



Observatoire Afrique de l'Est

Enjeux politiques & sécuritaires

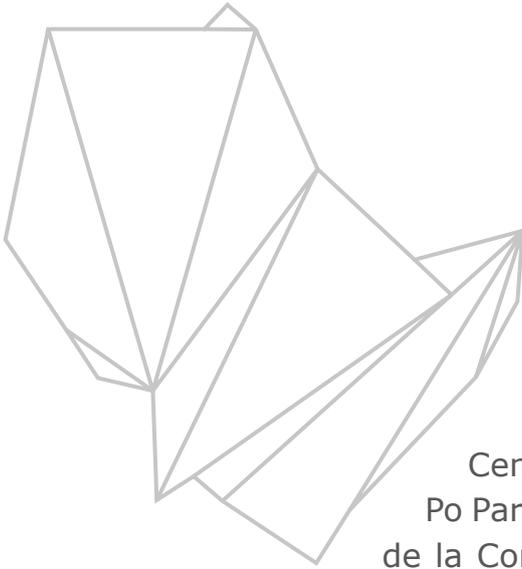
LE PROGRAMME MASE, UNE RÉPONSE À LA DIFFICULTÉ POUR L'UNION AFRICAINE DE SE RÉFORMER

PATRICK FERRAS
Président de l'Association Stratégies Africaines

NOTE ANALYSE 11
JUN 2019



SciencesPo
CENTRE DE RECHERCHES
INTERNATIONALES



L'Observatoire de l'Afrique de l'Est (2017-2020) est un programme de recherche coordonné par le Centre d'étude et de documentation économique, juridique et sociale de Khartoum (MEAE-CNRS USR 3123) et le Centre de recherches internationales de Sciences Po Paris. Il se situe dans la continuité de l'Observatoire de la Corne de l'Afrique qu'il remplace et dont il élargit le champ d'étude. L'Observatoire de l'Afrique de l'Est a vocation à réaliser et à diffuser largement des Notes d'analyse relatives aux questions politiques et sécuritaires contemporaines dans la région en leur offrant d'une part une perspective historique et d'autre part des fondements empiriques parfois négligés ou souvent difficilement accessibles.

L'Observatoire est soutenu par la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (ministère des Armées français). Néanmoins, les propos énoncés dans les études et Observatoires commandés et pilotés par la DGRIS ne sauraient engager sa responsabilité, pas plus qu'ils ne reflètent une prise de position officielle du ministère de la Défense.

Il s'appuie par ailleurs sur un large réseau de partenaires : l'Institut français des relations internationales, le CFEE d'Addis-Abeba, l'IFRA Nairobi, le CSBA, LAM-Sciences Po Bordeaux, et le CEDEJ du Caire.

Les notes de l'Observatoire de l'Afrique de l'Est sont disponibles en ligne sur le site de Sciences Po Paris.

Coordination
Jean-Nicolas BACH
Roland MARCHAL



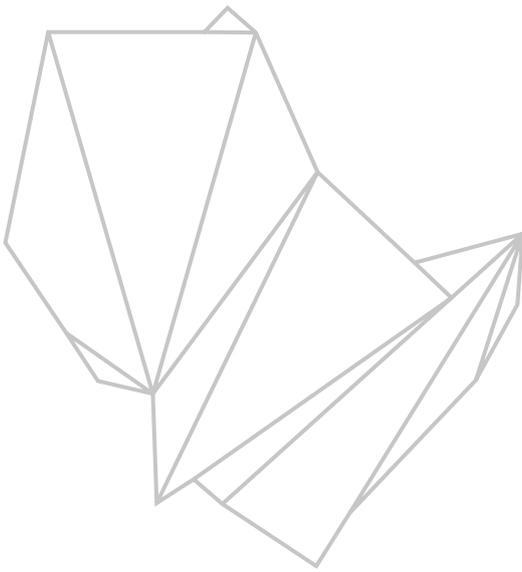


Table des matières

- 5. INTRODUCTION

- 7. UN MANQUE D'AMBITION GÉOPOLITIQUE ET UN INVESTISSEMENT MINEUR POUR LA SÉCURISATION DE L'OR BLEU EST-AFRICAIN

- 13. AU CŒUR DE L'APPROPRIATION DE LA SÉCURITÉ MARITIME : LE PROGRAMME *MARITIME SECURITY* (MASE)

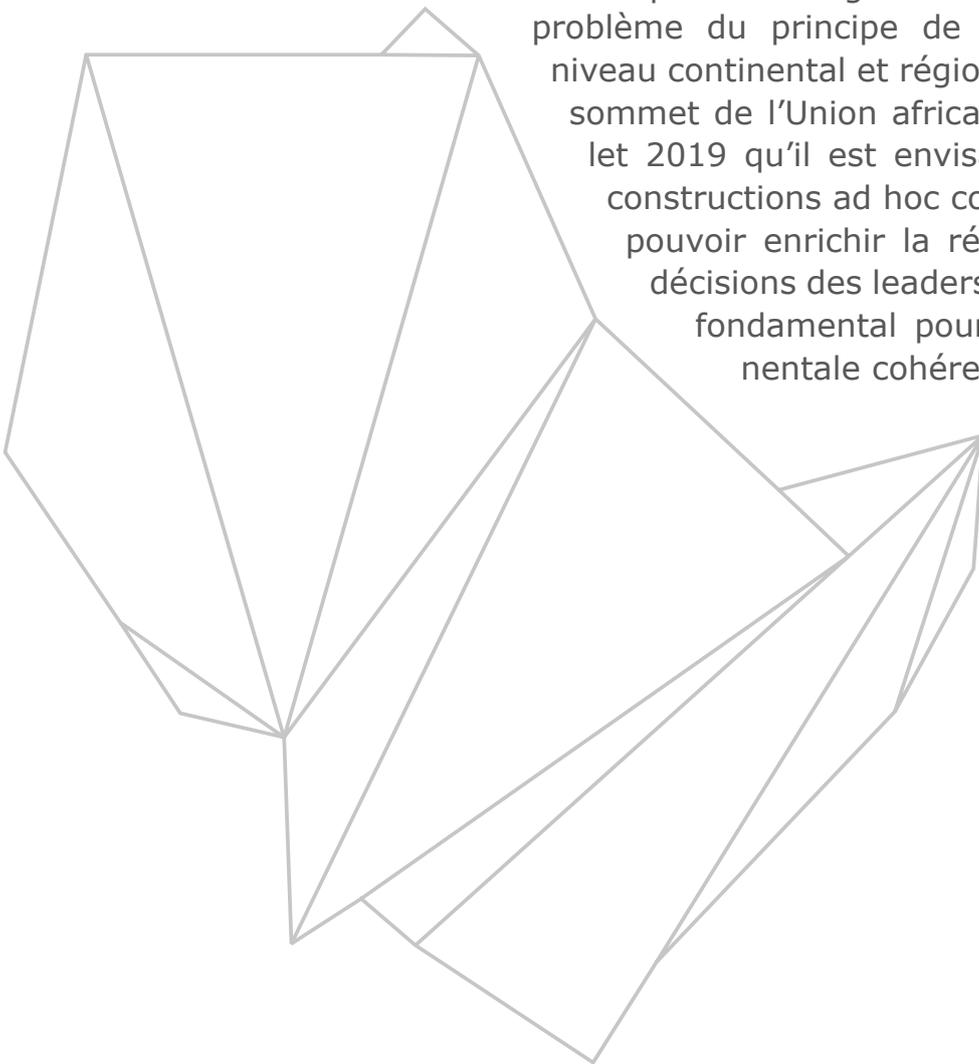
- 20. MASE, UNE DÉMONSTRATION DU BESOIN DE FAIRE ÉVOLUER LES STRUCTURES POLITIQUES, ÉCONOMIQUES ET SÉCURITAIRES AFRICAINES

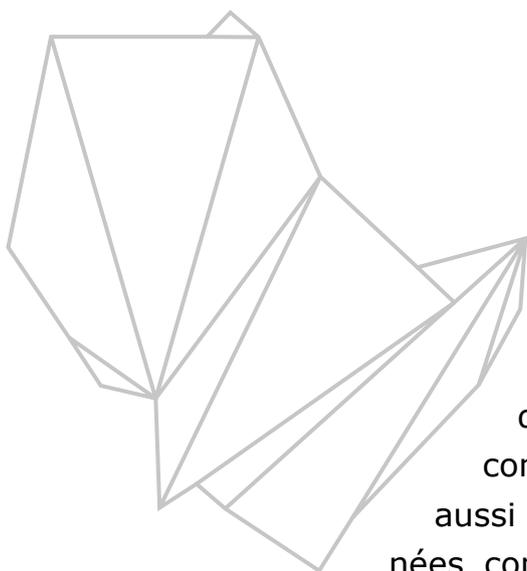
- 25. CONCLUSION

Résumé

Les sabotages de quatre navires et les tensions en résultant dans l’océan Indien ont récemment rappelé l’intérêt stratégique de cet espace maritime. En s’appuyant sur un programme de sécurité maritime (MASE), quatre organisations africaines se sont lancées dans une appropriation globale des problématiques de l’or bleu dans la région (programme MASE). Les premiers résultats sont encourageants et méritent d’être soutenus. Parallèlement, l’originalité de cette construction nous pousse à la réflexion sur l’efficacité des structures africaines actuelles. L’étude de la sécurité maritime, question restée marginale dans les études sur l’architecture de paix et de sécurité en Afrique, montre que la réforme

amorcée par Paul Kagamé n’a pas réglé l’épineux problème du principe de subsidiarité entre le niveau continental et régional. C’est au prochain sommet de l’Union africaine à Niamey en juillet 2019 qu’il est envisagé de l’aborder. Les constructions ad hoc comme MASE semblent pouvoir enrichir la réflexion et les futures décisions des leaders africains sur ce sujet fondamental pour une politique continentale cohérente en ce domaine.





Introduction

La façade Est de l'Afrique, c'est-à-dire l'Afrique de l'Est ou l'Afrique orientale et l'Afrique australe, comporte des États continentaux (terrestres) mais aussi des îles. Ces dernières sont rarement mentionnées comme faisant partie du système africain alors qu'elles sont de véritables sentinelles de la mer qui permettent au continent d'intervenir au premier plan dans la gestion de l'or bleu (sur les plans économique et sécuritaire).

La première conférence internationale sur l'économie bleue durable s'est déroulée du 26 au 28 novembre 2018 au Kenya, organisée conjointement avec l'État hôte, le Japon et le Canada¹. Elle a surtout permis de mettre en avant l'importance de l'espace maritime pour l'Afrique alors que l'Union africaine (UA), l'organisation politique et économique du continent, peine à s'investir dans ce domaine au-delà d'une stratégie maritime pour 2050².

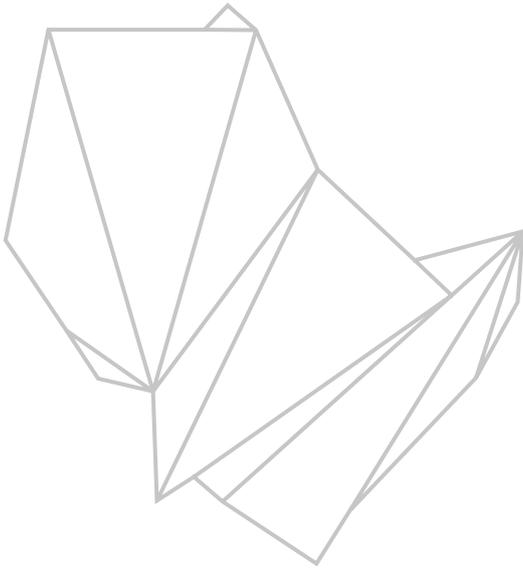
Cette note interroge les perspectives d'évolutions des structures africaines amorcées par la réforme Kagamé. En s'appuyant sur le programme original *Maritime Security* (MASE), quatre organisations régionales dessinent des potentialités et des réponses au plus près de la réalité du terrain. Cette réflexion a été menée par des déplacements à Maurice et en Éthiopie (Union africaine), des entretiens auprès d'institutions et d'acteurs impliqués dans les

-
1. Près d'une centaine de pays et une vingtaine d'organisations internationales étaient présentes.
 2. Écrite en 2012, cette stratégie est restée sans déclinaison concrète dans des textes fédérateurs au niveau continental ou d'éventuels personnels en charge de cette fonction notamment au Département Paix et Sécurité de l'UA.

problématiques de paix et de sécurité mais aussi celles de l'or bleu durant le premier semestre 2019³.

Cette note vise à souligner l'importance géopolitique de l'Afrique orientale et australe et de l'océan indien (AfOA-OI) pour la gestion de l'espace maritime. Elle présentera ensuite l'initiative phare et « régionale » dans ce domaine, à savoir le programme *Maritime Security* - MASE. Elle proposera dans un dernier temps d'interroger l'organisation actuelle de l'Union africaine et de ses nécessaires évolutions au-delà de la réforme Kagame qui n'a pas pris la réelle mesure du besoin des territoires terrestres et maritimes.

3. L'auteur, enseignant-chercheur et résidant six mois de l'année en Éthiopie depuis 2007, suit les questions liées au fonctionnement des organisations régionales et continentale africaines.



Un manque d'ambition géopolitique et un investissement mineur pour la sécurisation de l'or bleu Est-Africain

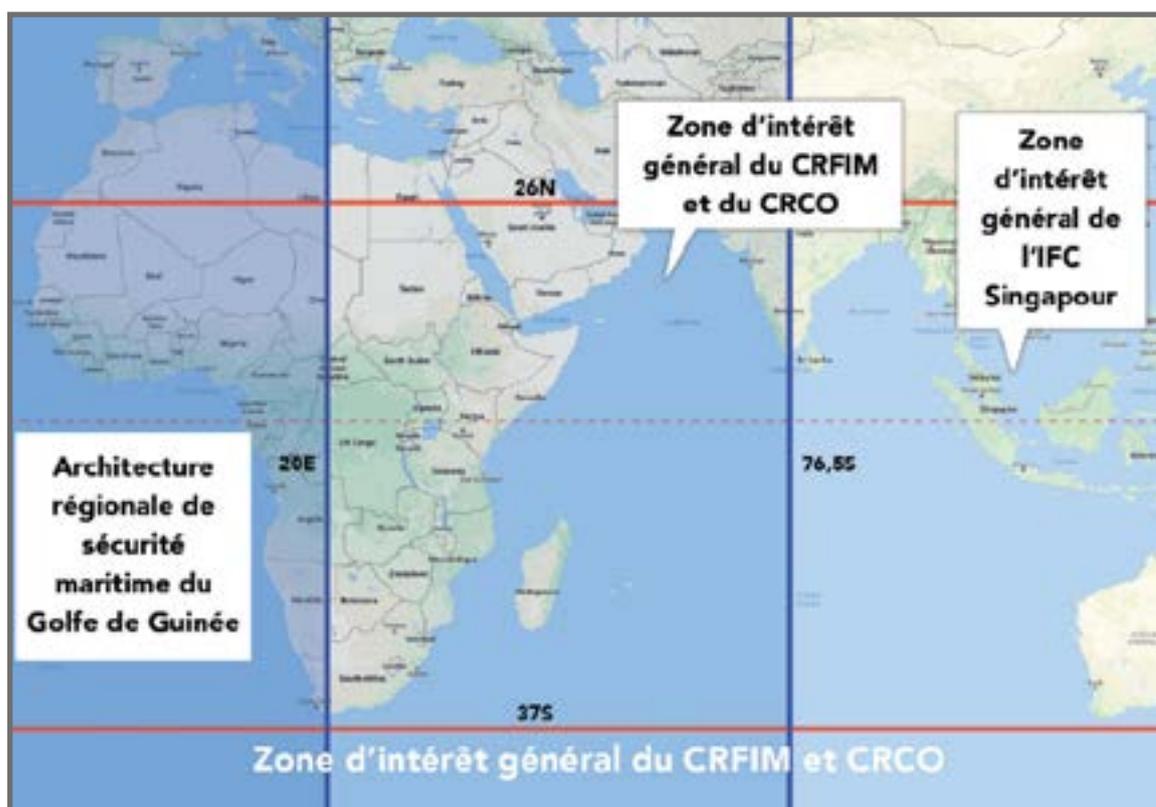
Géopolitique

L'océan Indien est un des hauts lieux stratégiques de la planète⁴ comme le confirme l'implantation de nombreuses bases militaires majeures comme Diégo Garcia, le long de sa bordure africaine (Djibouti) ou encore en périphérie proche (Doha). Des forces navales internationales ou nationales y patrouillent afin de lutter contre les trafics et pour empêcher la réapparition de la piraterie le long du littoral somalien. Visant à connecter l'Asie et l'Europe « *par le développement d'un corridor de transport eurasiatique*⁵ », les nouvelles routes maritimes chinoises de la soie (*One road one belt initiative*) rajoutent à l'importance de cet espace maritime. Ces dynamiques globales ont poussé la Communauté internationale à engager des actions pour faire respecter la liberté et la sécurité des espaces maritimes. À cet effet, trois grandes architectures de sécurité maritime se sont progressivement mises en place⁶.

4. « Océan Indien : quelle sécurité maritime ? », 26 septembre 2018, www.iris-france.org.

5. Ming-Fei Gu, « L'UE face aux nouvelles routes de la soie : contradictions et perspectives », novembre 2018, p.2.

6. Plaquette du Programme MASE.



La première au niveau du détroit de Malacca (Est de l’océan Indien) lutte contre une activité forte de piraterie et de trafics (d’armes, d’êtres humains, de stupéfiants...). Les acteurs régionaux se sont donnés les moyens depuis plusieurs années de combattre ces fléaux et d’en diminuer les conséquences, mais les actes de piraterie restent encore très nombreux.

La seconde structure régionale est liée au golfe de Guinée (Afrique de l’ouest), où la menace est encore forte mais où les pays de la région ont progressivement mis en place des centres de coordination et d’intervention.

L’océan Indien occidental a tardé à créer sa propre architecture. L’appropriation régionale se devait d’être large et ambitieuse. Le regroupement du Kenya, de la Tanzanie, de Djibouti, de la Somalie, de Maurice, des Seychelles, de la Réunion (France), de l’Union des Comores et de Madagascar au sein de deux des composantes du programme de sécurité maritime MASE⁷, correspond à cet objectif. Ce programme vise à mettre en place un mécanisme régional d’échange et de partage d’informations et d’opération de l’État en mer dans la région de l’Afrique orientale et australe et l’océan Indien (AfoA-OI).

7. Cf. Deuxième partie.

Les États insulaires et côtiers de cette région nécessitent l'accès au transport maritime pour leurs exportations mais aussi pour leurs importations. Hamada Madi, secrétaire général de la Commission de l'océan Indien rappelait en avril 2017 : « *Our region is crisscrossed by many maritime highways. For our countries, maritime trade, fisheries and seaside tourism are essential for our economies* ». L'Ambassadeur Tewolde Gebremeskel, Directeur de la division Paix et Sécurité de l'IGAD soulignait aussi: « *We have a range of myriad issues taking place off the coast of Somalia, that is not only piracy but illegal fishing, arms and human trafficking which continue to challenge the region*⁸ ».

	Population ⁹	Croissance	PIB/habitant	Exportations ¹⁰
Djibouti	0.96	6.7	1 880	Bétail
Somalie	14.7	-	-	Bétail
Tanzanie	57.3	6.6	910	Or
Seychelles	0.095	3.6	14 170	Poisson
Maurice	1.2	3.9	10 130	Textile
Comores	0.813	2.7	1 280	Clous de girofle
Madagascar	25.6	5.2	400	Vanille
Kenya	49.7	5.7	1 460	Thé

Le regroupement de ces États est original car il s'appuie sur trois Communautés économiques régionales¹¹ (CER) et la Commission de l'océan Indien. L'océan Indien est le point commun de cet ensemble qui se caractérise par une puissance navale faible.

8. Ces deux citations sont issues du 5^e Sommet de pilotage du programme MASE, Maurice, 10 avril 2017 (www.commissionoceanindien.org/activites/securite-maritimemase/medias/).

9. Données Banque mondiale pour la population, la croissance et le PIB/hb. Site consulté le 24 février 2019.

10. Données Jeune Afrique, « L'Afrique en 2019 ».

11. L'Union africaine s'appuie sur huit Communautés économiques régionales : la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC), le Marché commun d'Afrique orientale et australe (COMESA), l'Autorité intergouvernementale pour le Développement (IGAD), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC), l'Union du Maghreb arabe (UMA) et la Communauté des États Sahélo-sahariens (CEN-SAD).

Des armées africaines sans armée de mer¹²

Aucun État de la région de l'AfOA-OI n'a développé au fil du temps les moyens de s'approprier la souveraineté de cet océan dont ils sont pourtant dépendants. La piraterie, les trafics illicites, le terrorisme sont des plaies développées à partir des espaces terrestres et qui se développent dans les zones fragiles ou peu surveillées. En négligeant le domaine maritime, les États ont été et sont encore aujourd'hui, tributaires des puissances extérieures pour mettre fin à ces trafics ou les contrôler dès lors qu'ils utilisent la mer.

Deux grandes forces navales¹³ patrouillent dans l'océan Indien, une mission européenne (Opération *Atalanta*) et des unités de la *Combined Maritime Force*¹⁴. Des nations non intégrées à ces deux forces ont déployé des moyens sous commandement national. Ces moyens navals ont permis une réduction drastique des actes de piraterie et de terroristes¹⁵. La protection de l'espace maritime demeure complètement sous tutelle étrangère. Ces déploiements internationaux restent liés à la volonté d'assurer la liberté des mers et donc de ne permettre aucune entrave au commerce maritime dont toutes les Nations sont dépendantes.

L'analyse des moyens militaires navals des États d'AfOA-OI nous permet de mieux saisir le manque d'investissements dans ce domaine et le peu de chances de voir éradiquer les fléaux cités par les moyens actuellement mis en œuvre dans les forces armées des pays concernés (cf. tableau *infra*).

12. Ferras Patrick, « Corne de l'Afrique : un manque d'intérêt pour la mer », 14 mai 2018, www.life-peace.org.

13. Jusqu'en 2016, une force de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) patrouillait dans les mêmes eaux (opération *Ocean Shield*).

14. La *Combined Maritime Force* (CMF) opère à travers trois forces multinationales dont la *Combined Task Force* (CTF) 150 et la *CTF-151*. La première a pour mission de participer à la lutte contre les trafics et activités illicites liées au terrorisme et garantir la sûreté des espaces maritimes en mer Rouge, dans le golfe d'Aden, dans l'océan Indien et dans le golfe d'Oman et la seconde est une force qui mène des opérations de lutte contre la piraterie au large de la Corne de l'Afrique.

15. Parallèlement, le Groupe de contact sur la piraterie au large des côtes somaliennes (CGPCS), une coalition internationale *ad hoc* regroupant une soixantaine de pays et d'organisations, se penche sur les problématiques liées à la piraterie dans la région.

État	Avions de patrouille maritime	Patrouilleurs Corvette/vedette
Somalie	-	0/4
Kenya	0	6/10
Maurice	4	3/14
Djibouti	0	0/12
Seychelles	5	3/8
Comores	0	0/2
Tanzanie	0	2/10
Madagascar	0	1/7

Source : Laurent Touchard, *Forces Armées africaines 2016-2017*

Ces forces navales souffrent de deux maux :

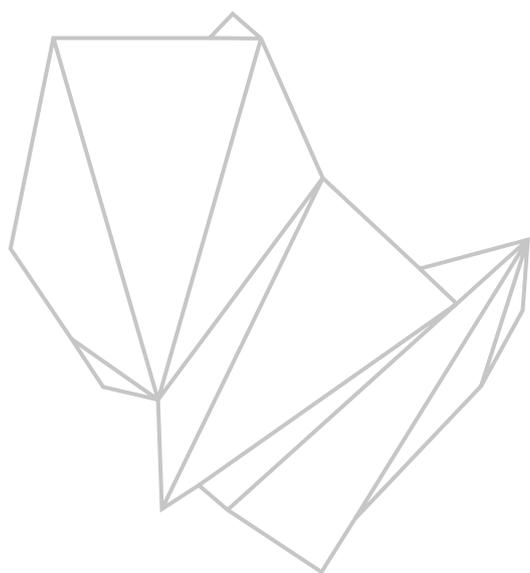
- Un manque de vision stratégique : La protection de la souveraineté nationale dans la majeure partie des États africains s'est focalisée sur la défense des frontières terrestres et la lutte contre l'ennemi intérieur. La priorité a été donnée aux moyens terrestres et dans une moindre mesure à la troisième dimension. L'aspect maritime de la défense a rarement été pris en compte.
- La difficulté de cohérence opérationnelle avec des moyens acquis sans stratégie ou doctrine d'emploi et très souvent offerts (dons du Japon, de l'Inde, des États-Unis, de la Chine). La diversité et l'absence de standardisation des équipements, le manque d'entraînement des équipages pèsent lourdement sur les capacités navales des États de la zone.



Port-Louis (Maurice), 14 février 2019 © Patrick Ferras

Les capacités navales globales sont insuffisantes. Elles manquent de moyens de détection (radars et avions de patrouille maritime) et en tenant compte des longueurs des côtes et de l'espace maritime, aucun des États de l'AfOA-OI n'est capable d'assurer, ne serait-ce que la protection de ses eaux territoriales et encore moins de la Zone économique exclusive (ZEE). Les effectifs consacrés aux marines ou garde-côtes sont faibles et les patrouilleurs et vedettes ont des capacités limitées et une disponibilité peu satisfaisante.

La présence étrangère pour contrer les menaces et leurs conséquences dans l'AfOA-OI, la faiblesse des capacités navales et des moyens de connaissance de la situation maritime ont amené plusieurs États à travers des organisations économiques régionales à se regrouper afin de bénéficier d'un programme de sécurité maritime financé par l'Union européenne (UE).



Au cœur de l'appropriation de la sécurité maritime : le programme *Maritime Security* (MASE)

Les grandes lignes du programme¹⁶

La Commission de l'océan Indien (COI) a entamé une réflexion en 2009 en matière de sécurité maritime. Les débats portent sur les besoins régionaux liés à l'économie bleue et la vision des bailleurs. La réunion ministérielle de l'Afrique orientale et australe et de l'océan Indien (AfOA-OI) d'octobre 2010 à Maurice avec la participation de l'UE lance l'engagement des États de la région et le support européen.

Le programme majeur, qui en résulte, a été conçu dès le départ comme une réponse à la lutte contre la piraterie. Les acteurs de la région AfOA-OI demandaient un appui financier important pour répondre à cet enjeu majeur. L'enveloppe attribuée fut intrarégionale et le processus de mise en place et de suivi désigna l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD)¹⁷ pour gérer les engagements financiers par l'intermédiaire de la délégation de l'Union européenne à Djibouti. Le Marché commun de l'Afrique aus-

16. Entretien avec Raj Mohabeer, coordonnateur des « Résultats 4 et 5 » du programme MASE, le 14 février 2019 à Maurice.

17. Le siège de l'IGAD est à Djibouti.

trale et orientale (COMESA), la Communauté de l’Afrique de l’est (EAC) et la Commission de l’Océan Indien ont également rejoint l’initiative. Dès le départ, l’enjeu allait au-delà de la piraterie et devait répondre au problème de sécurité maritime dans son ensemble (de nombreux défis pour les pays de la région). La deuxième caractéristique de MASE, qui le différencie totalement des autres programmes, est le niveau d’application à une aire régionale et donc à un niveau stratégique. Il a été prolongé deux fois et sa fin est prévue pour 2022. Ceci permet à la région d’avancer ensemble à une vitesse réaliste dans la mesure où on « touche » à une fonction régaliennne des États. L’Union européenne est le bailleur de fonds et le financement prévu s’élevait à 37.5 millions d’euros par le 10^e Fonds européen de développement (FED). Une enveloppe de 5 millions d’euros en provenance du 11^e FED a été rajoutée pour les deux derniers résultats.¹⁸ Aucun des autres programmes¹⁹ liées à l’espace maritime n’a atteint, jusqu’ici, le niveau d’engagement financier de MASE.

La coordination du programme MASE est réalisée par l’IGAD en étroite collaboration avec les autres organisations régionales chargées de la mise en œuvre des activités. Les autres partenaires techniques du programme sont l’Office des Nations unies contre la drogue et le crime (UNODC), INTERPOL²⁰ et l’Organisation des Nations unies pour l’alimentation et l’agriculture (FAO).

Les pays bénéficiaires de l’ensemble du programme MASE sont les Comores, la France/Réunion, Madagascar, Maurice, Seychelles, Djibouti, le Kenya, la Tanzanie, la Somalie, le Burundi, le Rwanda, l’Ouganda, le Soudan du Sud et l’Éthiopie. Ils sont membres de quatre organisations régionales : l’IGAD, le Marché commun d’Afrique australe et orientale (COMESA), la Commission de l’océan Indien (COI) et la Communauté d’Afrique de l’Est (EAC). Le programme régional fonctionne sous forme de domaines de résultats attribués à chacune des régions.

18. Entretien avec Massimiliano Messi de la Délégation de l’Union européenne à Maurice, le 14 février 2019 à Maurice. Cf. *infra* pour l’explication du terme « résultat ».

19. Critical Maritime Routes Programmes (dont Crimario).

20. Organisation internationale de police criminelle.



Le résultat 1, géré par l'IGAD (aussi coordonnateur du programme), soutient activement le Comité de coordination de la sécurité maritime (MSCC), une structure au niveau opérationnel qui facilite la coopération et le développement de la sécurité maritime entre les autorités somaliennes et les partenaires de développement internationaux.²¹ L'IGAD en étroite collaboration avec l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) travaille sur le projet *Coastal Community Against Piracy* (CCAP). Il a pour objectif d'apporter une réponse humaine et communautaire aux problèmes de la piraterie. Plusieurs communautés de pêcheurs somaliens ont bénéficié de moyens et savoir-faire (équipements, installations et formations) pour développer la pêche durable et ainsi améliorer leurs moyens de subsistance.²²

21. Cette action implique l'organisation des réunions de comité de pilotage technique et d'améliorer le partage d'informations et de coopération en vue d'optimiser la mise en œuvre de divers programmes de renforcement des capacités en matière de lutte contre la piraterie et la bonne gouvernance maritime.

22. Les premiers résultats restent encore peu visibles car ces actions sont à envisager sur le moyen et long terme.

Le résultat 2 mis en œuvre par l'EAC a pour objectif de développer et renforcer les capacités juridiques et législatives des États ainsi que leurs infrastructures destinées aux arrestations, aux transferts, aux détentions et aux poursuites des pirates. Destinés principalement aux agents de police, pénitentiaires et judiciaires de neuf pays d'Afrique de l'est (Maurice, Madagascar, Comores, Kenya, Tanzanie, Ouganda, Rwanda, Burundi et Seychelles), l'EAC travaille en partenariat avec INTERPOL et l'UNODC sur des volets différents. INTERPOL assure l'assistance technique et apporte son soutien sur la partie investigation dans la lutte contre la criminalité transnationale. L'agence internationale forme des agents sur les nouvelles techniques médico-légales, d'analyses et d'enquêtes. Ces formations permettent aux pays bénéficiaires de développer un réseau régional d'enquêteurs, qui devra favoriser une meilleure coordination lors des enquêtes transnationales. L'UNODC à travers son programme mondial de lutte contre le crime maritime travaille avec le programme MASE depuis 2013. L'agence onusienne intervient sur le volet justice pénale et travaille principalement avec le Kenya, Maurice, les Seychelles et la Tanzanie. L'objectif du projet est de s'assurer que les quatre pays développent des cadres juridiques conformes aux normes internationales relatives aux droits de l'homme. Elle apporte un encadrement technique à la justice pénale nationale pour garantir des procès équitables aux personnes soupçonnées d'acte de piraterie.

Le résultat 3, mené par le COMESA adopte une approche pluridisciplinaire visant l'ensemble de la chaîne de lutte contre le blanchiment des capitaux et vise à interrompre les flux financiers illicites. Outre le renforcement des capacités d'analyse de la Cellule de renseignement financier et la mise à niveau de ses outils d'analyse, ce résultat se concentre également sur le renforcement des lois relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux au niveau national pour qu'elles soient conformes aux lois internationales. L'organisation régionale agit également comme une plateforme de soutien et un réseau pour améliorer les mécanismes existants d'échange et de partage d'informations au niveau national et régional. Par ailleurs, en partenariat avec INTERPOL, le COMESA a lancé un projet pour renforcer les capacités des services répressifs notamment du pouvoir judiciaire et de la police. Ceci implique que les deux partenaires fournissent conjointement un soutien technique à six pays bénéficiaires de MASE (Djibouti, Ethiopie, Kenya, Maurice, Tanzanie et Seychelles) pour améliorer leurs techniques d'enquêtes et de poursuite des crimes financiers.

C'est à la COI que revient la responsabilité de mettre en œuvre les résultats 4 et 5 qui concernent la mise en place d'un mécanisme régional sur l'échange et le partage d'information maritime et des actions coordonnées en mer. Deux accords ont été signés lors de la réunion ministérielle d'avril 2018²³ et lors de la Conférence sur l'économie bleue durable au Kenya en novembre 2018. Ils s'appuient respectivement sur un Centre régional de fusion d'informations maritimes (CRFIM) à Madagascar et un Centre régional de coordination opérationnelle (CRCO) situé aux Seychelles. Les deux centres sont complémentaires et sont appelés à travailler étroitement avec les centres nationaux des pays signataires et les centres régionaux et internationaux existants. Les missions du CRFIM sont de recueillir, fusionner et analyser les informations en provenance de multiples sources²⁴ afin d'établir la situation maritime de la région (et la diffuser à travers un accès web dédié et sécurisé). Il s'agit de centraliser toutes les informations de géo-positionnement des navires sur une seule et même interface. Le CRCO est chargé d'initier des actions coordonnées en mer en s'appuyant sur le CRFIM et les centres opérationnels nationaux. Grâce à ces deux centres, on assiste à la montée en puissance d'un mécanisme régional pour lutter contre les crimes et délits en mer (2.4 millions d'euros d'équipements ont été livrés dans le cadre du 10^e FED). Pour acquérir la pleine capacité opérationnelle, un officier de liaison de chaque État signataire sera affecté dans les deux centres régionaux et de nombreux exercices sont programmés. L'objectif majeur pour 2019 et 2020 est la réalisation d'actions conjointes en mer afin que le système mis en place soit pérenne.

État d'avancement du programme – perspective de l'après 2020

Le programme MASE cadre parfaitement avec la Stratégie maritime intégrée de l'Union africaine (2050). La mise en œuvre des deux centres permettra à l'AfOA-OI de s'approprier la sécurité maritime et de petit à petit prendre le relais des marines de guerre étrangères. Les États parties prenantes du programme MASE confrontés à la piraterie et à d'autres crimes et dangers maritimes devraient montrer un intérêt croissant pour ce mécanisme régional. La Chine, la Russie et l'Inde sont intéressées par MASE et ont approché la COI pour jouer un rôle dans cette architecture. Le Japon, la Grande-Bretagne et l'Australie observent avec attention la structuration de l'espace maritime est-africain²⁵.

23. Entretien avec Pascaline Alexandre, chargée de communication à la COI, le 14 février 2019. Les signataires des deux accords MASE sont l'Union des Comores, la République de Madagascar, la République de Maurice, la République des Seychelles, la République de Djibouti, la République du Kenya et la République française.

24. Notamment des centres nationaux.

25. Des contacts ont été établis avec les autorités en charge des résultats 4 et 5 (entretien avec Raj Mohabeer cité supra).

La dynamique affichée par l'originalité de la structure du programme MASE au travers de quatre organisations internationales (IGAD, EAC, COMESA et COI) et un financement majeur européen ne saurait cacher les difficultés à travailler ensemble pour une stratégie commune qui reste à définir. Cette dynamique permet néanmoins d'identifier les États les plus à même de s'engager sur des problématiques régionales.

L'IGAD, en charge de la « gestion » inter-CER de MASE, a fait face à de nombreux problèmes de coordination des acteurs et reste tributaire de l'instabilité qui règne en Somalie.

Le COMESA est l'organisation la plus performante sur l'ensemble du programme et l'UE estime que les fonds ont été correctement engagés.

Pour l'EAC, qui est considérée comme la plus avancée des CER africaines, les résultats sont peu satisfaisants et ralentis en partie en raison des relations tendues entre certains de ses États membres (Burundi, Ouganda et Rwanda).

La COI présente des résultats très satisfaisants. Les deux centres montent en puissance et sont aujourd'hui une réalité. Il reste à s'impliquer dans le volet opérationnel et à montrer une réelle appropriation des « engagements » par les Africains dans leurs eaux territoriales comme internationales.

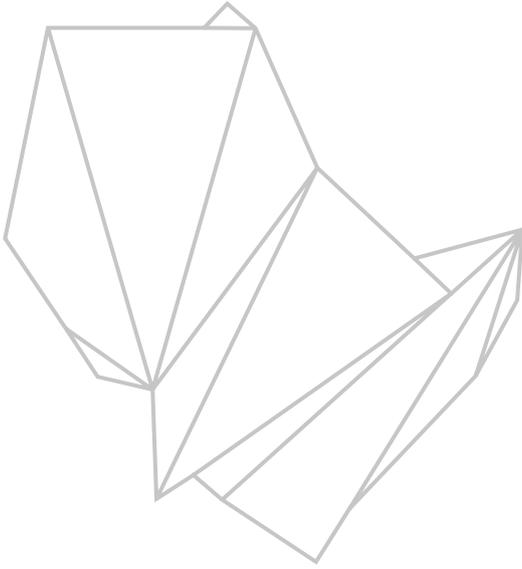
En résumé, le COMESA et la COI affichent des résultats pertinents alors que l'IGAD et l'EAC n'ont pas encore réalisé l'investissement majeur que l'on était en droit d'attendre au vu des fonds mis en place par l'UE²⁶.

À moyen terme, une fois les stratégies nationales de sécurité maritime approuvées (harmonisation et cohérence), une stratégie régionale commune de sécurité maritime pourra être élaborée. Il restera à définir sous quelles formes les pays de la région souhaitent acquérir des moyens navals, à l'heure actuelle encore trop limités pour des interventions H24 en mer (cf. tableau *supra*). Une solution pourrait être de s'engager dans des investissements régionaux (mutualisation, concertation), car les budgets nationaux de défense sont trop faibles. Cette option renforcerait la coopération par une économie d'échelle et de moyens, éviterait les duplications.

26. Entretien avec Massimiliano Messi de la Délégation de l'Union européenne à Maurice, le 14 février 2019 à Maurice.

Le programme MASE devrait permettre dans les prochaines années à la région AFOA-OI de s'approprier la sécurité maritime. Basé sur un « *partenariat solide en faveur d'un espace maritime sûr et sécurisé*²⁷ », il ouvre des perspectives encourageantes dans la capacité des organisations économiques régionales à s'unir sur un même objectif. Les États insulaires africains se sont affirmés comme acteurs majeurs de l'investissement dans la maîtrise des espaces maritimes pour le développement économique de l'Afrique.

27. http://commissionoceanindien.org/fileadmin/resources/MASE/Brochure_MASE_FR_LR_V3.pdf.



MASE, une démonstration du besoin de faire évoluer les structures politiques, économiques et sécuritaires africaines

Les actuelles structures politiques, économiques et sécuritaires africaines²⁸

Dès le mois de février 2004, l'Union africaine se dote d'une politique commune de défense et de sécurité et une Architecture de Paix et de Sécurité (AAPS) est lancée. Elle s'articule principalement autour du Conseil de Paix et de sécurité (CPS) appuyé par la Commission de l'Union africaine. Seul le CPS peut autoriser des missions de maintien de la paix, imposer des sanctions, prendre des initiatives et des actions en réponse à des conflits éventuels ou réels. Au-delà des capacités de médiation (Groupe des sages) et du système continental d'alerte rapide (système de traitement de l'information « civil »), les possibilités d'interventions ont été regroupées autour de la Force africaine en attente²⁹ (FAA) et de la Capacité africaine de réponse immédiate aux

28. Entretiens à l'Union africaine, mars-avril 2019, Éthiopie.

29. La Force africaine en attente a été constituée sur une base régionale. Cinq communautés économiques régionales (CEDEAO, UMA, CEEAC, IGAD et SADC) ont été chargées, chacune, de la mise en place d'une brigade de 5 000 hommes. En raison de la volonté de certains États de rejoindre une des cinq brigades (cas de l'Union du Maghreb arabe et de l'Afrique de l'Est), les CER ne correspondaient plus totalement à l'ensemble des États membres. Il a été constitué deux mécanismes régionaux qui agissent comme des CER en matière de paix et de sécurité : le mécanisme de coordination pour la brigade en attente de l'Afrique de l'Est (EASFCOM) et la capacité régionale de l'Afrique du Nord.

crises³⁰ (CARIC). Si la validation opérationnelle a été annoncée en novembre 2015 lors d'un exercice en Afrique du Sud, l'aspect maritime ne s'est jamais joué dans les *scenarii* depuis le lancement de l'AAPS³¹.

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 limité³². La faiblesse de l'administration interne, l'absence régulière des quelques responsables, fréquemment en missions/déplacements et le mode de fonctionnement de l'institution ne permettent que des évolutions minimales³³.

À ce jour, aucune intervention africaine n'a permis de valider les capacités de la FAA et de la CARIC. Aucune opération menée par l'Union africaine ou les CER ne correspond à ce qui a été avancé pour l'AAPS et joué lors d'exercices. L'Initiative de coopération régionale de lutte contre la *Lord's Resistance Army (ICR-LRA)*, la Force de l'Union africaine en Somalie (AMISOM), les interventions en Gambie (MICEGA) et au Lesotho, la Force multinationale mixte contre Boko Haram, la Force conjointe du G5 Sahel ne correspondent à aucun des cas envisagés lors de la montée en puissance de l'AAPS. Même si les résultats de ces six opérations ne sont pas encore suffisants, ce sont les réponses les plus pertinentes et elles se basent sur la formation de coalition *ad hoc*, hors CER, pour répondre à des crises ou des conflits. Elles apportent une réponse plus rapide, basée sur une logique territoriale et une appropriation au plus près des événements.

La réponse développée par le programme MASE va dans ce même sens : penser l'architecture maritime de l'AfOA-OI non pas en termes de CER figées³⁴ mais de coalition *ad hoc* s'appuyant sur les intérêts des États à trouver une solution efficace alors que la *2050 African Integrated Maritime Strategy (2012)* n'apporte pas d'éléments *précis* quant à l'appropriation africaine de

30. La Capacité africaine de réponse 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. Au contraire de la FAA, la décision d'intervention est décidée par le niveau continental et la force déployée peut, à ce jour, être constituée par 13 États contributeurs de troupes : Algérie, Angola, Burkina Faso, Tchad, Niger, Rwanda, Sénégal, Tanzanie, Soudan, Afrique du Sud, Égypte et Ouganda. À l'image de la FAA, des exercices de mise en œuvre de la CARIC ont lieu régulièrement. Le 32ème sommet de l'UA de février 2019 a entériné la proposition du CPS d'intégrer la CARIC à la FAA.

31. *Obangame 2019* et *Cutlass Express* sont les deux dernières références à des exercices navals. Ils ont été menés et dirigés par les États-Unis (AFRICOM).

32. 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, pp. 27-48.

33. Entretiens informels avec des diplomates de l'Union africaine à Addis Abeba (février et mai 2018, avril 2019).

34. Figées dans leurs organisations, leurs objectifs et surtout en raison d'un manque de clarté dans leurs rapports avec l'UA.

l'espace maritime.³⁵ Elle se contente de dresser quelques objectifs très généraux visant à renforcer les capacités régionales et nationales et reste relativement théorique à l'image du Code de conduite de Djibouti³⁶, signé par vingt et un États et présenté comme « *déterminant pour la répression des actes de piraterie et des vols à main armée à l'encontre des navires dans l'océan Indien occidental et le golfe d'Aden. Son champ d'application a été considérablement élargi afin de couvrir d'autres activités maritimes illicites comme la traite des personnes ou la pêche illicite, non déclarée et non réglementée* ». ³⁷ Au-delà de ces intentions affichées, l'Union africaine reste en réalité fébrile sur le domaine maritime alors que celui-ci est au cœur d'un grand nombre de crises (Cf. la crise entre le Kenya et la Somalie pour l'appartenance de champs pétrolifères, février 2019).

La réforme Kagame, déjà obsolète ?

Née en 2002 de l'Organisation de l'Unité Africaine, l'Union africaine, comme toute organisation nécessitait une réforme d'autant que deux crises majeures ont montré ses limites : sa mise sous silence lors de la crise libyenne en 2011 et son incapacité à trouver une solution pour s'engager aux côtés du Mali en 2013. Par l'Assemblée/AU/Dec.606 (17-18 juillet 2016), il fut donné mandat à Paul Kagame, Président de la République du Rwanda, « *de soumettre un rapport sur les propositions de réforme pour la mise en place d'un dispositif de gouvernance capable d'apporter des réponses aux défis auxquels fait face l'Union* ». Si son constat délivré le 29 janvier 2017, lors du Sommet de l'UA,³⁸ prônait « *l'impératif de renforcer notre Union* », le bilan des réformes dressé en février 2019³⁹ est en demi-teinte. Son rapport ambitieux n'a pas modifié foncièrement le fonctionnement de l'institution, surtout en matière de paix et de sécurité. Des avancées ont pu être notées dans le domaine de la zone de libre-échange et dans le financement de l'UA, mais la répartition claire des tâches entre l'Union africaine, les CER/MR (mécanismes régio-

35. Quant à *Silencing the guns by 2020*, la première marche de la Vision 2063, elle n'a pas intégré le volet maritime. La Vision 2063 a été développée par l'ancienne Présidente de la Commission de l'Union africaine, Nkosazana Dlamini-Zuma, et elle vise à l'unité, l'indépendance africaine pour le centenaire de l'OUA/UA.

36. Le Code de conduite de Djibouti est un arrangement entre plusieurs États et organisations régionales et internationales. Il est déterminant pour la répression des actes de piraterie et vols à main armée à l'encontre des navires dans l'océan Indien occidental et le golfe d'Aden (www.imo.org). Ce code a été révisé en 2017 lors de la conférence de Jeddah (Arabie Saoudite). Les États signataires sont : Djibouti, Éthiopie, Kenya, Madagascar, Maldives, République-Unie de Tanzanie, Seychelles, Somalie, Yémen, Afrique du Sud, Arabie saoudite, Comores, Égypte, Émirats arabes unis, Érythrée, Jordanie, Maurice, Mozambique, Oman et Soudan.

37. [WWW.IMO.ORG/FR](http://www.imo.org/fr) CONSULTÉ LE 18 MAI 2019.

38. Paul Kagamé a assuré la présidence de l'UA de janvier 2018 à janvier 2019 tout en étant responsable de la réforme de l'UA.

39. Sommet de l'Union africaine à Addis Abeba en Éthiopie.

naux) et les États membres n'a pas été abordée ou étudiée pour donner des orientations précises et des solutions concrètes - le 8 juillet 2019 se tiendra le premier sommet de coordination entre l'UA et les CER, dont on attend une clarification sur les relations entre les deux niveaux. C'est pourtant une des faiblesses de l'UA qui « *contribue à la fragmentation et l'inefficacité de l'organisation* ». ⁴⁰ Les CER africaines sont trop nombreuses (8) et certains États participent à plusieurs d'entre-elles. De plus, les CER estiment pouvoir régler un certain nombre de problèmes à leur niveau sans forcément rendre compte à l'UA (principe de subsidiarité). Il en résulte des difficultés pour une bonne analyse de la situation et donc des décisions d'intervention ou de médiation. En conservant le cadre défini depuis des dizaines d'années (État - CER - UA), Paul Kagame ne propose pas une réforme efficace et une évolution du cadre d'intervention alors que les expériences du terrain montrent à l'évidence que les CER n'apportent pas une réactivité mais plutôt une lourdeur dans les décisions à prendre. La création de la Force conjointe du G5 Sahel et la mise en place d'une Force multinationale mixte au sein de la Commission du Bassin du Lac Tchad, quand bien même ces dispositifs sont eux-mêmes imparfaits, soulignent à l'évidence ce besoin de s'appuyer sur des acteurs de terrain plutôt que des structures de CER qui n'ont jamais fait leur preuve. Malheureusement les enseignements des engagements opérationnels n'ont pas été tirés au profit de petites avancées sur le fonctionnement de l'UA. Le bilan est assez mince : une mini-réforme de l'UA mais aucune évolution du rôle des CER et aucune apparition de hiérarchie (qui serait nécessaire) entre les deux niveaux. Les acteurs de terrain se doivent donc de chercher des solutions avec une démarche entre *top down* et *bottom up*. Le programme MASE en récupérant la compétence de plusieurs CER ou sous-organisation en matière de sécurité maritime propose une avancée claire et précise. L'ensemble des cinq résultats propose une approche globale dès le départ. Si les résultats sont bien sûr inégaux, il y a des effets positifs à cette approche car les acteurs au plus près des problèmes sont amenés à trouver une solution. Ce n'est pas le cas lorsqu'une CER voit ses membres se diviser sur une problématique et bloque donc les capacités de résolution de crise (cas du Burundi en 2015 et 2016⁴¹). En travaillant avec la FAO, INTERPOL, et l'UNODC, trois CER (IGAD, EAC et COMESA) et la Commission de l'océan Indien (COI) participent à la montée en puissance de l'architecture maritime de paix et de sécurité dans la zone géographique (AfOA-OI).

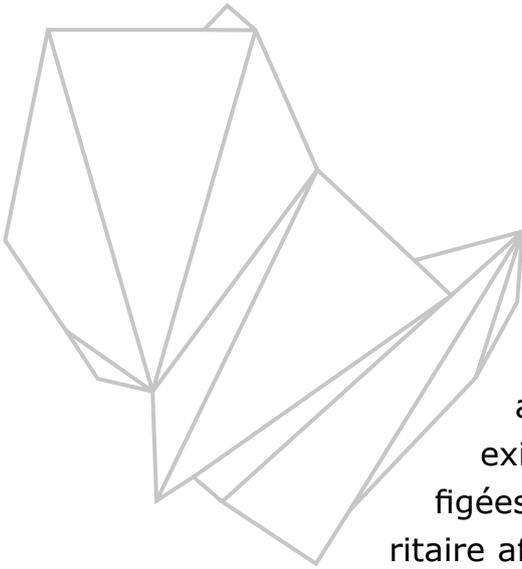
40. Cf. La Réforme de Kagame du 29 janvier 2017, p. 13.

41. Communiqués de la 565^e réunion du 17 décembre 2015 et de la 571^{ème} réunion du 29 janvier 2016 du CPS.

En l'absence d'une réelle « *autorité ou hiérarchie* » entre le niveau UA et CER,⁴² les acteurs régionaux trouvent des solutions originales et plus efficaces que celles imaginées par l'Union africaine depuis la crise du Mali. Il y a donc tout lieu de s'interroger sur la volonté de trouver « des solutions africaines aux problèmes africains » tant que la répartition des tâches entre la Commission de l'UA , les CER/MR et les États n'aura pas fait l'objet d'une étude majeure et prioritaire. En se projetant dans le futur, en observant la montée en puissance de l'intégration économique africaine et en analysant le travail des coalitions *ad hoc*, nous pourrions nous demander si le niveau CER est toujours utile dans la mesure où il est appelé à disparaître lorsque la Communauté économique africaine sera une réalité ? N'y-a-t-il pas meilleur compte à fédérer des États autour d'une problématique commune ? L'exemple de la politique régionale de l'Union européenne⁴³ comme cohésion économique, sociale et territoriale est intéressant d'autant qu'il s'affranchit des frontières toujours sujettes à discussion sur le continent. Le programme MASE épouse ce type de fonctionnement.

42. Il n'est pas anodin de souligner la quasi-absence « *du leadership* » de l'Union africaine comme celui de la Banque africaine de développement (BAD) dans le développement du programme et de son suivi.

43. Il s'agit d'une politique stratégique d'investissement qui concerne toutes les régions et villes de l'UE et qui a pour objectif de stimuler la croissance économique et d'améliorer la qualité de vie. Elle exprime également la solidarité de l'UE, en concentrant son soutien sur les régions les moins développées (www.europa.eu).



Conclusion

Faire travailler trois CER et la COI, ensemble, autour d'un programme ambitieux montre qu'il existe des capacités au sein des structures trop figées de l'architecture politique, économique et sécuritaire africaine. MASE doit nous interroger sur la réelle volonté africaine de se décider à se consacrer à l'or bleu qui entoure le continent (mer Méditerranée, océans Atlantique et Indien, mer Rouge), et qui reste pour l'instant limitée à la Stratégie maritime pour 2050.⁴⁴

Pour des problématiques importantes, ce sont les États ou des parties de Régions qui se regroupent autour d'une thématique sous forme d'une coalition *ad hoc* ou d'un regroupement régional « taillé » à la dimension des événements. La réforme Kagame était ambitieuse mais n'a pas su tirer les enseignements des événements de ces dix dernières années.

La lecture du budget de l'Union africaine de cette année montre à l'évidence que l'on entretient encore des structures qui servent peu et qui coûtent cher (Parlement panafricain...). MASE aurait pu être financé totalement sur crédits africains et donc aller dans le sens de l'autonomie du continent. De la même façon, la feuille de route 2016-2020 de l'architecture africaine de paix et de sécurité ne fait apparaître aucune information précise sur la sécurité maritime. L'étude de ce programme montre que les structures africaines sont trop figées pour fonctionner correctement.

44. Entretiens à Addis Abäba en avril 2019.

Malgré les résultats encourageants pour la sécurité maritime, il reste beaucoup à faire pour atteindre « *une capacité maritime militaire africaine minimale* ». ⁴⁵ Il faudra pour cela, que l'Union européenne maintienne son financement. Une phase transitoire sera nécessaire, évaluable à cinq ou sept années. Cette prolongation doit être assujettie à la réalisation d'actions conjointes en mer dès cette année ainsi qu'à la connexion entre les deux centres (CRCO et CRFIM) et les centres de sécurité maritime nationaux. Une partie du financement pourrait être africaine et provenir des fonds mis à disposition de l'Union africaine pour l'AAPS qui ne donne aucun résultat si ce n'est de financer une partie de l'entraînement de troupes de la Force africaine en attente et de la Capacité africaine de réponse immédiate aux crises qui ont peu de chance d'être déployées.

45. Entretien avec Raj Mohabeer, coordonnateur des « *Résultats 4 et 5* » du programme MASE, le 14 février 2019 à Maurice.