l'originalité de sa composition gêne l'EASF jusqu'en 2007, elle bénéficie toutefois depuis plusieurs années d'une bonne dynamique. Un plan stratégique en huit points commence à être mis en place en 2008. Il doit aboutir à :

- l'existence de structures politiques cohésives qui peuvent mandater et superviser l'EASBRIG
- la mise en place d'un mécanisme de Commandement, Contrôle et Communications à la fin de l'année 2008
- la capacité opérationnelle d'une brigade en attente avant 2010
- l'intégration d'éléments de police en attente avant la fin de l'année 2010
- une équipe de civils formés disponibles pour le déploiement avant la fin de l'année 2010
- le développement d'un système logistique qui peut soutenir la force avant 2010
- un système régional intégré de formation en place avant la fin de l'année 2010
- des structures administratives efficaces (et dotées de ressources suffisantes) pour soutenir l'EASBRIG¹²

La mise en place de ce plan stratégique est progressive, et les objectifs annoncés pour l'année 2010 sont très vite repoussés à la fin d'année 2015 en raison de délais chimériques¹³. Les entraînements sont de plus en plus nombreux. Le premier exercice des postes de commandement (CPX) se tient à Nairobi en 2008. Le premier exercice de terrain (FTX), dénommé Amani Carana, se déroule à Djibouti du 16 au 29 novembre 2009 et rassemble environ 1500 soldats. Un exercice logistique (LOGMAPEX) a lieu à Addis-Abeba en novembre 2010. À la fin de l'année 2012, Amani East Africa (CPX) a lieu à Khartoum puis un FTX se tient à Jinja (Ouganda) en mai 2013 : il réunit 1 290 militaires, policiers et civils. Les civils bénéficient également d'entraînements spécialisés, comme à Kigali en octobre 2011 et 2014. Enfin, l'année 2014 voit un grand exercice rassemblant 3 400 militaires et 380 policiers à Kigali (au mois d'août) puis un CPX à Adama (Éthiopie) au mois de novembre. C'est à la suite de cet exercice que l'EASF déclare son opérationnalité.

Il faut signaler que l'EASF communique beaucoup, notamment sur les entraînements

11 Ces cinq bataillons restent toutefois une promesse, qui n'engage que ceux qui l'écoutent... Voir BACHMANN O., « Waiting for the African Standby Force: another aborted start in Kigali », Centre for Security Governance, 19 septembre 2014.

12 Ambassade des Etats-Unis à Nairobi, Second friends of EASBRIG meeting shows continued donor interest, 3 juin 2008, révélé par Wikileaks.

13 EASF Strategic Development Plan 2010-2015, approuvé lors du deuxième sommet ordinaire des chefs d'Etat, Moroni, Comores, mars 2010.

de civils, ce qui n'est pas le cas des autres brigades régionales. Ainsi un site internet est dédié à la brigade (EASFCOM.org), ainsi qu'un compte Twitter (EASF_COM). Une journée de l'EASF est organisée dans plusieurs pays pour échanger sur le sujet avec le plus grand nombre (notamment les médias nationaux).



Nous remarquons donc qu'en dépit de ses faiblesses structurelles initiales, l'EASF bénéficie d'une bonne dynamique récente. Toutefois, il convient de rester mesuré dans nos propos : la brigade est-africaine est loin d'être tout à fait opérationnelle.

D'importantes faiblesses : dépendance financière et remise en cause des capacités des composantes de la brigade

L'annonce de l'opérationnalisation de la brigade Est, faite en novembre 2014, est réitérée au sommet des chefs d'Etat de l'UA en janvier 2015 par le président rwandais Paul Kagamé. En décembre 2015, l'actuel directeur de l'EASF Ismail Chanfi réaffirme que les forces « *are ready for engagement to maintain the peace process in the region, anytime* »¹⁴. Mais les observateurs restent dubitatifs : « *La montée en puissance d'EASF est totalement artificielle. [...] L'exercice de novembre de certification opérationnelle a seulement montré une volonté politique d'avancer mais cette volonté ne se concrétise pas par une mise en ordre de bataille. L'essence même d'EASF qui est de savoir coordonner et commander des troupes de plusieurs pays (en général de qualité) est inexistante* »¹⁵.

Car, si les entraînements se sont multipliés, l'EASF ne bénéficie pas d'une quelconque expérience sur un terrain d'opérations. La seule action entreprise par la brigade est l'envoi de quatorze officiers dans une équipe de support pour l'AMISOM en 2012-2013. Cependant, plusieurs de ses membres sont déjà intégrés dans la mission de l'Union africaine en

14 « ESASF says ready to deploy and intervene where needed in East Africa », *Sudan Tribune*, 10 décembre 2015.

15 Entretien avec un officier, avril 2015, Addis-Abeba.

Somalie. Ainsi, l'AMISOM est composée début 2016 de 22 000 soldats, principalement issus des pays de la région (Ouganda, Burundi, Ethiopie, Kenya et Djibouti). L'architecture de cette opération, créée par l'UA, autorisée par l'ONU, et financée par les bailleurs (essentiellement l'Union européenne) est plusieurs fois citée en exemple par le personnel africain à Addis-Abeba comme la preuve de l'engagement du continent africain à assurer sa propre sécurité¹⁶. Mais les faiblesses financières de la mission atténuent ces déclarations élogieuses.

La question du financement de l'EASF est justement problématique. Trois milliards de dollars sont recherchés début 2015, afin de répondre à la quatrième feuille de route (2016-2020)¹⁷, l'Ambassadeur Chanfi, directeur actuel de l'EASF, annonçant même la somme de six milliards. Plusieurs réunions et conférences des donateurs sont prévues mais annulées. Une nouvelle somme est annoncée lors de la réunion des partenaires tenue le 7 mai 2015 : 1,1 milliard de dollars. Au-delà de l'impressionnante fluctuation des chiffres se pose la question de la possibilité de réunir une telle somme (les pays membres n'en fournissant que 5 %). Une réunion préparatoire à la conférence des donateurs du fonds pour la paix de l'EASF se tient aux Seychelles en juillet 2015¹⁸, mais cette conférence n'a pas encore eu lieu une année plus tard.

Les partenaires internationaux suivent pourtant de très près la mise en place des brigades régionales de la FAA. L'EASF organise plusieurs réunions des « Amis de la brigade », rassemblant des Etats (Afrique de Sud, Allemagne, Canada, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Finlande, France, Italie, Norvège, Pays-Bas), des organisations intergouvernementales (UE), et des organisations ou fondations (la fondation Friedrich Ebert, l'Institut d'Etudes de Sécurité, la fondation Hanns Seidel). L'aide apportée est financière, militaire et stratégique. Ainsi l'Allemagne, via le GIZ, finance et participe aux formations des composantes policières et civiles. Le Danemark supporte également les entraînements policiers de la brigade, ainsi que la composante maritime. Les entraînements maritimes sont principalement soutenus par la Norvège. Quant aux Etats-Unis, ils suivent de très près la mise en place de l'EASF, notamment via la Combined Joint Task Force-Horn of Africa, basée à Djibouti¹⁹.

Si la composante militaire est officiellement opérationnelle, la situation diffère pour les composantes policières, civiles et maritimes. Pour Mohamed Barkat, chef de liaison de l'EASF auprès de l'UA depuis août 2013, « nous avons fait des progrès dans la police, mais cela reste difficile pour la composante civile ». Une question semble toujours se poser, dans l'ensemble des brigades de la FAA : « quel est le rôle pour les civils ? »²⁰. Les quelques entraînements donnés pour ceux-ci ne permettent pas, à l'heure actuelle, d'envisager une réelle opération civile. La sur-militarisation des brigades de la FAA pose problème, et nous l'observerons dans le cas des événements au Burundi.

Un exemple concret peut être donné avec la composante maritime. Elle est évoquée en 2010, notamment à la suite des multiples actes de piraterie que connaissent la Corne de l'Afrique et le golfe d'Aden à partir de 2005 (et surtout au cours des années 2008-2010)²¹. Or, c'est aujourd'hui l'un des points faibles de l'EASF. Si elle existe sur le papier, elle reste

16 Entretien avec des diplomates, avril 2015, Addis-Abeba.

17 « East Africa peace force ready for deployment », *The East African*, 29 janvier 2015.

18 « EASF Peace Fund Preparatory conference held as Seychelles Chairs Grouping », The Republic of Seychelles, Ministry of Foreign Affairs and Transport, 11 juillet 2015.

19 « African standby force, U.S. forge new partnership », U.S. Army Africa, http://www.usaraf.army.mil/NEWS/NEWS_151105_easf.html (consulté le 12 juillet 2016)

20 Entretien avec le colonel Mohamed Barkat, Addis-Abeba, avril 2015.

21 « Piracy needs joint efforts -Rutaremara », *The New Times*, 10 juin 2010.

seulement l'apanage de la marine kényane (qui est la seule véritable marine de la région). Le nombre d'officiers armant la cellule navale est annoncé à la baisse en 2015. Cela est confirmé par Mohamed Barkat : « *Concernant l'agenda maritime, avec le Strategy maritime safety security de l'UA, nous avons réduit la taille, en raison des problèmes de financement* »²². Les Seychelles, à la présidence de l'EASF entre avril 2015 et avril 2016, espéraient en faire une priorité. Mais seules deux semaines d'entraînement consacrées à la recherche et au sauvetage maritime sont organisées en juin 2016 à Kigali, rassemblant vingt-six personnes des dix pays membres²³.

Les problèmes de financement peuvent s'expliquer par l'absence de prévisions à moyen terme de l'EASF. Ainsi le plan stratégique 2015-2020 et le plan d'action 2015 ne sont pas encore connus des partenaires en mai 2015. Pour la base logistique, située à Addis-Abeba, il semble que l'EASF et l'Éthiopie en aient une vision un peu différente, les Éthiopiens voulant maîtriser cette base. Ce qui fait dire à un observateur du sujet que « *la base logistique et la composante navale sont aujourd'hui une vue de l'esprit* »²⁴.

L'impossible intervention au Burundi

Après l'annonce de son opérationnalisation, l'EASF revient au centre des discussions de l'Union africaine au printemps 2015, en raison de la situation burundaise. Les tensions resurgissent dans le pays en raison d'une différence d'interprétation de la question d'un troisième mandat présidentiel. Le parti au pouvoir (CNDD-FDD) considère que Pierre Nkurunziza n'a été élu qu'une seule fois président de la République au suffrage universel puisque son premier mandat provient d'une élection indirecte (il a été élu par les deux Chambres du Parlement). Ses opposants dénoncent un troisième mandat, à l'encontre de la Constitution²⁵, car le président Nkurunziza a bien exercé pendant deux mandats consécutifs (2005-2010 et 2010-2015). Malgré les prises de position extérieures (ONU, UE) et intérieures (changement de Constitution retoqué en mars 2014 au parlement, église catholique, opposition qui manifeste), et malgré des dissensions internes au parti, Pierre Nkurunziza annonce sa candidature à un nouveau mandat présidentiel le 25 avril 2015²⁶. Dès le lendemain, des manifestations éclatent à Bujumbura, la capitale du pays. Elles se révèlent rapidement sanglantes²⁷, tandis que les attaques à la grenade se multiplient. Le 13 mai, profitant de l'absence de Pierre Nkurunziza qui assiste à un sommet de l'EAC, un putsch est tenté par le général Niyombare et une partie de l'armée. Ce coup d'État échoue et tend encore un peu plus la situation ; les radios privées sont fermées²⁸.

La question d'un engagement de l'EASF est posée. Condamnant le coup d'État, le Conseil Paix et Sécurité (CPS) de l'UA publie un communiqué le 14 mai pour demander à la Commission, en consultation avec l'EASF, de considérer le déploiement d'une mission pour protéger les civils et faciliter la cessation des violences²⁹. Le directeur de l'EASF Ismail Chanfi déclare à cet effet que des bataillons (5 300 hommes) peuvent être déployés au Burundi. Cette demande du Conseil Paix et Sécurité a été reprise par l'un des principaux opposants burundais Agathon Rwaswa : il appelle le 1^{er} juin l'EAC à déployer une force en

22 Entretien avec le colonel Mohamed Barkat, Addis-Abeba, avril 2015.

23 « East Africa: Regional Maritime Search and Rescue Training Opens in Kigali », *The New Times*, 7 juin 2016.

24 Entretien avec un officier, avril 2015, Addis-Abeba.

25 Constitution de la République du Burundi, 18 mars 2015.

26 « Maintenant je suis votre candidat à 700 % », *Iwacu*, 25 avril 2015.

27 « Retour sur les affrontements meurtriers au Burundi », RFI, 27 avril 2015 ; « Le Burundi dans la spirale de la vengeance », RFI, 8 mai 2015.

28 « Burundi : reddition des putschistes, le général Niyombare serait en fuite », *Jeune Afrique*, 15 mai 2015.

29 Union africaine, Conseil Paix et Sécurité, Communiqué, 14 mars 2015.

attente pendant la période électorale³⁰. Cette demande est particulièrement significative de la place qu'a prise l'EASF au cours des dernières années, et des efforts faits en matière de communication : la brigade semble être entrée dans les stratégies politiques. Toutefois, il convient de s'interroger sur les troupes alors disponibles pour réaliser une mission au Burundi.

En effet, les cinq bataillons militaires annoncés pour l'EASF sont notamment composés d'un bataillon burundais. Un autre bataillon est celui du Rwanda. Or, les relations burundo-rwandaïses sont particulièrement exécrables depuis le début des manifestations, Bujumbura accusant Kigali de soutenir les opposants, parfois militairement³¹. Dans ces conditions, une présence militaire rwandaise sur le sol burundais est inenvisageable. Cette situation pose la question de l'engagement d'une brigade régionale de la FAA dans un conflit ayant de possibles ramifications régionales. Comment éviter cette problématique ? N'est-il pas préférable d'envisager l'intervention d'une brigade extérieure à la région dans ce type de conflit ? Si ce type d'opération risque d'alourdir les questions financières et stratégiques (notamment concernant le transport des troupes ou le ravitaillement), il semble que l'intervention de la FAA en serait de ce fait facilitée.

En dehors de ces deux bataillons, il reste ceux du Kenya, de l'Éthiopie et de l'Ouganda (mais ce dernier est le médiateur de la crise choisi par l'EAC). Toutefois, il convient de rappeler que ces pays sont déjà particulièrement sollicités par l'AMISOM. Ont-ils encore les capacités militaires mais surtout stratégiques ou financières pour s'engager dans un nouveau conflit, pour une durée indéterminée ? Nous pouvons légitimement en douter. Cette situation nous amène à une problématique supplémentaire : la multiplication des conflits. Les pays de la région sont déjà engagés sur d'autres théâtres d'opérations (Darfour, Soudan du Sud mais aussi Centrafrique). Et que peut faire une brigade en attente de 5 000 soldats face à un conflit de moyenne ou grande envergure ? N'est-elle pas déjà sous-dotée ? L'AMISOM est composée d'environ 22 000 militaires, la MINUSCA de près de 10 000, ainsi que de 1 900 policiers et 760 civils. Or, selon la structure choisie par l'EASF, « l'idée est d'avoir un peu plus de 5 000 militaires, 700 policiers et 260 civils. »³²

Consciente des difficultés de mise en place d'une mission, l'EASF disparaît rapidement des discussions du Conseil Paix et Sécurité de l'UA. Le 29 juin ont lieu les élections communales et législatives burundaises, remportées par le CNDD-FDD et qualifiées de « ni crédibles, ni libres » par l'ONU³³. Puis, le 21 juillet 2015, se déroulent les élections présidentielles, boycottées par l'opposition, à l'exception d'Agathon Rwasa, chef historique des FNL (Forces Nationales de Libération). Pierre Nkurunziza est réélu le 24 juillet pour un nouveau mandat de cinq ans, avec 69,41 % des suffrages exprimés³⁴. Cette élection est jugée non-crédible par l'ONU. L'Union africaine laisse alors place à une médiation est-africaine, menée par le président ougandais Museveni.

Il faut attendre la fin de l'année 2015 pour voir réapparaître l'idée de l'envoi d'une brigade régionale. L'EASF participe à une réunion du CPS à la mi-novembre. Le 11 décembre, près d'une centaine de morts sont dénombrés au petit matin dans les rues de Bujumbura, dans ce qui semble souvent être des exécutions³⁵. Ces événements mettent en émoi la communauté internationale et semblent provoquer une prise de conscience de l'Union africaine. Son Conseil Paix et Sécurité décide le 17 décembre d'autoriser le déploiement

30 « Burundi opposition candidate calls for deployment of EA standby force », *The East African*, 1er juin 2015.

31 « Burundi : manifestation pour protester contre « l'agression » du Rwanda », RFI, 13 février 2016.

32 Entretien avec le colonel Mohamed Barkat, Addis Abeba, avril 2015.

33 « L'ONU juge les élections ni crédibles ni libres », RFI, 2 juillet 2015.

34 « Des présidentielles sur mesure pour Pierre Nkurunziza », *Iwacu*, 25 juillet 2015.

35 « Burundi : des dizaines de cadavres retrouvés dans les rues de la capitale », *Le Monde*, 12 décembre 2015.

d'une Mission africaine de prévention et de protection au Burundi (Maprobu), pour une durée initiale de six mois renouvelable. Celle-ci doit avoir un effectif initial pouvant aller jusqu'à 5 000 personnels militaires et de police, y compris des unités de police constituées, avec une composante civile appropriée³⁶. Ceux-ci viendraient essentiellement de l'EASF, mais nous pouvons remarquer que celle-ci n'est pas explicitement appelée, quand bien même cette structure lui ressemble. Le CPS a peut-être déjà conscience de la problématique régionale du conflit burundais, et des difficultés d'appeler un bataillon rwandais par exemple. Le CPS donne alors 96 heures au gouvernement burundais pour accepter et coopérer à son déploiement: « Le CPS a prévenu que si Bujumbura devait s'opposer à l'envoi de cette mission, l'UA prendrait donc "des mesures supplémentaires" »³⁷. Mais les autorités burundaises refusent le déploiement de la Maprobu, considérant que le pays est à 98 % paisible, et menaçant de l'accueillir comme une force d'invasion (des « manifestations spontanées », guidées par le parti présidentiel, sont organisées contre son déploiement³⁸). Le sommet de l'UA, fin janvier 2016, évoque longuement le Burundi, mais aucun accord n'est trouvé, certains chefs d'Etat considérant que cette mission serait une « atteinte à la souveraineté d'un pays africain »³⁹. Il semble en effet que l'envoi d'une force de l'UA puisse être un dangereux précédent, vu que plusieurs d'entre eux font au même moment les changements nécessaires pour se maintenir au pouvoir au-delà de deux mandats. La Maprobu n'existe donc pas, et l'on décide simplement de l'envoi d'une délégation de très haut niveau fin février⁴⁰. Les présidents sénégalais, sud-africain, gabonais et mauritanien ainsi que le premier ministre éthiopien se déplacent à Bujumbura. Oublié le déploiement de soldats, sous quelque forme que ce soit, les efforts se concentrent sur la nécessité d'un dialogue.

Cet échec de l'envoi d'une mission de l'UA au Burundi renvoie à une faiblesse plus globale: celle de son architecture de paix et sécurité. La question du mandat reste au cœur de la problématique des possibles interventions. L'EASF connaît ses imperfections: « *Le MoU n'est pas clair, où sont les limites, qui va lancer l'opération? Quid du mandat de déploiement? Nous avons besoin d'un nouveau texte* »⁴¹. Le péché originel de la FAA est notamment ce MoU signé entre les CERs et l'UA. L'EASF n'est pas la seule concernée, ce que confirme Mohamed Barkat: « *Nous n'avons pas de problème spécifique avec l'Union africaine, nous avons les mêmes problèmes que les autres régions* »⁴². Ainsi la CEDEAO est en pointe dans le combat de la « subsidiarité », considérant qu'une brigade régionale est d'abord la propriété de la CER. L'historique ouest-africain est différent, et les relations UA-EASF semblent plus claires, puisque la brigade ne préexiste pas à la FAA. Mais la question du mandat n'est pas réglée. Aujourd'hui, il faut attendre une décision du Sommet des chefs d'Etat de l'UA. Or, celui-ci témoigne dans l'exemple burundais d'une solidarité gênante envers Pierre Nkurunziza. Le Conseil Paix et Sécurité, lorsqu'il est réuni au niveau des ambassadeurs, n'a de fait que le pouvoir des déclarations, des intentions, mais il est bridé par l'Union africaine qui est en fait un club de chefs d'Etat. Ceux-ci se réfugient derrière le principe de souveraineté, et le concept de non-ingérence, pour ne pas intervenir dans un pays en crise. Dans ces conditions, les brigades régionales ne peuvent être engagées que contre un adversaire externe, isolé diplomatiquement. C'est le cas de Boko Haram ou des She-

36 Union africaine, Conseil Paix et Sécurité, *Communiqué*, 17 décembre 2015.

37 « Burundi: l'Union Africaine d'accord pour l'envoi de 5 000 hommes », RFI, 19 décembre 2015.

38 « Burundi: violence le jour de l'arrivée de la délégation de l'ONU », RFI, 21 janvier 2016.

39 « Sommet de l'Union Africaine: toujours pas d'accord sur le Burundi », RFI, 30 janvier 2016.

40 La seule véritable décision concernant le Burundi est... sa réélection au Conseil Paix et Sécurité pour deux ans. Cela témoigne de l'absence d'isolement diplomatique du pays. Union africaine, 26^{ème} session ordinaire, Décisions, déclarations et résolutions, 30-31 janvier 2016.

41 Entretien avec le colonel Mohamed Barkat, Addis Abeba, avril 2015.

42 *Ibid.*

babs. Mais cela sera difficilement le cas d'un président en exercice. Ce précédent burundais risque de jouer un rôle important ces prochaines années : il témoigne de l'absence de pouvoir réel du CPS, ainsi que de l'apparente impossibilité d'un engagement des brigades régionales de la Force Africaine en Attente contre un chef d'Etat en exercice. L'EASF n'est pas aujourd'hui dimensionnée pour protéger la population civile d'un pouvoir autoritaire faisant un usage disproportionné de la force.

CONCLUSION

Si l'exercice Amani Africa 2, qui s'est tenu en Afrique du Sud du 19 octobre au 8 novembre 2015, est qualifié par le CPS d'« historique »⁴³, il convient néanmoins de relativiser la déclaration d'opérationnalité de la FAA, devant être annoncée au sommet de l'UA à Kigali en juillet 2016. Au travers de l'exemple de l'EASF, nous avons pu constater les nombreuses faiblesses existantes et les problématiques non-résolues. Les problèmes que rencontre la brigade Est sont les mêmes que ceux que rencontrent les autres régions. L'échec de l'envoi de la Maprobu ressemble à l'échec malien pour la CEDEAO ou à celui de la Centrafrique pour la CEEAC. L'une des raisons est sans aucun doute la place extrêmement prépondérante de la composante militaire qui se fait au détriment des composantes policière et civile. Or, ces deux dernières doivent être à la base de la prévention des conflits, ou dans l'accompagnement des sorties de crise. Le fait de sur-militariser les brigades régionales de la FAA témoigne d'une ambition : celle de répondre aux conflits, et non pas de les éviter.

Au niveau financier, l'UA annonce lors de l'exercice Amani Africa 2 chercher un milliard de dollars afin de rendre la FAA pleinement opérationnelle⁴⁴. Ainsi, si l'opérationnalisation des brigades est annoncée, la recherche de fonds pour les financer demeure un point essentiel.

L'EASF a toutefois une bonne dynamique sur les deux dernières années, en comparaison avec les autres brigades. La présidence rwandaise (entre avril 2014 et 2015) a permis de combler un retard, et il semble que les tensions soient moins nombreuses avec l'UA. Cela peut paraître étonnant lorsque l'on regarde les différentes communautés économiques régionales qui la composent. C'est certainement ce qui l'a handicapée au départ, mais c'est ce qui peut faire sa force aujourd'hui. Ainsi, pour les autres brigades, l'ensemble des officiers de liaison auprès de l'UA sont les mêmes que pour leur CER. Ils travaillent seuls, sur de nombreux dossiers (autant politiques et économiques que militaires). Pour l'EASF, un officier de liaison a été uniquement nommé pour remplir cette tâche. L'EASF est son unique mission, à plein-temps.

L'année 2016 a vu la mise en place d'un sommet de l'EASF le 30 janvier à Addis-Abeba (présidé par le chef d'Etat somalien), ainsi qu'une rencontre des Amis de l'EASF le 28 avril à Nairobi. Un sommet extraordinaire des chefs de Défense a eu lieu le 16 juin et un séminaire de la cellule maritime le 24 juin, toujours dans la capitale kényane. Mais le cœur des préoccupations reste les situations burundaise et sud-soudanaise. La brigade est-africaine de la FAA n'y joue pourtant, à l'heure actuelle, aucun rôle. C'est un échec politique pour l'Union africaine.

43 « L'exercice historique d'entraînement sur le terrain AMANI AFRICA II s'achève en Afrique du Sud », Union Africaine, Conseil Paix et Sécurité, 9 novembre 2015.

44 « African Standby Force starts first military exercises », BBC News, 19 octobre 2015.