



HAL
open science

La construction de l'APSA en Afrique de l'Est: Un outil adapté pour qui?

Jean-Nicolas Bach

► **To cite this version:**

Jean-Nicolas Bach. La construction de l'APSA en Afrique de l'Est: Un outil adapté pour qui?. FAU-NOUGARET Matthieu & IBRIGA Luc Marius (dir.), L'Architecture de Paix et de Sécurité en Afrique. Bilan et Perspectives, L'Harmattan, Paris, 2014, p. 223-240, 2014. halshs-02571813

HAL Id: halshs-02571813

<https://shs.hal.science/halshs-02571813>

Submitted on 13 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'Architecture de Paix et de Sécurité en Afrique : bilan et perspectives

Actes des colloques de Bordeaux et Ouagadougou

30 novembre 2012 – 24 et 25 octobre 2013

Organisés par l'Université de Bordeaux (CERDRADI – GRECCAP)
et
l'Université de Ouaga 2 (CEEI)

**Avec le soutien du Mécanisme de soutien au Partenariat Afrique –
Union Européenne et à la Facilité de Paix de l'Union Européenne**

Sous la direction de Matthieu FAU-NOUGARET et de Luc
Marius IBRIGA

La construction de l'APSA en Afrique de l'Est : un « outil adapté » pour qui ?¹

Par Jean-Nicolas BACH

*Docteur en Science politique
Membre associé Les Afriques dans le Monde
Institut d'études politiques de Bordeaux*

On connaît désormais assez bien les traits institutionnels de l'Architecture de Paix et de Sécurité Africaine². Les acteurs des organisations internationales aiment s'y référer à l'occasion de discours officiels pour illustrer les « réponses africaines aux problèmes africains », ou encore pour apporter la preuve concrète de la « responsabilité des Africains » pour résoudre les conflits du continent. De façon plus critique, le monde académique a été prolix pendant la dernière décennie, de sorte qu'aucune conférence internationale portant sur les études africaines ou la sécurité internationale n'oublierait d'y consacrer un panel ou une table ronde³.

Née du passage de l'Organisation de l'Unité africaine à l'Union Africaine (UA), l'APSA se fonde sur quatre piliers supportant la Commission de l'UA d'un côté, et le Conseil de Paix et de Sécurité (CPS) de l'autre. Les quatre piliers sur lesquels repose le dispositif sont les suivants : le Panel des Sages (*Panel of the Wise*), le Système d'Alerte Précoce (*Continental Early Warning System*), le Fonds Spécial pour la Paix (Special Peace Fund) et, ce qui nous intéressera plus spécifiquement ici, la Force Africaine en Attente (*African Standby Force*). Le champ d'intervention de l'APSA ne se limite donc pas à l'action armée coercitive, mais dispose de mécanismes de prévention, de négociation et de médiation tout à fait intéressants.

Cette innovation représentait, au début des années 1990, une double adaptation, normative et sécuritaire. Normative, car il s'agissait de formaliser une évolution doctrinale inspirée (ou appropriée) des normes libérales onusiennes et qui s'imposait progressivement aux pratiques et institutions africaines. Sécuritaire, car elle remettait au centre de l'architecture politique continentale la question de la sécurité ; après le

¹ Issue du colloque de Ouagadougou, 24-25 octobre 2013

² Voir notamment les autres contributions à cet ouvrage

³ Ce papier est la version écrite d'une communication présentée le 25 octobre 2013 à Ouagadougou lors de la conférence « L'architecture de paix et de sécurité en Afrique à la croisée des chemins ». Je remercie tout particulièrement les organisateurs de ce colloque ainsi que le Centre d'Études Européennes et de l'Intégration, le Centre Emile Noel de l'Université de Ouaga 2, et le Cerdradi de l'Université Bordeaux IV pour leur invitation.

désengagement occidental des années 1990 sur le continent et les initiatives des Communautés économiques régionales africaines dans la gestion de conflit, l'émergence de l'APSA peut, sous certains aspects, être perçue comme un point de convergence entre une demande de certains leaders africains et un réengagement politique et financier des acteurs extérieurs.

Cette convergence explique en partie les innovations normatives importantes dont faisait alors preuve l'UA, notamment en matière d'opération de paix. On passait alors officiellement d'une perception « westphalienne » des opérations de paix (consistant à assister le règlement des litiges entre États sans remettre en cause leur souveraineté) à une conception « postwestphalienne » des opérations de paix⁴. Plutôt défendue en théorie par les acteurs occidentaux, cette dernière considère que le rôle des opérations de paix ne consiste pas uniquement à maintenir l'ordre entre les États, mais également à intervenir à l'intérieur de ceux-ci, selon une conception libérale de l'ordre politique et de la démocratie. Il s'agit notamment de favoriser la bonne gouvernance et d'assumer la responsabilité de protéger dans des cas bien définis (crimes de guerre, génocides, crimes contre l'humanité).

Cette conjonction d'intérêts entre acteurs africains et non africains, ainsi que l'évolution doctrinale des institutions de l'UA, font-elle pour autant de l'APSA est un « outil adapté », « efficace et cohérent », comme le soulignait un représentant du ministère des Affaires étrangères français en introduction à ce colloque tenu à Ouagadougou les 25 et 26 octobre 2013 ?

Il est indéniable que les différentes missions menées par l'Union Africaine et/ou les organisations sous-régionales ont démontré la capacité et la volonté politique de nombreux États du continent d'assurer un rôle renforcé dans les opérations de paix en Afrique. On ne peut d'ailleurs être qu'admiratif si l'on compare les missions africaines menées sur le continent avec la construction d'une Défense européenne. Pour ne citer que les plus récentes, mentionnons la mission au Mali (la MINUSMA compte aujourd'hui⁵ environ 4 400 hommes en armes), en Centrafrique (la MISCA qui a remplacé la MICOPAX en décembre 2013 devrait atteindre 6000 hommes en armes dans les mois qui viennent), et la plus importante en nombre d'effectifs atteints, la mission de l'UA en Somalie (l'AMISOM) compte aujourd'hui environ 17 000 hommes en armes.

⁴ A. Bellamy, P. Williams, *Understanding Peacekeeping*, Malden, Blackwell Publishing, Cambridge, Polity, 2nd édition, 2010, p. 4.

⁵ Cet article a été rédigé en janvier 2014.

On observe néanmoins souvent des décalages importants entre le virage doctrinal élaboré dans le cadre de l'APSA il y a plus d'une décennie et leur mise en pratique. On constate en effet la mise en place de logiques *ad hoc* en matière de médiation, parallèlement au Panel de Sages de l'APSA, et nous avons abordé ailleurs ce décalage entre les normes de l'architecture africaine et la conduite de l'AMISOM depuis 2007⁶. Mais ce décalage est-il si surprenant ? Peut-on aller plus avant et se demander si, malgré ces décalages entre la théorie et la pratique, l'APSA ne serait pas en réalité un « outil adapté » ? La question qui se pose alors est relative à ces deux termes, « outil », et « adapté ». Car se surprendre du décalage entre théorie et pratique, ce serait d'abord commettre l'erreur de croire que l'APSA était conçue comme une structure supra-étatique autonome. Il n'en est rien. L'APSA a été construite et fonctionne résolument selon une logique intergouvernementale. Il ne faut donc pas s'y tromper, l'APSA (et ses mécanismes) est bel et bien un « outil » politique et sécuritaire au service non seulement des États membres de l'organisation africaine⁷, mais aussi un « outil » au service des acteurs extérieurs (l'important appui financier de l'Union européenne en est l'illustration). Considérer l'APSA ainsi, à savoir un outil au service des États permet de comprendre le bricolage et les négociations continus dont font preuve les États africains et non africains en matière de sécurité, que ce soit au niveau des communautés économiques régionales (CER) ou au niveau continental. Cela permet également de comprendre les motivations des États et leurs divergences, puisque ceux-ci, qu'ils soient africains ou non africains, ne partagent pas forcément (loin s'en faut) les mêmes perceptions de la sécurité.

Ce qui nous conduit à notre deuxième terme : « adapté ». « Adapté » pour qui, et selon quels objectifs ? La souplesse de l'architecture et ses adaptations *ex post* à certaines interventions unilatérales (Éthiopie et Kenya en Somalie par exemple) ont précisément offert une illustration claire de l'adaptation de l'outil APSA aux objectifs visés par les États en fonction de leurs propres intérêts nationaux. Par conséquent, si la mise en œuvre de l'APSA peut paraître inadaptée aux objectifs d'une paix libérale, elle paraît au contraire relativement adaptée aux ajustements pragmatiques que nécessitent les crises complexes auxquelles elle doit faire face sur le continent.

Il ne s'agit pas ici de défendre ou de condamner le bilan de l'APSA, mais d'en souligner le caractère à la fois structurant, contraignant, et laissant une

⁶ Bach Jean-Nicolas & Esmenjaud Romain, « Innovations normative, résilience des pratiques : à qui et à quoi sert l'AMISOM ? », *Sécurité Globale*, Hiver 2011-2012, p. 67-83.

⁷ Esmenjaud Romain, « Architecture de paix et de sécurité en Afrique : Evaluation et renforcement », *Revue de Défense Nationale*, octobre 2013, p. 57-62.

certaine marge de manœuvre aux États africains et non africains. Nous prenons ici comme étude de cas la construction difficile et ambiguë de la structure destinée à accueillir la Brigade d'Afrique de l'Est (*East African Standby Force*). L'AMISOM nous montre, dans cette région, tout à la fois le caractère relativement contraignant de l'APSA, mais aussi les défis posés par les interventions des États chez leur voisin. Elle montre également toute l'ambiguïté de l'APSA : elle permet de légitimer, *ex ante* ou *ex post*, des interventions dont les déterminants correspondent moins aux intérêts défendus par les textes de l'UA, qu'aux intérêts directs des pays intervenants.

Si l'on souhaite faire des recommandations (exercice difficile auquel se sont livrés les participants au colloque de Ouagadougou en octobre 2013), il paraît donc nécessaire d'aller au-delà de la critique selon laquelle le modèle ne serait pas assez, ou mal mis en œuvre. Il faut en effet revenir en premier lieu sur le modèle lui-même et les modalités de sa construction en tant qu'« outil » au service des États (I). Nous reviendrons ensuite sur le cas de l'East African Standby Force – Coordination Mechanism (EASF-COM) et sur les difficultés auxquelles ce projet demeure confronté (II). Enfin, nous tirerons certains enseignements à partir du cas de la mission de l'UA en Somalie quant à la construction de l'APSA en Afrique de l'Est (III).

I. D'une armée de défense continentale à un outil au service des États africains

La moitié des opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies (ONU) se déroule sur des théâtres africains, le continent concentrant 75 pour cent des personnels de ces missions⁸. Cette concentration des efforts internationaux sur un même continent explique en partie la volonté d'« africaniser » les opérations de paix en Afrique⁹. Une africanisation qui offre d'ailleurs certains avantages aux acteurs non africains, telle que la capacité à justifier d'un faible investissement militaire dans une crise africaine (comme en Somalie où aucun pays non africain n'a envoyé des troupes depuis la fin de l'ONUSOM au milieu des années 1990, ou plus récemment en République centrafricaine où la France intervient seule depuis décembre 2013 en soutien à la mission de l'UA en République

⁸ Ferras Patrick, « Security Stakes and Challenges in the Horn of Africa », in Alexandra Magnolia Dias (dir.), *State and Societal Challenges in the Horn of Africa*, Center of African Studies, ISCTE, University Institute of Lisbon, 2013, p. 48-58.

⁹ Voir Romain Esmenjaud & Benedikt Franke, « Qui s'est approprié la gestion de la paix et de la sécurité en Afrique ? », *Revue internationale et stratégique*, 2009, vol.75, n°3, p.37-46.

Centrafricaine, la MISCA¹⁰). Pour la France précisément, le fort discours en faveur de l'Africanisation des opérations de paix permet d'éviter, à gauche comme à droite, le face-à-face franco-africain et les accusations de néocolonialisme. Mais l'APSA est avant tout un produit construit par les acteurs africains (continentaux, régionaux et nationaux) dont il faut comprendre l'émergence sur le temps long.

La doctrine de l'APSA se fonde sur une conception postwestphalienne des opérations de paix¹¹. L'Acte constitutif de l'Union Africaine peut en effet être interprété comme dépassant une conception basée sur la défense des États. On constate ainsi, depuis le passage de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) à l'UA en 2002, un saut qualitatif plaçant désormais les populations au centre des préoccupations, et déplaçant les actions internationales à l'intérieur même des États. L'État de droit, la bonne gouvernance, la décentralisation, ou encore la réforme du secteur de la sécurité se sont imposés comme autant d'outils, dont l'utilisation, voire les interprétations, restent bien entendu sujettes à caution. Toujours est-il que d'un point de vue normatif, 2002 représente un tournant.

Cette évolution du cadre d'intervention de troupes africaines en Afrique doit être perçue comme le résultat de l'imposition progressive d'une certaine conception de la construction d'une « armée africaine ». Une armée africaine qui, malgré les références récurrentes aux ambitions de Kwame Nkrumah, n'a plus grand-chose en commun avec son projet d'armée africaine. Celui-ci est en effet à resituer dans le processus des indépendances et des logiques néocoloniales qui leur succédaient. Il s'agissait alors, pour le président ghanéen, de mettre sur pied une armée dont la mission consistait à défendre le continent des velléités impérialistes et néocoloniales¹².

Le tournant normatif prend racine au début des années 1990, dans un contexte postguerre froide de désengagement des Occidentaux en Afrique. L'adoption de plusieurs textes marque le début de l'évolution normative et le changement progressif de la culture de la sécurité. Dans la continuité de la Charte de Banjul (*Africa Charter on Human and People's Right*) signée en 1986, la déclaration du Sommet de l'UA est adoptée dès 1990. L'adoption

¹⁰ Depuis le 5 décembre 2013, la France intervient en soutien à la MISCA (Résolution ONU 2127). Le 20 janvier 2014, les 28 ministres des Affaires étrangères des 28 pays de l'UE ont décidé d'une mission européenne en soutien aux forces françaises et à la MISCA. L'opération, qui doit être déployée dès février 2014, devrait compter entre 400 et 600 soldats et pourrait comprendre des troupes d'Estonie, de Belgique et de Pologne).

¹¹ Romain Esmenjaud, « L'africanisation des opérations de paix, de N'Krumah à la FAA : Quelles conceptions de la sécurité ? », in Jocelyn Coulon (éd.), *Guide du Maintien de la Paix 2011*, Athéna Editions, 2012.

¹² *Ibid.*

de la *Solemn Declaration on the Conference on Security, Stability, Development and cooperation in Africa* signe l'accélération du processus qui conduira en 2002 à l'adoption des nouveaux mécanismes de sécurité de l'UA : Conseil de Paix et de Sécurité (CPS), Système d'Alerte Précoce (*Early Warning System*), le Panel des Sages (*Panel of Wise*), Fonds pour la Paix (*Peace fund*) et bien sûr, la création des Forces Africaines en Attente (*African Standby Force*)¹³.

Ces développements s'effectuent au sein d'un cadre normatif en transformation radicale. Romain Esmenjaud a montré l'insistance croissante des documents de l'UA non plus sur les questions stato-centrées, mais également sur les problèmes transnationaux, le développement d'une culture et d'institutions démocratiques, des droits de l'homme, le développement durable, les programmes de reconstruction postconflits (le *Policy Framework sur Post-Conflict Reconstruction and Development*, PCRD, est adopté en 2006), la prévention des conflits (cf. Préambule du Protocole du Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA), ou encore la bonne gouvernance avec la création de l'*African Peer Review Mechanism* destiné à émettre des sanctions envers les pays dont les gouvernements ne respecteraient pas les voies constitutionnelles d'accès au pouvoir. C'est donc une considération pour la sécurité humaine qui s'impose définitivement lors du passage de l'OUA à l'UA en 2002, avec la mise en place de dispositifs concrets visant à intervenir politiquement et militairement à l'intérieur des États dont les compétences sont ainsi dépassées.

Militairement, les Forces Africaines en Attente (FFA), dont l'opérationnalisation est prévue à l'échéance 2015, représentent la concrétisation d'une armée africaine dont la montée en puissance devra se baser sur les communautés économiques régionales ayant fait preuve d'initiatives encourageantes dans les années 1990 (ECOMOG de la CEDEAO au Libéria notamment). On passe ainsi de la conception d'une armée africaine défendue par K. Nkrumah ou plus tard par M. Khadafi et R. Mugabe (armée de défense contre les intrusions extracontinentales, ou armée d'interposition entre des États) à une armée « politique » destinée à intervenir à l'intérieur même des États du continent - une conception impulsée par les « jeunes turcs » (Tabo Mbeki, Olusegun Obasanjo). Sur la base de l'article IV de l'Acte constitutif de l'UA, 6 scénarii sont ainsi élaborés, dont les deux derniers confirment cette tendance interventionniste en cas de crime de guerre, de génocide et de crime contre l'humanité. Les nouvelles institutions africaines reflètent donc bel et bien les principes onusiens qui se trouvent ainsi appropriés par l'organisation continentale.

¹³ *Ibid.*

Néanmoins, la mise en œuvre de ce nouveau paradigme de la sécurité et de ses nouveaux instruments sera plus lente, et les interventions des Africains chez les Africains resteront pour le moins timides en matière de bonne gouvernance et de défense des droits humains. Militairement, l'intervention du Nigéria au Libéria n'ouvre pas la voie aux gouvernements qui demeurent prudents dans leurs interventions au sein de leur sous-région, ou chez leur voisin direct. Au-delà de la nouvelle norme selon laquelle les pays pourraient sanctionner ou intervenir à l'intérieur des États au nom de la bonne gouvernance et du développement afin d'assurer ou de maintenir la paix, on constate dans les faits que les motivations des pays interventionnistes continuent de découler d'enjeux nationaux propres aux États engagés. On a pu le voir dans les années 1990 bien sûr (rejet en 1993 de la proposition du Secrétaire général Salim Ahmed Salim de déployer des opérations de paix dans les pays *via* l'UA- l'ONU étant privilégiée), mais également après 2002. La mission au Darfour (AMIS, puis UNAMIS), dont les moyens sont passés certes de 300 à 7000 hommes, demeurent modestes - l'Éthiopie a été le seul pays à fournir des hélicoptères, dont on sait l'importance pour de telles opérations. Le mandat de la mission ne consiste d'ailleurs nullement à remettre en cause la légitimité du régime d'Omar al-Bashir, mais plutôt à stabiliser la zone et permettre la tenue de négociations. L'intervention aux Comores n'a pas non plus eu pour objectif la protection des civils, mais le maintien du système d'États en place. L'« opération démocratie » montée et conduite par l'UA avait ainsi pour objectif de lutter contre la rébellion en soutenant le régime d'Ahmed Abdallah Sambi, dans le respect des frontières au sein desquelles l'île d'Anjouan devait être maintenue¹⁴. Le cas plus récent de la mission de l'UA en Somalie depuis 2007 (AMISOM) confirme cette tendance tenace qu'ont les missions africaines à être mandatées en vue de conserver des régimes, voire des gouvernements en place, alors que leur légitimité même est très contestée¹⁵.

La logique westphalienne visant à protéger les États ou à assurer la survie des gouvernements demeure ainsi prégnante. Une tendance qui découle logiquement de la structure intergouvernementale sur laquelle se fondent l'Union Africaine et les communautés économiques régionales. Car si le cadre normatif a franchi un cap important en 2002, les processus décisionnels n'ont pas été repensés, de sorte que les décisions reflètent avant tout les intérêts nationaux des États. Les institutions nées de la fondation de l'APSA peuvent par ailleurs être contournées, *via* notamment la création de

¹⁴ Voir notamment Mohammad A. Hussein, *From AMIB to AMISOM, The Need for Institutional and Mandate Clarity in APSA*, ISS Paper 239, Septembre 2012.

¹⁵ Bach Jean-Nicolas & Esmenjaud Romain, « Innovations normatives, résilience des pratiques... », art. cité.

commissions de médiations *ad hoc*¹⁶, ou encore l'insertion de troupes *a posteriori* dans des missions de l'UA après que celles-ci étaient intervenues en dehors du cadre institutionnel de l'APSA (comme l'a montré en 2011-2012 le cas du Kenya en Somalie, suivi en ce moment même par les troupes éthiopiennes qui devraient intégrer l'AMSOM dans les semaines à venir). Le projet en cours d'une force de réaction rapide dans le cadre de l'APSA (la CARIC) montre quant à lui l'adaptation des institutions africaines aux pratiques¹⁷. En effet, cette initiative portée par la présidente actuelle de la Commission de l'UA, Madame Zuma, et soutenue par les pays « leaders » dans les opérations de paix/interventions armées (Éthiopie, Ouganda, Tchad, Nigéria) ne fait que renforcer la logique d'interventions portées par des États « pivots »¹⁸, plutôt qu'elle ne remettrait en cause le poids des pays ayant à la fois l'intérêt et les moyens d'intervenir.

Le maintien d'une logique intergouvernementale et les articulations entre le nouveau contexte normatif d'un côté, et leur mise en œuvre de l'autre ne doivent cependant pas être condamnés trop rapidement. Car si l'on peut critiquer le décalage entre théorie et pratique, ce bricolage offre également la preuve de la souplesse des institutions et de leur adaptabilité à des contextes particuliers. Il ne faut pas s'y tromper : l'APSA a certes mis en place des institutions intrusives, mais elle demeure avant tout un outil au service des acteurs et des États africains et non africains. Ainsi, derrière les échecs apparents de l'application des modèles libéraux internationaux, on doit également souligner des avancées notables et prometteuses dans la construction et la mise en œuvre de l'APSA. Le cas de la construction de la Brigade d'Afrique de l'Est offre tout à la fois l'illustration des ambiguïtés, des défauts et des blocages de l'APSA, mais aussi de ses avancées et de ses perspectives encourageantes.

II. Défis politiques et organisationnels de l'East African Standby Force

La construction des Forces africaines en attente (FFA) a été conçue sur une base sous-régionale. Les FAA se fondent ainsi sur cinq brigades, organisées à partir des communautés économiques régionales du continent (Union du Maghreb Arabe au Nord, SADC en Afrique australe, CEDEAO à l'Ouest,

¹⁶ Pour les cas des Comores ou du Soudan, voir le Mohammad A. Hussein, « From AMIB to AMISOM », art. cité.

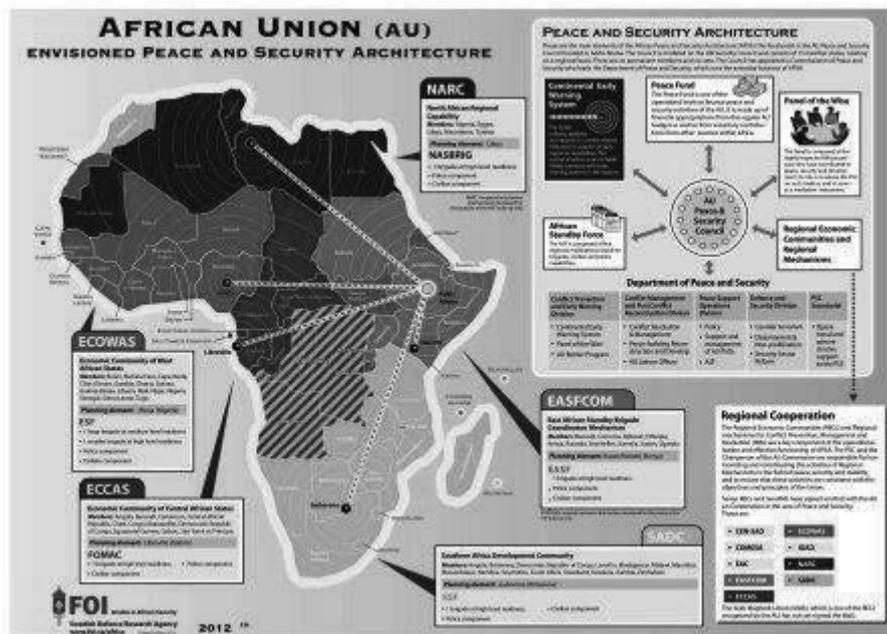
¹⁷ Voir Gnanguênon Amandine, « La Caric : Une réponse aux défis politiques et opérationnels africains ? », Revue de Défense Nationale, octobre 2013, p. 63-67.

¹⁸ Esmenjaud Romain, « Architecture de paix et de sécurité en Afrique... », art. cité.

CEEAC en Afrique centrale, et IGAD à l'Est)¹⁹. À l'Est, c'est donc l'*Inter Governmental Authority for Development* (IGAD) qui devait initialement représenter le cadre institutionnel sous-régional destiné à accueillir et à mettre en œuvre la brigade d'Afrique de l'Est (l'EASBRIG) créée en 2004. Mais la construction de la brigade d'Afrique de l'Est au sein de l'IGAD se heurtait à deux obstacles initiaux. *Primo*, en rassemblant des pays de la Commission de l'Océan indien (COI) et de la Communauté d'Afrique de l'Est (*East African Community*, EAC), les États contributeurs à la brigade d'Afrique de l'Est dépassaient largement le cadre de l'IGAD. *Secundo*, le fait de développer la brigade sous-régionale dans une structure comme l'IGAD, très fortement influencée par l'État éthiopien, engendrait une forte réticence de nombreux pays d'Afrique de l'Est, notamment du Kenya. Afin de répondre à ces réticences, une structure *ad hoc* a donc été mise en place pour recouvrir non plus seulement la Corne de l'Afrique, mais aussi une partie de l'Afrique de l'Est et de l'Océan indien : l'EASBRICOM, destinée à accueillir la brigade d'Afrique de l'Est. En 2007, l'EASBRICOM devient l'EASF-COM (East African Standby Force – Coordination Mechanism) alors que la brigade d'Afrique de l'Est est rebaptisée EASF (East African Standby Force)²⁰. L'EASF regroupe actuellement une dizaine d'États actifs, signataires du Protocole d'accord signé en 2005 et amendé en 2011 (Djibouti, Éthiopie, Kenya, Rwanda, Burundi, Somalie, Soudan, Ouganda, Seychelles, Comores) alors que le Soudan du Sud y occupe une place d'observateur depuis 2013.

¹⁹ Voir Gnanguénon Amandine, *La gestion des "systèmes de conflits" en Afrique subsaharienne, Concept et pratique d'un multilatéralisme régionalisé*, Doctorat de Science Politique, Université d'Auvergne, Clermont Ferrand I, 2010.

²⁰ Voir <http://www.easfcom.org/>;



Source : <http://www.easfcom.org/index.php/about-easf/history-and-background>

L'appui de l'Union européenne dépasse les cinq millions d'euros, alors que l'EASF bénéficie également de l'appui financier de certains pays regroupés au sein des Amis de l'EASF (Friends of EASF, comprenant l'Allemagne, le Japon, les Pays-Bas, la Grande-Bretagne, les États-Unis, le Danemark, la Suède, la Finlande, l'Islande et la Norvège).

L'EASF a connu des développements positifs ces dernières années en matière formations de troupes et d'exercices opérationnels à l'échelle de la sous-région (dont le *Field Training Exercise* de Djibouti en 2009 et *Mashariki Selam* en Ouganda en 2013)²¹. On note également à l'échelle du continent et en partenariat avec l'Union européenne la participation de l'organisation dans le cadre des exercices continentaux *Amani Africa I* (2008-2010) et *Amani Africa II*. Ce dernier débuté en 2011 doit s'achever à la fin de l'année 2014 au Lesotho et au Botswana et conduire à l'opérationnalisation des FAA en 2015. Par ailleurs, l'EASF représente un forum pour les représentants des forces de défense des pays membres. En ce sens, l'EASF est la seule structure à permettre un dialogue entre les

²¹ <http://www.easfcom.org/index.php/events/ftx-13/2-mashariki-salam-2013>. Notons également la conduite à Nairobi en 2008 puis à Khartoum en 2011 de *Command Post Exercises*, ou encore le *Logistic Mapping Exercise* réalisé en novembre 2010 à Addis-Abeba.

différents États de la région élargie aux autres communautés économiques régionales (IGAD, EAC, COI).

Mais malgré ces avancées, la montée en puissance de l'EASF demeure confrontée aux obstacles découlant des difficultés régionales, continentales et intergouvernementales. Au niveau des sous-régions, on retrouve la complexité à l'œuvre dans d'autres parties du continent, à savoir la multiplicité des appartenances des États aux organisations régionales et aux communautés économiques régionales (IGAD, EAC, COI, SADEC, CEEAC). À titre d'exemple, le Kenya et l'Ouganda sont à la fois membres de l'IGAD, de l'EAC, et de l'EASF. Ces appartenances multiples ralentissent les processus de construction des brigades sous-régionales, les États devant répondre à des ambitions parfois contradictoires d'une organisation à l'autre. Le développement d'une défense commune au sein de l'EAC est en ce sens très intéressant.

Regroupant le Burundi, le Kenya, le Rwanda, l'Ouganda et la Tanzanie, l'EAC a développé une structure de défense commune bénéficiant de soutiens extérieurs tels que l'Union européenne ou le Royaume-Uni. Les pays membres ont signé, à l'occasion du sommet d'Arusha (Tanzanie, 28 avril 2012), un protocole de coopération de défense (*Protocol on Cooperation in Defence*), dont l'ambition est la création d'une défense commune sur le modèle de l'OTAN²². L'EAC devient en ce sens un acteur de plus en plus important en matière de sécurité. Six exercices militaires ont été menés entre 2005 et 2012, au Kenya, en Tanzanie, en Ouganda et au Rwanda. Le champ d'intervention envisagé est par ailleurs très large : opérations de paix, lutte antiterroriste, intervention suite à une catastrophe naturelle, lutte contre la piraterie et force de réaction rapide. Ces compétences semblent donc aller plus loin que celles de l'EASF et du maintien ou de l'imposition de paix. Le risque de multiplication des mécanismes et la question de leur cohérence suite à ces initiatives peuvent également être illustrés par l'ambition de l'EASF de développer un mécanisme d'alerte précoce (*Early Warning System*) alors que de tels mécanismes existent déjà au sein de l'IGAD et de l'EAC. Aujourd'hui, c'est donc la question de l'évolution de ces structures et de leurs rapports qui se pose : l'EAC et l'EASF ont-ils vocation à fusionner à terme ? L'EAC, qui semble plus crédible d'un point de vue politique, peut-elle/va-t-elle absorber à terme l'EASF par l'élargissement progressif de ses pays membres ?

En développant une véritable structure de défense parallèle à l'EASF, l'EAC révèle surtout le déficit de confiance des pays de la région envers la brigade

²² Katja L. Jacobsen & Johannes R. Nordby, *Danish Interests in Regional Security Institutions in East Africa*, DIIS Report 14, 2013.

d’Afrique de l’Est, ce qui reflète à nouveau la diversité des acteurs, de leurs conceptions des menaces et de la sécurité. Fait révélateur et ajoutant à la confusion par rapport à la construction de l’EASF, le Soudan du Sud et la Somalie ont récemment demandé leur intégration à l’EAC (une demande finalement rejetée). Ces tendances confirment par ailleurs la volonté des pays de se positionner comme leaders régionaux au sein de la région. Les relations entre l’Éthiopie et le Kenya au sein de l’EASF illustrent de tels blocages. En effet, la confiance limitée entre les deux États a conduit au partage des institutions de l’EASF entre l’Éthiopie et le Kenya. Les capacités militaires s’en trouvent partagées. Le PLANELM (mécanisme de planification de la brigade, chargé de préparer la brigade à intervenir militairement) et l’*International Peace Support Training Center* responsable de l’entraînement de l’EASF sont situés au Kenya, alors que l’état-major de la Brigade est-africaine et sa base logistique se trouvent à Addis-Abeba.

Autre problème rencontré par la Brigade d’Afrique de l’Est : les contributions éventuelles de troupes. Certes, il est peu envisageable pour les pays de s’engager quant à la taille des contingents à envoyer dans de futures missions, dans la mesure où le dimensionnement des troupes dépend d’enjeux conjoncturels, financiers, et surtout politiques. Mais c’est aussi précisément parce que les missions de maintien ou d’imposition de paix dépendent de décisions politiques avant tout basées sur des logiques statocentrées (en dépit du cadre normatif postwestphalien, comme nous le notions plus haut), qu’une base minimale pourrait être définie pour chaque État.

Concernant la dépendance financière de ces missions (les frais de fonctionnement de l’EASF sont financés par les États africains, mais les exercices menés, les formations, puis les soldes des soldats en mission sont pris en charge par des financements extérieurs), il semble difficile d’y remédier autrement que par un effort soutenu des États africains eux-mêmes. Cette question conduit inévitablement à une réflexion sur les capacités des États à soutenir une telle charge, mais aussi sur la volonté des États non africains de renoncer à un puissant instrument leur permettant d’exercer une influence notable sur le cours des missions africaines.

Quant au rôle politique que pourrait jouer l’EASF, il se trouve affaibli par son statut défini en dehors de la CER. La capacité de l’organisation à jouer un rôle de relais institutionnel fort et cohérent, entre l’UA et les organisations régionales notamment, s’en trouve contrainte. Les États s’expriment en effet chacun en leur nom propre. Cette faiblesse politique et décisionnelle de l’EASF rend la mise en place d’une intervention dans la région soumise au bon vouloir des États africains, des partenaires extérieurs, et de l’UA.

Le cas de la mission africaine en Somalie depuis 2007 (l'AMISOM) confirme depuis son élaboration jusqu'à aujourd'hui que l'APSA n'est pas une entité autonome, mais qu'elle dépend à la fois du bon vouloir des pays intervenants et des financements extérieurs. Le cas somalien montre que l'APSA est moins une contrainte qu'une structure s'ajustant aux intérêts des pays (et surtout des États « pivots »). L'UA se trouve alors en quelque sorte prise entre sa nouvelle doctrine d'un côté, et les intérêts nationaux des pays contributeurs de troupes de l'autre. Ainsi, les évolutions de la mission conduite en Somalie font certes ressortir les faiblesses de l'APSA, mais font également preuve de ses capacités d'adaptation au sein de l'Architecture de paix et de sécurité.

III. L'AMISOM : avancées sur le terrain, échec de l'APSA

L'AMISOM représente un véritable laboratoire d'étude des avancées et des limites de l'application de la doctrine des « solutions africaines aux problèmes africains ». Depuis l'opération au Burundi (fév 2003-juin 2004), les deux missions aux Comores (mars-juin 2006 ; mai 2007-sept 2008), puis celle au Soudan (mai 2004-sept 2007), il s'agit de la cinquième opération menée par l'UA, et de la plus importante jamais déployée par une organisation africaine. Alors que son mandat initial prévoyait le déploiement de 8000 hommes, ce nombre est élevé à 17 000 en février 2012, auxquels l'on peut désormais ajouter les 4000 soldats éthiopiens intégrés à la mission depuis janvier 2014. Ces effectifs sont donc largement supérieurs à la mission de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) au Liberia qui n'ont jamais dépassé 12 000 hommes. Nous revenons ici (très) brièvement sur les origines de la mission, son évolution jusqu'au début de l'année 2014, et enfin sur ce que la mission révèle des bricolages politiques au sein de l'APSA.

Suite à la création des institutions de transitions somaliennes en 2004 (2004-2012), le président alors élu, Abdullahi Yusuf Ahmed, ne cesse de réitérer les appels envers la communauté internationale. Ces appels lancés à l'ONU et à l'UA visent à créer les conditions sécuritaires minimales qui permettraient aux institutions de transition, formées au Kenya, de s'installer sur le territoire somalien. En 2005, l'UA donne son feu vert à l'IGAD en vue de monter une telle opération. La mission de l'IGAD en Somalie devait être déployée sous le nom d'IGASOM. Une logique qui répondait au principe de l'APSA selon lequel les interventions armées devaient être basées en priorité sur les communautés économiques régionales. Néanmoins, le déficit de confiance de l'IGAD, mentionné plus haut, la réticence de l'ONU à lever l'embargo international sur la Somalie (1992), et la réticence des États-Unis à voir les pays limitrophes (Kenya, Éthiopie, Djibouti) intervenir *via* cette mission en Somalie bloquent la mise en œuvre de l'opération.

Il faudra attendre que la crise prenne une nouvelle dimension, suite à la prise de Mogadiscio et des principales villes du pays par l'Union des tribunaux islamiques en 2006, face à l'ARCPT (*Alliance for Restoration of Peace and Counter-Terrorism*) soutenue par les États-Unis. La Somalie est alors propulsée aux premières pages des médias internationaux qui y voient l'installation du nouveau régime « taliban », faisant du pays un nouveau front de la lutte internationale contre le terrorisme²³. Ainsi lorsque l'Éthiopie, menacée d'attaque par une branche radicale des Tribunaux islamiques, décide d'intervenir de façon préventive et unilatérale afin de les chasser de la capitale, plus aucune voix ne s'élève. L'offensive devient officielle en décembre 2006 après la promesse de l'UA d'envoyer dans les mois suivants une mission africaine relevant les troupes éthiopiennes. L'IGAD ne condamnera pas non plus cette intervention menée en dehors des nouvelles institutions de paix et de sécurité, Asmara décidant de suspendre sa présence au sein l'IGAD.

En quelques semaines, les troupes éthiopiennes parviennent à chasser les Tribunaux islamiques de Mogadiscio. Quant à la mission de l'Union Africaine, elle est validée dès janvier 2007 par le CPS de l'UA, puis légitimée par la résolution 1744 du Conseil de Sécurité de l'ONU le 20 février suivant. Le contingent africain déployé depuis mars 2007 par l'Ouganda a depuis été rejoint par des troupes envoyées par le Burundi, Djibouti, la Sierra Leone, le Kenya, et l'Éthiopie. L'intégration du contingent éthiopien confirmée en janvier 2014 portera ainsi la mission à environ 21 000 hommes en armes.

Formée de contingents africains et en majorité de pays limitrophes, la mission n'aurait néanmoins pas été possible sans le soutien financier des acteurs extérieurs. Le « paquet logistique » fourni par l'ONU assure le financement d'une part importante des équipements et du soutien logistique. L'Union européenne, *via* le mécanisme de Facilité de Paix notamment, finance les soldes des troupes de l'AMISOM. Ce financement représente plus du tiers du financement total de la mission depuis 2007. Plus largement, plus de 600 millions d'euros auraient été versés par l'UE sur l'ensemble de ses programmes liés à la Somalie (dont le programme de formations des soldats EUTM-Somalia)²⁴. Les États-Unis apportent également un appui logistique à la mission *via* des entreprises privées.

²³ Marchal Roland, « Somalie : un nouveau front antiterroriste ? », *Les Études du CERI*, 2007, n° 135.

²⁴ L'intégration des soldats kényans et éthiopiens à la mission a soulevé des débats au sein des institutions européennes. Il s'agit de savoir si l'on poursuit le financement des troupes en nombre croissant au sein de l'AMISOM ou si, comme le préconise notamment la France, ces financements doivent être dirigés vers d'autres missions comme en République centrafricaine.

L'AMISOM a connu une nette progression sur le terrain depuis son lancement en 2007. Les principales villes du pays ont été reprises aux troupes les plus radicales (« Shebab »²⁵), ces derniers conservant certains bastions du centre et du sud du pays. Les attentats de Kampala en 2010 et de Westgate à Nairobi en 2013 peuvent être interprétés en partie comme le signe d'une perte de vitesse de la part du mouvement et ses difficultés à conserver une implantation locale en Somalie.

Mais malgré ces avancées, l'AMISOM est révélatrice des difficultés rencontrées dans la construction d'une paix africaine et dans la mise en œuvre des principes de l'APSA adoptés en 2002. La mission demeure tout d'abord dans une dépendance financière très forte vis-à-vis des acteurs non africains. La récente intégration des troupes éthiopiennes qui seront désormais financées par la mission montre bien le coût élevé de l'intervention pour les pays - rappelons que l'Éthiopie menait cette guerre sur ses fonds propres depuis 2006, conservant ainsi son indépendance politique.

Par ailleurs, le maintien du mandat de l'AMISOM comme soutien au gouvernement somalien et la conduite d'une véritable guerre menée contre les « Shebab » ne permet pas de classer la mission ni dans les différents scénarii élaborés dans le cadre de l'APSA, ni de considérer la mission comme une opération de paix²⁶. La responsabilité de protéger ne fait pas non plus partie du mandat de l'AMISOM, pas plus que la protection des civils ou la promotion de la bonne gouvernance²⁷. L'UA n'a pourtant jamais cessé de légitimer la mission en Somalie, même si cette dernière s'éloigne du cadre normatif postwestphalien adopté en 2002. On pourrait y voir une faiblesse de l'institution africaine à faire appliquer ses nouveaux principes. Mais l'on peut aussi y lire une certaine souplesse et une capacité d'adaptation relativement à la conduite d'une véritable guerre. Cette souplesse peut-elle pour autant être considérée de façon « positive » ? Autrement dit, l'APSA n'est-elle pas en train de scier la branche sur laquelle elle est assise en légitimant une guerre ouverte ? Si cette question reste ouverte, l'AMISOM a clairement démontré que l'APSA, loin de pouvoir être considérée comme

²⁵ Pour un historique sur les Shebab, voir Stig Jarle Hansen, *Al Shabaab in Somalia: The History and Ideology of a Militant Islamist Group, 2005-2012*, Oxford University Press, USA, 2013.

²⁶ Tel que défini début 2007, le mandat de l'AMISOM comporte trois volets : le soutien aux Institutions fédérales de transition (IFT) dans leur effort en vue de la stabilisation de la situation dans le pays et de la promotion du dialogue et de la réconciliation ; la facilitation de l'acheminement de l'aide humanitaire ; et la création de conditions favorables à la stabilisation, à la reconstruction et au développement à long terme de la Somalie. En février 2012, la zone de déploiement de la force, jusque-là cantonnée à Mogadiscio, a été élargie à l'ensemble du pays.

²⁷ Voir Bach et Esmenjaud, *Sécu glo...*

une structure supranationale autonome, est un outil au service des États de la région, et des États apportant leur soutien en fonds ou en expertise.

En effet, les motivations des pays de la région ne peuvent être comprises qu'à partir de leur propre conception de la sécurité, de leur stratégie régionale propre, et de leurs ambitions politicoéconomiques internes. L'intervention préventive de l'Éthiopie doit être comprise en ce sens. Lorsque le Front démocratique révolutionnaire du peuple éthiopien (FDRPE) à la tête de l'Éthiopie s'engageait en Somalie en 2006, il initiait tout juste un programme de développement économique sans précédent qui ne supporterait pas l'escalade éventuelle d'un conflit avec l'un de ses voisins. De plus, cette intervention est à comprendre dans un contexte particulier au lendemain des élections générales de 2005 qui s'étaient soldées par un véritable bain de sang après que le FDRPE avait décidé d'ouvrir le feu sur les manifestants contestant les résultats. La Somalie et la « menace terroriste » pouvaient désormais occuper les unes des journaux officiels²⁸. La question se pose donc de la stabilisation politique à long terme de la Somalie, puisque cette stabilisation est reléguée au second plan à la faveur d'intérêts nationaux économiques et sécuritaires et d'une paix régionale minimale.

L'intervention du Kenya peut également être lue en des termes similaires. Tout comme l'Éthiopie établit une zone tampon sur sa frontière orientale, il s'agit pour Nairobi d'établir une zone tampon au nord du pays. À long terme, l'Éthiopie comme le Kenya entendent sécuriser une zone frontalière ayant acquis une dimension stratégique nouvelle depuis la concrétisation du projet de corridor économique depuis Jubba, capitale du Soudan du Sud, passant par le sud de l'Éthiopie/le nord du Kenya pour déboucher sur l'Océan indien au port kenyan de Lamu.

L'initiative prise par le Kenya de lancer un nouveau front depuis le sud de la Somalie découle d'une décision avant tout kényane. Après un début de campagne difficile à l'automne 2011, les troupes kényanes ont finalement pris le contrôle du port stratégique de Kismayo dans le sud de la Somalie. Mais l'opacité de la mission kényane, malgré son incorporation à l'AMISOM en février 2012 (une intégration allégeant ses dépenses en matière de paiement des soldes des soldats engagés) laisse aujourd'hui les observateurs et les bailleurs quelque peu perplexes : les retombées du trafic du port de Kismayo sont gérées de façon obscures par le Kenya, les

²⁸ Voir sur ce point l'article d'Elsa González Aimé, « The Security Issues Behind the Ethiopian Intervention in Somalia », in Alexandra Magnioli Dias (dir.), *State and Societal Challenges in the Horn of Africa*, Center of African Studies, ISCTE, University Institute of Lisbon, 2013, p. 32-47.

zones « libérées » des « Shebab » ne font pas l'objet d'un plan politique et administratif clair, et le nombre même de soldats engagés réellement sur le terrain (officiellement 4 000) ne convainc pas les partenaires, notamment européens. Mais la confiance est de mise envers un allié régional indispensable que les partenaires étrangers ne pouvaient laisser d'embourber.

L'intégration du Kenya a également suscité la méfiance du Burundi qui menaçait de retirer ses troupes de l'AMISOM. Cette menace de retrait offre un exemple concret des motivations des pays à intervenir dans une opération de « paix ». Se rendre indispensable, dans un contexte où les pays sont réticents à envoyer des troupes, permet de peser politiquement dans la sous-région en menaçant, si nécessaire, de retirer ses troupes. Par ailleurs, l'envoi de contingents burundais en Somalie a permis d'éloigner une part importante de soldats et d'officiers potentiellement gênants dans le processus de reconstruction de son armée nationale au sortir de la guerre civile. Du point de vue des soldats de la troupe, le passage par une opération de « paix » africaine ou onusienne signifie également l'obtention d'une solde inespérée dans le pays. Illustration de cette aubaine, des quartiers entiers habités par les militaires à Bujumbura ont ainsi été rebaptisés « AMISOM » ou « Somalia ».

Fournir des troupes permet aussi de bénéficier, d'un point de vue diplomatique (et en vue d'autres négociations), d'une image de faiseur de paix pour des pays parfois en situation de fragilité en politique extérieure, voire intérieure. L'Ouganda semble cumuler ces bénéfices escomptés en assumant à plein son rôle de faiseur de paix : par l'envoi de contingents importants en Somalie dès le début de la mission, Kampala assoit son statut de partenaires incontournable au sein de la Corne de l'Afrique, de l'Afrique des Grands Lacs, mais aussi avec les partenaires non africains - comme les États-Unis. Depuis la guerre lancée contre le « terrorisme » dès les années 1990, et plus encore depuis 2001, l'Ouganda occupe une place de partenaire privilégié dans une région sous tension (Soudan du Sud au Nord, influence du Darfour, lutte conjointe avec les États-Unis contre la *Lord Resistance Army* en République centrafricaine et en République Démocratique du Congo). On comprend que le déroulement contesté des élections ougandaises de 2011, ou encore éthiopiennes en 2010, n'ait guère suscité l'émoi des alliés.

Conclusion

Derrière les innovations doctrinales de l'APSA, les intérêts nationaux continuent d'être prédominants dans les opérations de paix. Cette motivation

pose deux problèmes majeurs actuellement. Dans la conduite de la guerre tout d'abord, on constate une coordination parfois difficile (pour ne pas dire une certaine méfiance) entre les contingents nationaux. Dans le cas de l'AMISOM, la chaîne de commandement intégré n'a pu être mise en place que sous pression internationale. L'entrée des troupes kenyanes sur le territoire somalien a suscité une vive réaction de la part du Burundi, mais également de l'Éthiopie qui, dans les semaines suivantes, entrait à nouveau sur le territoire somalien qu'elle avait quitté. L'intégration de l'Éthiopie à l'AMISOM peut également être perçue comme une volonté d'Addis-Abeba de se situer « dans le jeu » politique de la mission. Étant donné le rôle crucial que l'Éthiopie s'attribue dans la crise somalienne depuis les années 1990, il est de toute façon très peu probable que cette intégration à l'AMISOM représente une remise en cause de son pouvoir décisionnel dans les régions qu'elle contrôle. Le second problème majeur concerne la perspective politique à long terme de ces missions : si les ambitions demeurent avant tout nationales, comment envisager la construction d'une solution politique de long terme ? Les pays engagés ne sauront supporter le poids de ces missions à long terme, et les financements internationaux pourraient diminuer à terme, ou cesser d'augmenter. Il est donc urgent de maintenir un engagement fort, pour les acteurs africains et non africains en Somalie, tout en fournissant un effort croissant sur le contrôle des troupes engagées, l'articulation des niveaux nationaux, régionaux et internationaux, et le processus politique interne aux États en conflits doit devenir une priorité. On ne peut construire un État si la légitimité de celui-ci, c'est-à-dire le rapport de confiance de ses populations envers ses gouvernants, demeure fragile. Il en est de même pour les troupes étrangères intervenant dans le pays. Il faut « vendre » non seulement la paix, mais également une protection humaine, sociale (services de santé), culturelle, religieuse, associative, etc. La « bonne gouvernance » n'est qu'un *buzzword* destiné à débloquer des fonds internationaux si elle fait l'économie de ce rapport de confiance et si elle se cantonne à la tenue formelle d'élections et au soutien d'institutions sans ancrage social à l'échelle du pays.