



FONDATION Paul ANGO ELA

de géopolitique en Afrique centrale

B.P. 164 Yaoundé - CAMEROUN

Tél: (237) 223.39.01/222.31.49

E-mail : fpae@globalnet.cm Site : www.fpae.org

**« Evolution des organisations sous-régionales africaines :
concurrence ou complémentarité ? »
DAS étude N° 2004/026
*'Résumé exécutif'***

**Délégation aux affaires stratégiques/ Bureau ECE
14, rue Saint Dominique 00450 ARMEES**

Juillet 2005



FONDATION Paul ANGO ELA
de géopolitique en Afrique centrale
B.P. 164 Yaoundé - CAMEROUN
Tél: (237) 223.39.01/222.31.49
E-mail : fpae@globalnet.cm Site : www.fpae.org

Responsable scientifique : Joseph Vincent NTUDA EBODE

Eustache AKONO ATANGANE
Côme Damien Georges AWOUMOU
Simon Pierre OMGBA MBIDA
Mathias Eric OWONA NGUINI
Jean Bosco OYONO

Juillet 2005

« Evolution des organisations sous-régionales africaines : concurrence ou complémentarité ? »

Résumé exécutif

Dès leur accession à l'indépendance, les peuples africains ont pressenti le besoin d'assurer leur sécurité, afin de se prémunir des multiples conflits auxquels ils étaient exposés. En effet, juste après la signature des accords de transfert de souveraineté avec les puissances colonisatrices, ils ont commencé à concevoir différentes stratégies allant de la sécurité individuelle à la sécurité collective, à travers la mise sur pied d'une organisation panafricaine chargée de la sécurité collective et des institutions sous/régionales ; tout en maintenant des rapports de coopération assez poussés avec des pays non africains et les organisations internationales. Dans le cadre de cette étude sur l'évolution de l'architecture continentale de sécurité, trois aspects sont explorés. Le premier est consacré à l'évolution de l'architecture continentale centrale de sécurité (**Module I**). Le second à l'évolution des institutions sous-régionales (**Module II**) et le dernier aux modes d'action et de financement des organisations internationales et de certains Etats occidentaux (**Module III**).

S'agissant de l'évolution du concept de sécurité collective en Afrique objet du *premier module*, il ressort de cette étude qu'elle est aujourd'hui incarnée par le Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine. Néanmoins, le désir d'instituer un organe de sécurité collective en Afrique s'est d'abord manifesté au niveau des Etats ayant en partage l'usage du français, lesquels ont tenté le 9 septembre 1961 à Tananarive (Madagascar), de créer une Union Africaine et Malgache de Défense (UMAD).

Ce pacte n'ayant pas vu le jour, l'OUA reprend l'idée trois ans plus tard. Dès sa création en 1963 en effet, l'OUA se donne pour principales préoccupations la prévention et la résolution des conflits. C'est pourquoi, lors de sa Conférence constitutive, il sera formulé une volonté de constituer une armée panafricaine, ayant un commandement intégré et étant composé de militaires des armées nationales.

Cette proposition de créer un Haut-commandement africain ne s'étant pas matérialisée, on retiendra néanmoins du mécanisme de sécurité collective, son règlement des conflits par des voies pacifiques. Ainsi, sera-t-il mis sur pied une Commission de Médiation, de Conciliation et d'Arbitrage (CMCA) qui, malheureusement une fois de plus ne sera pas opérationnelle.

Face au climat d'insécurité que les multiples conflits vont provoquer en Afrique, (notamment les guerres du Shaba au Zaïre, le conflit Ouganda/Tanzanie et les conflits à répétition au Tchad), les Etats africains, incapables de contrecarrer individuellement ces manœuvres de déstabilisation, vont cette fois-ci chercher à institutionnaliser l'acte de solidarité Afro-européen, posé par la France en 1977. C'est la raison pour laquelle, lors du sommet franco-africain de Dakar au Sénégal, la question d'un système de défense collective dénommé « Forces africaines d'intervention » sera posée. Cette idée d'institutionnaliser l'acte de solidarité Europe-Afrique ayant été perçue par certains pays comme un prolongement géographique de l'OTAN, le projet sera, comme les précédents, abandonné.

Ce bilan peu élogieux des interventions de l'OUA va amener, lors du sommet de 1990, à publier une « *Déclaration sur la situation politique et socio-économique en Afrique et les changements fondamentaux qui surviennent dans le monde* », document qui exprime la détermination d'œuvrer ensemble au règlement pacifique et rapide de tous les conflits sur le continent. Ainsi, alors que dans le passé, le maintien

de la paix et son imposition en Afrique étaient considérés comme relevant essentiellement de l'ONU, l'organisation panafricaine va réorienter ses efforts dans les domaines de l'action préventive, de la diplomatie et du rétablissement de la paix.

A la suite de cette déclaration, le Secrétaire Général de l'OUA va présenter en 1992, une Proposition pour résoudre les conflits en Afrique. C'est cette proposition, adoptée le 29 juin 1993 à la 29^e session de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, qui sera appelé, au sommet du Caire, Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits en Afrique ; et servira plus tard de cadre pour l'action de la politique africaine de défense et de sécurité de l'Union Africaine (UA), dont le Conseil de Paix et de Sécurité (CPS) remplace l'Organe central du mécanisme. Ce CPS, entré en vigueur le 26 décembre 2003, et chargé du maintien de la paix, de la stabilité, de la promotion de la diplomatie préventive, de la gestion des catastrophes naturelles et de l'action humanitaire, s'inspire du modèle du Conseil de sécurité de l'ONU. Dans cette perspective, il doit permettre à l'Union africaine d'intervenir directement dans les pays en crise, avec pour responsabilité de mandater le déploiement des forces d'appui à la paix dans les Etats où des accords de paix ont été signés.

Il peut aussi recommander à la Conférence de l'Union Africaine, le déploiement dans les pays membres d'une force militaire en cas de génocide, de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité. Cette force africaine pré-positionnée sera dotée, d'ici 2010, d'un effectif de 15000 hommes qui resteront stationnés dans leurs pays respectifs, mais devront être mobilisables au moment requis.

En définitive, il apparaît de ce premier module que l'Afrique a fait ces dernières années des efforts considérables en matière de paix et de sécurité ; en cherchant à rassembler tous les Etats, afin de créer une entité communautaire puissante. Cette nouvelle orientation repose sur l'institutionnalisation des structures de décision et d'administration de la politique de défense et de sécurité ; à travers une architecture organique, procédurale et fonctionnelle bien structurées.

Mais, de nombreuses contraintes fonctionnelles et opérationnelles semblent encore limiter son action. Il s'agit principalement des problèmes d'organes, de pouvoirs, opérationnels, stratégiques, financiers et logistiques, dont la résolution est de nature à doper l'action du Conseil de Paix et de Sécurité. C'est pourquoi, le CPS doit mener une dynamique de restructuration de son appareil, en vue de renforcer la perspective stratégique et diplomatique d'une communauté de paix, de défense et de sécurité. Cette démarche appelle à consolider les principes conceptuels et théoriques et à organiser les bases opérationnelles et pratiques de cette communauté.

Avant le Mécanisme du Caire cependant, les Etats africains se sont regroupés par affinité géographique, s'inspirant du Traité d'Abuja (Nigeria), pour instaurer de nouvelles approches d'intégration et pour constituer des palettes de sécurité collective (**Module II**). Une évaluation globale de l'expérience des quatre organisations qui sont concernées ici (la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC), la Southern Development Community (SADC) et l'Intergovernmental Authority for Development (IGAD)), permet de dégager quatre principales tendances. La première, sur le plan opérationnel, révèle que seule la CEDEAO a réalisé avec son Conseil de Sécurité et de Médiation des interventions armées fiables, à travers l'ECOMOG dans des pays en conflit de sa zone de compétence (Sierra Leone, Liberia et Côte-d'Ivoire).

En deuxième lieu, on constate que nombre de pays membres des organisations sous-régionales africaines appartiennent à plusieurs structures à la fois (certains pays d'Afrique Centrale se réclament aussi de l'Afrique Orientale (Rwanda Burundi) ou de l'Afrique Australe (Angola, RDC). La troisième tendance indique qu'il existe entre pays de la sous-région, une certaine forme de concurrence, alors qu'une complémentarité accentuée dans le domaine de la sécurité devrait permettre la maîtrise des phénomènes conflictuels. Cette concurrence prend plusieurs formes : en Afrique Australe et Occidentale, elle s'illustre par une sorte de contestation de l'hégémonie nigériane et sud-africaine. En Afrique Centrale à l'inverse, la désintégration de l'ex-Zaïre a débouché sur une compétition sévère entre le Cameroun et le Gabon. Ce qui se traduit aujourd'hui par une reconfiguration de la puissance dans cette sous-région, où deux couples se font face dans l'espace CEMAC : Cameroun/Tchad d'un côté, Gabon/Congo de l'autre.

En quatrième lieu, il semble se développer, entre les organisations sous-régionales et l'architecture continentale, une volonté d'autonomie diplomatique et stratégique des institutions sous-régionales. En fait, les organisations sous-régionales fonctionnent aux dépens de la structure continentale, et renforcent par le fait même leur capacité intrinsèque de gestion. Ce procédé fragilise le Conseil de Paix et de Sécurité qui pourtant réclame la prédominance sur la gestion des conflits du continent. Alors que, les différentes organisations (continentale et sous/régionale) devraient mener des actions conjointes par mutualisation des ressources matérielles, humaines et stratégiques, pour former un tout concourant au même résultat (la paix et la sécurité en Afrique), on a parfois l'impression d'assister à l'inverse.

Malgré cette dissémination fonctionnelle entre les organisations africaines dans le domaine de la gestion des conflits et de la paix, certains Etats et institutions non africains contribuent à leur manière à la recherche de la paix et de la sécurité en Afrique (**Module III**). Dans le cadre de ce travail, c'est essentiellement l'apport des Etats-Unis et du Royaume-Uni d'une part, de l'Organisation des Nations Unies et de l'Union Européenne d'autre part, qui ont été examinés.

S'agissant de l'ONU qui s'est donnée pour missions principales depuis 1945 le maintien de la paix et de la sécurité internationale, elle joue un rôle central dans la promotion de la sécurité en Afrique. C'est dans cette perspective qu'elle a été contrainte d'adapter ses missions à l'évolution de la dynamique conflictuelle africaine. En effet, alors que son rôle se limitait pendant la guerre froide aux missions d'observation, de maintien et de rétablissement de la paix (Opérations de première génération), l'ONU a, à partir de 1990, élargi son rôle aux missions de consolidation, d'imposition et de reconstruction de la paix ; tout en développant des interventions d'ordre humanitaire (Opérations de deuxième génération). La Somalie, la Namibie, le Rwanda, la RCA ... sont quelques uns des sites d'expérimentation de cette nouvelle politique. Par ailleurs, l'ONU vient suppléer l'action de l'Union Africaine (UA) et des sous-régions (CEDEAO, CEEAC, IGAD et SADC).

Quant aux moyens de financement, l'Afrique ne bénéficie pas d'un mode spécifique. En général, les opérations de l'ONU en Afrique sont financées, comme partout ailleurs par les contributions des Etats membres.

L'Union Européenne pour sa part, intervient comme un facilitateur de paix en Afrique. Dans cette logique, elle soutient les initiatives africaines à partir d'une approche intégrée englobant des instruments politiques, diplomatiques, stratégiques et militaires. Pour faciliter la paix, l'Union Européenne s'est dotée d'un budget de 250 millions d'Euros sur une période de 3 ans à compter de l'année 2003.

En ce qui concerne la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, ces pays mènent des actions autonomes et conjointes pour le maintien de la paix en Afrique. La contribution britannique dans le maintien de la paix et la sécurité en Afrique est ciblée. Elle s'appuie essentiellement sur quatre domaines : le soutien aux OMP (comme c'est le cas au Burundi, au Libéria et en Côte-d'Ivoire) ; la formation aux opérations de soutien à la paix (la Grande Bretagne s'est fixée pour objectif dans ce domaine, de former d'ici 2010, 17 000 africains par les institutions britanniques ou par des institutions relais) ; la réforme du secteur de la sécurité, par la mise en place de mécanismes efficaces de gestion de conflits (*l'International Military Advisory Training Team (IMATT)* qui bénéficie d'une dotation annuelle de 15 millions de Livres Sterling). Et enfin, le soutien et le renforcement des capacités de maintien de la paix des structures régionales en Afrique ; actions inspirées du Rapport Brahimi.

Pour ce qui est des Etats-Unis dont le soutien est mesuré et dense, leur dispositif en Afrique est appréhendée en 9 points: l'International Military Education and Training Program (IMET), l'African Contingency Operations Training Assistance (ACOTA), l'Africa Regional Peacekeeping Program (ARP), l'utilisation des bases militaires africaines, les exercices militaires, l'Africa Center for Strategic Studies (ACSS), l'International Peacekeeping Activities (CIPA) et la Global Peace Operations Initiative.

L'International Military Education and Training Program (IMET) vise à former aux Etats-Unis des officiers originaires de 44 pays africains. Le coût de ce programme se situe en général, en deçà de 1 million \$ par pays, même si le Sénégal a pu bénéficier en 2004 d'une enveloppe d'1 million \$ et l'Afrique du Sud de 1,6 million \$. *L'African Contingency Operations Training Assistance (ACOTA)*, a été mis en place par l'Administration Bush en 2002 pour prendre la place de *l'African Crisis Response Initiative (ACRI)*. Il vise à dispenser une formation à des unités militaires originaires de certains pays, dans le domaine des OMP et de la tactique militaire appropriée. L'ACOTA s'intéresse prioritairement aux pays qui ont participé à l'ACRI ; la principale différence entre les deux étant que l'ACOTA incorpore la formation aux opérations offensives afin de renforcer les capacités des armées africaines à conduire des OMP dans des environnements hostiles.

L'Africa Regional Peacekeeping Program (ARP) vise à équiper, former et soutenir les troupes de certains pays africains impliqués dans des OMP. Ses principaux bénéficiaires, sont les contingents nigériens, sénégalais et ghanéens déployés en Sierra Léone ; les contingents de l'armée guinéenne positionnée le long de la frontière avec le Libéria. *L'initiative transsaharienne de lutte contre le terrorisme* a été lancée officiellement en juin 2005, elle fait suite à l'initiative *pansahel*, initiée par les Etats-Unis après les attentats du 11 septembre 2001 pour empêcher l'établissement de bases terroristes en Afrique. Les Etats-Unis négocient aussi des accords d'utilisation *des bases militaires africaines* en cas de besoins. Seul le Kenya est lié aux Etats-Unis par un accord formel signé en février 1980, et qui autorise les troupes américaines à utiliser le port de Mombassa, ainsi que les installations aéroportuaires d'Embakasi et de Nanyuki. L'armée américaine organise par ailleurs des *exercices de formation conjointe* en Afrique. En septembre 2001, 200 membres de l'US Air Force ont ainsi participé, à Waterkloof Air Force Base en Afrique du Sud, au premier exercice bilatéral avec des forces sud-africaines. Créé en octobre 1999, *l'Africa Center for Strategic Studies (ACSS)* constitue aussi l'un des axes majeurs de l'action américaine en Afrique. Branche du Pentagon's National Defense University, l'ACSS organise des séminaires à Washington D.C. et dans plusieurs pays africains sur différents sujets relatifs, entre autres, à la coopération régionale dans le domaine

de la sécurité, les problèmes de santé dans l'Armée et la gestion des crises. En mai 2003, par exemple, l'ACSS a tenu un séminaire au Mali sur la lutte sous-régionale contre le terrorisme.

Les Etats-Unis participent par ailleurs aux OMP décidées par l'ONU par le biais de *l'international Peacekeeping Activities (CIPA)*. Ce programme a augmenté significativement en 2002, à la suite de la décision américaine de soutenir l'OMP des Nations Unies en Sierra Léone et en RDC. *Le Global Peace Operation Initiative* enfin est un plan à vocation multinationale, approuvé par George W. Bush en avril 2004, et qui engage les Etats-Unis à mobiliser environ 660 millions de dollars pendant 5 ans, afin d'entraîner, d'équiper et de fournir un soutien logistique aux armées des pays souhaitant participer aux OMP.

Ces actions des puissances occidentales et des organisations internationales sont guidées par une approche globale et multilatérale. Actuellement, les questions liées à la gestion des conflits sont traitées en étroite collaboration.

Les actions de l'ONU se fondent de manière générale sur son chapitre VIII, et sur les accords signés avec les organisations régionales. Quant à l'Union Européenne, ses interventions obéissent à une logique fondée sur la coordination et la complémentarité avec les structures chargées des questions de paix et de sécurité. Les actions des puissances occidentales tendent vers la coopération afin de mener des missions conjointes en Afrique.

Il est à relever cependant le caractère mitigé du bilan de ces actions. L'action de l'ONU est contrariée par l'engagement moindre de certaines puissances, à l'instar des Etats-Unis, qui privilégient l'émergence des puissances régionales en Afrique (Afrique du Sud et Nigeria par exemple) susceptibles de jouer le rôle de gendarme dans le continent. En outre, certains dysfonctionnements nuisent à l'efficacité des OMP en Afrique notamment le manque de volonté politique de certaines puissances occidentales réticentes à soutenir les initiatives régionales de sécurité.

En somme, la coopération entre pays occidentaux pour mener des actions conjointes de paix en Afrique n'empêche pas que les logiques de puissances et le clientélisme prennent le dessus sur la nécessaire coordination. Pour donc renforcer les modes d'action et de financement africains des institutions régionales et sous-régionales, il faut que:

- les Etats africains instituent des systèmes de financement autonomes ;
- que les capacités de l'ONU soient renforcées et que son mode de fonctionnement soit transformé au niveau doctrinal et fonctionnel ;
- que l'ONU passe en revue ses modes de financement des OMP et accentue la volonté politique des Etats membres ;
- que les pays de l'Union Européenne n'agissent plus en rangs dispersés ; et que leurs actions soient menées avec la légitimité de l'ONU à travers les organisations africaines chargées des questions de sécurité et de maintien de la paix ;
- que les puissances occidentales acceptent, dans la promotion de la sécurité en Afrique, d'établir dans leurs actions, un lien entre pauvreté et conflit ;
- Enfin, que la lutte contre la corruption et la promotion de la démocratie deviennent aussi des enjeux de sécurité collective.