

L'évolution de l'*East African Standby Force* (EASF) doit être appréhendée dans le cadre du développement de la Force africaine en attente (FAA) au sein de l'Architecture de paix et de sécurité (APSA) de l'Union africaine. Contrairement aux quatre autres forces régionales qui constituent la FAA, la création de l'EASF était nécessaire du fait de l'absence de Communauté économique régionale (CER) couvrant l'ensemble des Etats souhaitant y contribuer. De nombreux obstacles politiques et opérationnels continuent de perturber sa mise en œuvre. Au regard de la spécificité de l'EASF au sein de la FAA, ce document examinera successivement les menaces sécuritaires auxquelles la force doit répondre, les complexités liées au chevauchement des CER dans la région, la difficile mise en place de l'EASF et les obstacles matériels auxquels elle se trouve confrontée.

Des menaces sécuritaires récurrentes

L'Afrique de l'Est est marquée par de nombreuses tensions internes et une conflictualité à la fois intra-étatique et interétatique. Cette dernière se manifeste spécifiquement sous la forme de guerres par procuration dans lesquelles des Etats s'affrontent par mouvements rebelles interposés. Ainsi, le conflit armé qui opposa l'Ethiopie et l'Erythrée (1998-2000) au sujet d'un différend frontalier reste à l'origine de tensions entre les deux pays. Une rivalité similaire existe entre l'Ethiopie et la Somalie au niveau de l'Ogaden (invasion somalienne en 1977-78), dont les rebelles reçoivent l'assistance de l'Erythrée. L'Ethiopie (2006-2009 puis 2012) et le Kenya (depuis 2011) sont intervenus pour soutenir le gouvernement fédéral de transition (GFT) somalien et assurer la sécurité de leurs frontières. Citons également le cas des deux Soudan, qui depuis la partition du pays ont échoué à régler leurs différends.

L'Afrique de l'Est continue ainsi d'être affectée par la résurgence de conflits civils (Soudan 1983-2005, Somalie 1991-). Elle se trouve aussi menacée par des groupes armés à l'image de la *Lord's Resistance Army* (LRA), groupement insurrectionnel ougandais dont les opérations se sont étendues au Soudan du Sud et à l'Afrique centrale. Crises politiques, tensions internes et conflits civils constituent de même une source d'instabilité considérable pour la région (Somalie 1991-, Ethiopie 2006, Kenya 2007-2008).

A ces menaces s'ajoutent de fortes pressions démographiques alimentées par des flux de personnes déplacées, comme en témoigne le camp de Dabaab, qui abrite plus de 500,000 réfugiés au nord-Est du Kenya. Ces multiples enjeux sécuritaires posent la question de l'évolution du rôle des mécanismes sécuritaires en Afrique de l'Est.

Emmanuel Fanta, Marco Jowell, "Regionalizing Peace and Security in Eastern Africa: Credible Hope or Elusive Dream", Paper presented at the International Studies Association, Annual Convention 2009, New York, 15-18 February 2009.

Brian L. Losey, "Conflict Prevention in East Africa. The Indirect Approach", *Prism*, vol.2, n°2, 03/2011.

Uppsala Conflict Encyclopedia, <http://www.ucdp.uu.se/gpdatabase/search.php>

L'Afrique de l'Est, une région aux contours indéfinis

Le découpage du continent effectué par l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) en 1976 ne désigne pas clairement les limites de l'Afrique de l'Est. La région inclut au sens large des pays issus de la Grande Corne de l'Afrique (Soudan), des Grands Lacs (Rwanda, Burundi) et même de l'Océan Indien (Madagascar, île Maurice, Comores, Seychelles). Il n'existe à ce jour aucune correspondance entre l'espace géographique et une seule organisation régionale. Les tentatives du Kenya, de l'Ethiopie voire du Rwanda de se positionner comme leader régionaux nuisent à l'établissement d'un consensus sur l'organisation en charge du maintien de la paix. Ces rivalités empêchent toute coordination entre les initiatives d'intégration dans la région, qui se concurrencent bien plus qu'elles ne se complètent.

L'Afrique de l'Est se caractérise en effet à l'échelle du continent par son nombre élevé d'initiatives d'intégration régionale. Les Etats de la région sont tous membres d'au moins deux Communautés régionales, parmi lesquelles figurent l'*East African Community* (EAC), l'*Inter-Governmental Agency on Development* (IGAD), le *Common Market for Eastern and Southern Africa* (COMESA) et la Commission de l'Océan Indien (COI). Le Soudan est par exemple membre de l'IGAD, du COMESA et de la Communauté des Etats sahélo-sahariens (CEN-SAD). Le Kenya et l'Ouganda sont à la fois membres de l'IGAD et de l'EAC.

De cet imbroglio institutionnel, l'IGAD a émergé pour assurer la prévention et le règlement de certains conflits régionaux. Dès 1991, elle soutient les tentatives de dialogue en Somalie entre les parties du conflit, avant de promouvoir les processus de paix à partir de 2002. L'organisation a également joué un rôle dans la conception de l'accord de paix entre les deux Soudan. Aujourd'hui encore, ses faiblesses internes rendent difficile l'évolution de ses mécanismes de paix et de sécurité. Ainsi, l'Erythrée a suspendu sa participation à l'IGAD (2007-2011) après qu'elle a refusé de condamner l'intervention éthiopienne en Somalie. L'organisation, qui servait jusqu'alors de forum de discussion entre les deux pays, voit donc sa marge de manœuvre limitée pour résoudre les désaccords territoriaux en jeu.

Le Kenya et l'Ethiopie utilisent l'organisation comme un outil au service de leurs intérêts dès qu'ils occupent la présidence, conduisant l'IGAD à autonomiser certaines de ses structures, telle que le système de veille et de prévention des conflits, CEWARN (*Conflict Early Warning and Response Mechanism*), et le programme visant à lutter contre le terrorisme, l'ICPAT (*IGAD Capacity Building Programme Against Terrorism*). Dans ce contexte, il a été décidé de créer de toute pièce une structure permettant d'encadrer la composante est-africaine de la FAA. Cette dernière ne correspond à aucun découpage institutionnel préétabli mais réunit des Etats qui ont exprimé la volonté d'y être rattachés.

Protocole d'accord de coopération paix et sécurité UA et CER Afrique de l'Est (2007).
Friedrich-Erbert-Stiftung Berlin (2011): "Overstretched and Overrated? Prospects of Regional Security Policy in Africa and its European Support", International Conference, 9-10 February 2011.

Fanta, Emmanuel (2008): “Dynamics of Regional (non-)integration in Eastern Africa”, In: UNU-CRIS Paper.

Gnanguênon, Amandine (2010): « Le rôle des Communautés économiques régionales dans la mise en œuvre de l’Architecture africaine de paix et de sécurité ». Délégation aux Affaires Stratégiques du Ministère de la Défense.

Möller, Björn (2009): “Africa’s Sub-Regional Organizations: Seamless Web or Patchwork?”. In: Danish Institute for International Studies Working Paper 56.

La difficile mise en place de l’EASF

La composition et la construction de la force en attente en Afrique de l’Est sont révélatrices du défaut d’intégration régionale. Ainsi, 13 treize Etats membres de différentes organisations régionales ont signé le protocole de création de l’EASBRIG en 2004, avant d’adopter un mémorandum d’entente pour sa mise en œuvre. Ces Etats sont le Burundi, les Comores, Djibouti, l’Ethiopie, le Kenya, le Rwanda, la Somalie, le Soudan et l’Ouganda, ainsi que l’Erythrée et les Seychelles.

Lorsque le projet de FAA est adopté en 2003, l’UA confie en premier lieu la responsabilité de la force à l’IGAD, chargée également de coordonner ses activités avec l’EAC. Seuls sept d’entre eux acceptent de fournir le mécanisme de planification de la brigade (PLANELM) en personnel : Djibouti, l’Ethiopie, le Kenya, le Rwanda, la Somalie, le Soudan et l’Ouganda. Les Etats qui n’appartiennent pas à l’IGAD (Rwanda, Comores, Seychelles) réclament la création d’un mécanisme qui prenne en compte leur volonté d’adhésion à la force. En l’absence d’une CER réunissant l’ensemble des Etats membres de la force, ces derniers décident en 2007 de créer un mécanisme politique indépendant pour coordonner la brigade : l’EASBRICOM. Au sein de cette structure, les Etats de la région ont la possibilité de s’accorder sur une stratégie commune, indépendamment de leur appartenance à l’IGAD ou à l’EAC.

Ce transfert de responsabilités, de l’IGAD vers l’EASBRICOM, se heurte au manque de légitimité historique du nouveau mécanisme vis-à-vis des organisations de la région. Le Secrétariat de paix et de sécurité de l’Afrique de l’Est est chargé de coordonner les différentes structures de la brigade. Afin de souligner son aspect multidimensionnel, l’EASBRIG devient l’EASF en 2010 – l’EASBRICOM devient alors l’EASFCOM. L’EASF opère actuellement dans un cadre légal et politique peu contraignant. En effet, le protocole d’accord de la brigade n’oblige pas les Etats signataires à honorer leurs engagements politiques, matériels et humains. Aucun texte ne requiert le déploiement de troupes conformément aux six scénarios d’action prévus par la FAA.

African Union (2010): “Key elements of the policy documents of the African Standby Force”, 4th Ordinary Meeting of Specialized Technical Committee on Defense, Safety and Security Preparatory Meeting of Experts and 6th meeting of the African Chiefs of Defense Staff and Heads of Security and Safety Services, Addis-Ababa, 3-7 December 2010.

African Union, Peace and Security Department (2010): “African Peace and Security Architecture, 2010 Assessment Study”, 3rd Meeting of the Chief Executives and Senior Officials

of the AU, RECs and RMs on the Implementation of the MoU on Cooperation in the Area of Peace and Security, Zanzibar, 4-10 November 2010.

Kinsel, Wolf (2008): "The African Standby Force of the African Union. Ambitious Plans, Wide Regional Disparities: An Intermediate Appraisal". In:StiftungWissenschaft and Politik Research Paper 8.

L'EASF : un défi en termes d'organisation et de capacités militaires

Les interventions militaires conduites en Afrique de l'Est sous les auspices de l'UA n'ont pour le moment pas encore officiellement fait appel à l'EASF. Cependant, la mission de l'UA en Somalie (AMISOM) est composée de bataillons ougandais et burundais. Au Darfour, la mission hybride de l'UA et des Nations Unies (UNAMID) implique, aux côtés de militaires internationaux, des troupes kényanes, rwandaises et éthiopiennes. Par ailleurs, la mission des Nations unies à Abyei à la frontière entre le Soudan et le Soudan du Sud (UNISFA) est presque exclusivement composée de bataillons éthiopiens. En termes d'organisation, les capacités militaires ne sont pas réunies dans un seul pays. Le PLANELM 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. L'état-major de la Brigade et la base logistique qui n'est pas encore opérationnelle sont situés à Addis-Abeba. La force reçoit également le soutien financier et matériel de partenaires internationaux tels que le Royaume-Uni, le Canada, l'Allemagne et la France. Ce soutien pose la question de la dépendance de la force à des acteurs externes.

Le manque de cohésion politique de la région entrave le développement de l'EASF dans la mesure où il fait obstacle à la coordination entre l'IGAD, l'EAC, l'EASFCOM mais aussi l'UA, et plus largement au dialogue entre les Etats d'Afrique de l'Est. La force apparaît de plus comme dépendante du soutien international. Dans ce contexte et compte tenu des récentes interventions éthiopienne et kényane en Somalie, il reste à déterminer quel acteur régional possède la plus grande légitimité à intervenir en Afrique de l'Est : l'EASF, qui en a les capacités avec le soutien des pays occidentaux, ou bien l'IGAD, qui possède une légitimité historique mais à laquelle toute possibilité d'action a été retirée ?

African Union, Peace and Security Department (2010): "African Peace and Security Architecture, 2010 Assessment Study", 3rd Meeting of the Chief Executives and Senior Officials of the AU, RECs and RMs on the Implementation of the MoU on Cooperation in the Area of Peace and Security, Zanzibar, 4-10 November 2010.

Cilliers, Jakkie (2008) : « Force Africaine en Attente : Etat des progrès accomplis dans sa mise en place ». In: Institute for Security Studies Paper 160.

Mumma-Martinson, C.A. (2010): "Efforts towards conflict prevention in the Eastern African region: the role of regional economic communities and regional mechanisms". In: Nairobi International Peace Support Training Centre Occasional Paper Series 1 N.1.

Williams, Paul D. (2011): "The African Union's Conflict Management Capabilities". Council on Foreign Relations Working Paper.

