



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

Patrick KLAOUSEN

Maître de conférence à l'Université de Rennes 1
Docteur en droit public - HDR
IODE - UMR CNRS 6262
Chercheur associé au CREC Saint-Cyr
patrick.klaousen@univ-rennes1.fr

Note 12 L'APSA : Un dispositif périmé avant même d'avoir fonctionné ?

Octobre 2015

En collaboration avec



Et le soutien de



AVERTISSEMENT : Les propos énoncés dans les études et Observatoires commandés et pilotés par la Direction Générale des Relations Internationales et de la Stratégie ne sauraient engager sa responsabilité, pas plus qu'ils ne reflètent une prise de position officielle du ministère de la Défense.

Cet Observatoire hébergé au laboratoire *Les Afriques dans le Monde* (UMR du CNRS) - Sciences-Po Bordeaux est soutenu par la Direction Générale des Relations Internationales et de la Stratégie (ministère de la Défense). Il bénéficie également du soutien du Conseil Régional d'Aquitaine dans le cadre du projet « Reconfigurations politiques, économiques et sociales dans la Corne de l'Afrique », accueilli à LAM-Sciences Po Bordeaux, en collaboration avec le Centre de Stratégie du Bassin d'Arcachon et avec le Centre Français des Etudes Ethiopiennes (Addis-Abeba).

Les Notes précédentes sont disponibles en ligne sur le site Les Afriques dans le Monde, Sciences Po Bordeaux (<http://lam.sciencespobordeaux.fr/fr/programme-recherche/observatoire-plurian-nuel-des-enjeux-politiques-et-securitaires-dans-la-corne-de>):

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Résumé

Dans la première partie de cette étude, Patrick Klaousen dresse un bilan sévère de l'APSA. Toutefois, le fait que cette dernière ne remplisse pas les fonctions qui lui sont assignées n'a en soi rien de choquant, tant la tâche est immense. La question serait plutôt de savoir si ce dispositif, conçu il y a une quinzaine d'années, a un avenir ou bien s'il doit être repensé. C'est la seconde option qui retient l'attention de l'auteur qui dans un second temps, s'applique à montrer que des obstacles systémiques entravent durablement l'opérationnalité du dispositif. Certains sont liés à des déterminismes fondamentaux dans la mesure où les modèles à partir desquels l'APSA a été conçue (ONU et PSDC européenne) sont en décalage avec la nature même de l'UA en tant qu'organisation régionale à rhétorique intégrative. D'autres obstacles systémiques sont quant à eux plus particulièrement liés aux réalités africaines et à leur impact sur les dysfonctionnements du dispositif.

Sans pour autant prétendre apporter une solution à ces dysfonctionnements, l'étude conclut néanmoins que l'APSA, parce qu'elle est trop ambitieuse est foncièrement irréaliste ; que la paix et la sécurité sont des objectifs de long terme nécessitant une action empreinte à la fois de modestie et d'audace, qui passe par un renforcement de l'État en tant que pourvoyeur de services publics.

Table des matières

INTRODUCTION	7
I – LA FIN DE LA PHASE « D'OPÉRATIONNALISATION » NE PRÉJUGE EN RIEN DE « L'OPÉRATIONNALITÉ » DE L'APSA	7
II – LES OBSTACLES SYSTÉMIQUES À L'OPÉRATIONNALITÉ DE L'APSA	9
CONCLUSION	14

INTRODUCTION

« APSA¹ HORIZON 2015 : ILLUSION PANAFRICAINNE OU MONTÉE EN PUISSANCE? » : tel est le thème de cet atelier.² Question embarrassante s'il en est. Cette formulation m'a tout de suite rappelé le dicton (africain ?) selon lequel la « *politesse veut que l'on ne pose que les questions dont on connaît déjà la réponse.* » Ce qui semble bien être le cas puisque nous sommes à deux mois de la fin de l'année. Les jeux sont faits. Chercherait-on quelqu'un pour publier une vérité que le politiquement correct réprouve ? Pas si simple de devoir choisir entre passer pour un « afro-optimiste » peu en phase avec la réalité, ou pour un « affreux réaliste » comptant pour rien les progrès réalisés ; progrès bien réels même s'ils sont insuffisants.

Certains font remarquer, non sans un brin de malice, que c'est précisément le dilemme auquel sera confrontée Mme Zuma³ en janvier 2016, lors du prochain sommet de l'Union Africaine (UA), quant à savoir s'il convient ou non de déclarer la Force Africaine en Attente (FAA)⁴ opérationnelle, et de ce fait immédiatement mobilisable sur les multiples crises qui émaillent le continent africain. D'où la première partie de cet exposé qui soutient que l'achèvement du cycle AMANI AFRICA II, même s'il permet de conclure à la fin de la phase « d'opérationnalisation » de la FAA, ne préjuge en rien de « l'opérationnalité » du dispositif (I).

Mais, peut-être Mme Zuma choisira-t-elle de « botter en touche » en se félicitant de l'achèvement de la phase d'opérationnalisation, tout en annonçant une nécessaire refonte du dispositif ; excellente raison de ne rien en attendre dans l'immédiat. Toutefois, à supposer que l'on s'oriente vers une refonte du dispositif, étant donné que les mêmes causes produisent généralement les mêmes effets, la question reste de savoir pourquoi le dispositif initial n'a pas fonctionné. C'est pourquoi dans un second temps, je m'attarderai sur les obstacles systémiques à l'opérationnalité de l'APSA (II).

I – LA FIN DE LA PHASE « D'OPÉRATIONNALISATION » NE PRÉJUGE EN RIEN DE « L'OPÉRATIONNALITÉ » DE L'APSA

Les mots se terminant par « ...isation » désignent un processus. C'est le cas des termes « fédéralisation » ; « régionalisation » et bien sûr « opérationnalisation » qui désigne le processus consistant à cheminer vers « l'opérationnalité », c'est-à-dire la capacité effective à remplir un contrat opérationnel conformément à un cahier des charges. En ce moment même ont lieu en Afrique du Sud les manœuvres qui clôturent le cycle AMANI AFRICA II amorcé en 2011 et censé aboutir à certifier l'opérationnalité de la FAA.⁵

Bien entendu, on ne peut que souhaiter la réussite pleine et entière de cet exercice qui accomplit la prouesse de voir des troupes d'une vingtaine de pays africains manœuvrer de concert. Toutefois, force est de constater que l'achèvement de la phase d'opérationnalisation ne préjuge pas de « l'opérationnalité » du dispositif. Probablement *Smail Chergui*, Commissaire de l'UA pour la paix et la sécurité, péchait-il par excès d'optimisme lorsqu'il

1 APSA = African Peace and Security Architecture.

2 Contribution prononcée lors du séminaire annuel de l'Observatoire de la Corne de l'Afrique, École Militaire, Paris, 30 octobre 2015. Séminaire organisé par l'Observatoire des enjeux politiques et sécuritaires dans la Corne de l'Afrique (LAM- Sciences Po Bordeaux).

3 Présidente de la Commission de l'Union Africaine (CUA)

4 FAA constitue le cœur du dispositif de l'APSA.

5 Exercice Amani Africa II, Afrique du Sud, 19 octobre - 7 novembre 2015.

déclarait dans un discours prononcé lors de la cérémonie d'ouverture de l'exercice, que ce jour marquait un tournant dans l'histoire collective de la promotion de la paix, de la stabilité et de la sécurité sur le continent et concrétisait la coopération entre l'UA et les CER.⁶ Sans minimiser l'importance de ces manœuvres, on notera que les principaux pays contributeurs sont presque tous des pays d'Afrique australe.⁷ Quant aux contingents de pays plus lointains on peut estimer qu'ils apportent leur contribution pour sauver la dimension continentale de l'exercice.⁸ En tout état de cause la plupart des observateurs s'accordent à reconnaître qu'à l'issue de ces exercices, la FAA ne sera pas « opérationnelle » et qu'il convient par conséquent de ménager un laps de temps entre l'achèvement de la « phase d'opérationnalisation », dont il faut conclure qu'elle ne représente que l'exécution formelle d'un certain nombre de procédures d'homologation, et « l'opérationnalité » de la FAA au sens d'une disponibilité effective du dispositif. Cette dernière reste quant à elle un objectif de très long terme, même si en 2010 certains experts concluaient déjà à l'issue de l'exercice d'état-major AMANI AFRICA organisé à Addis-Abeba⁹, que la FAA avait atteint la « *capacité opérationnelle initiale* »¹⁰; ce qui s'avéra pour le moins exagéré voire mensonger. La preuve en fut administrée en 2012, lorsque l'UA et la CEDEAO s'enlisèrent dans les préparatifs d'une opération visant à stopper la progression de la « nébuleuse islamiste » vers Bamako; contraignant la France à déclencher début 2013 l'opération Serval.

Enfin, à la rubrique « défaut d'opérationnalité », il convient de mentionner le passage furtif dans le champ diplomatique-médiatique de la Capacité Africaine de Réponse Immédiate aux Crises (CARIC) qui n'a jamais été engagée dans l'une des nombreuses crises ayant éclaté entre 2013 et 2015; notamment au Soudan du Sud où l'UA n'est pas intervenue pour pacifier le conflit qui oppose depuis décembre 2013 l'armée régulière fidèle au président Salva Kiir, à la rébellion dirigée par son ancien vice-président et rival Riek Machar.

Pourtant l'Acte constitutif de l'UA adopté en 2000 donne à l'Union Africaine « *le droit d'intervenir dans un État membre, en cas de circonstances graves, à savoir les crimes de guerre, les génocides et crimes contre l'humanité. Cette disposition, en elle-même, indique un véritable changement de paradigme et une évolution au plan de la doctrine africaine en matière d'opérations de soutien à la paix. En effet, l'UA [...] affirme le principe de la non-indifférence contrairement à celui sacro-saint de la non-ingérence précédemment en vigueur* ». ¹¹ En l'occurrence, la FAA a vocation à devenir le bras armé de cette vision généreuse de la construction d'une Afrique solidaire et sûre. Pourtant les populations du Soudan du Sud attendent toujours que l'UA s'investisse dans la pacification de leur région. À lire certains responsables de l'UA qui parlent de la FAA au présent de l'indicatif¹², on est en présence d'une réalité tangible. Ce qui ne paraît pas aberrant à l'observateur non averti, puisque le

6 Traduit de l'anglais par l'auteur. Texte initial: « *Speaking at the opening ceremony, African Union Commissioner for Peace and Security Smail Chergui said the day marked a turning point in the collective history of promoting peace, stability and security in the continent while also crystallising cooperation between the AU and regional economic communities.* » Presse Release/South African Government News Agency, 20th of October 2015.

7 Angola, Botswana, République Démocratique du Congo, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibie, Afrique du Sud, Swaziland, Zambie et Zimbabwe.

8 Algérie, Burundi, Égypte, Éthiopie, Gambie, Ghana, Kenya, Nigéria, Rwanda et Ouganda.

9 Council of the European Union, Brussels, 7 October 2010, 14625/10 Presse 268, AMANI AFRICA Exercice 13 – 29 October 2010, Addis Ababa.

10 En jargon diplomatique-militaire avoir atteint la « capacité opérationnelle initiale » signifie que les structures de commandement de l'UA étaient supposées avoir pris le contrôle des forces mises à disposition par les pays membres.

11 Jean-Baptiste NATAMA, *Architecture de Paix et de Sécurité en Afrique: la Force Africaine en Attente*, Communication de M. NATAMA, Directeur de Cabinet de la Présidente de la Commission de l'Union Africaine, 14^{ème} Forum de l'IHEDN sur le Continent Africain, Paris 10 juin 2013.

12 Ibid.

processus de constitution du dispositif institutionnel et matériel de soutien à l'APSA a été amorcé il y a plus d'une décennie. Décrit avec force détails on pourrait s'attendre à le voir entrer en action à la moindre crise. Quel décalage entre les annonces et les réalisations concrètes ! S'il a fallu deux ans au Général Konaté¹³ pour organiser une série de rencontres se clôturant par l'exercice qui se déroule en ce moment en Afrique du Sud, combien de temps prendra la génération de forces avant que la FAA soit effectivement constituée en vue d'intervenir sur un théâtre d'opérations ? Les virtuoses de la pédagogie de la réussite n'en finiront pas moins par conclure que le bilan est globalement positif. Le fait est que, d'où que l'on parte, où qu'on arrive, et quel que soit le degré d'inertie d'un processus, il n'est généralement pas impossible de constater une progression, fût-elle marginale. Reste à s'entendre sur le degré d'exigence requis.

À ce propos, il convient de souligner la complaisance des évaluations indépendantes commanditées par les grandes organisations internationales. « *L'Évaluation de la Facilité de Soutien à la Paix en Afrique – Partie 2* »¹⁴ en constitue un parfait exemple. Ce rapport rédigé entre octobre 2012 et septembre 2013 par un groupe d'experts à la demande de la Commission européenne, s'était vu assigner pour objectif de fournir une appréciation générale indépendante de la mise en œuvre de la *Facilité de Paix* et, d'autre part, formuler des recommandations pour éclairer la conception de la phase suivante en cours de développement dans le cadre du 11^e FED (2014-2020). En fait d'appréciation indépendante le rapport insiste sur l'incomparable apport des financements européens à la paix en Afrique, et n'aborde qu'avec d'innombrables précautions de langage les contre-performances d'un système dont l'opérationnalité se heurte aux obstacles systémiques évoqués ci-dessous (II). De sorte que les commanditaires de l'étude ne peuvent qu'en déduire que les financements européens doivent continuer à alimenter un saupoudrage dont il paraît on ne peut plus évident qu'il ne contribue pas à jeter les bases d'un *écosystème politique durable*.¹⁵

II – LES OBSTACLES SYSTÉMIQUES À L'OPÉRATIONNALITÉ DE L'APSA

Si l'on s'oriente vers une refonte du dispositif, étant donné que les mêmes causes produisent les mêmes effets, la question est de savoir pourquoi le dispositif actuel n'a pas fonctionné. De ce point de vue, il convient de distinguer les obstacles systémiques « fondamentaux » identifiables à la lumière d'une approche comparative UE-UA & ONU-UA (A), de ceux inhérents aux réalités africaines ; inépuisable source d'inspiration pour ceux qui font profession de colmater les fuites d'un vaisseau qui prend l'eau (B).

13 Discours prononcé par le Général Sékouba Konaté, Haut commandant de la Force Africaine en Attente (FAA), à l'occasion d'une mission de travail, le lundi 7 octobre 2013 à Gaborone, Botswana.

« *La FAA et sa capacité de déploiement rapide sont appelées à être un segment stratégique de la plus haute importance, de l'architecture africaine de paix et de sécurité. Sa mise en place, bien que lente, a connu des avancées dont nous pouvons nous réjouir...* ».

14 « *Évaluation de la Facilité de Soutien à la Paix en Afrique – Partie 2* » : Analyse de la mise en œuvre générale de l'APF comme instrument de soutien aux efforts de l'Afrique pour la gestion des conflits sur le continent. Rapport final préparé par Dylan HENDRICKSON, Nicole BALL, Funmi OLONISAKIN, Virginie MORILLON, Anne-Laure CADJI, novembre 2013. Évaluation, commandée par la Commission européenne (DG DEVCO Unité D4) et réalisée entre octobre 2012 et septembre 2013.

15 Jeter les bases d'un écosystème politique durable consisterait à renforcer l'institution étatique créant ainsi les conditions favorables pour que « *le développement et la sécurité participent d'une dynamique qui vise à interrompre le cercle vicieux de la misère et de la violence, pour amorcer le cercle vertueux dans lequel la prospérité économique renforce la paix. À son tour, la paix conforte [rait] les acquis de la croissance, sans que l'on sache vraiment lequel de la prospérité ou de la sécurité a précédé l'autre* ». Cf. P. KLAUSEN, *Réforme des armées africaines et État de droit*, in *Réformer les armées africaines*, éd. Karthala, 2010, p. 207.

A - Un certain nombre de *déterminismes fondamentaux* entravent de façon durable l'opérationnalité de l'APSA. En premier lieu constatons que l'UA se trouve aujourd'hui dans une situation paradoxale où un système de gouvernance de taille continentale et de consistance ectoplasmique est affublé d'un volet militaire en vue d'instituer un système de sécurité collective, l'APSA, inspiré pour partie du système des opérations de paix de l'ONU et pour le reste de la *Politique de Sécurité et de Défense Commune* instituée par l'UE. De l'homothétie avec le dispositif onusien l'APSA tire sa mission : concevoir l'UA comme une ONU africaine chargée du règlement pacifique des conflits et des opérations de paix. De l'homothétie avec la PSDC, l'APSA tire son fonctionnement coopératif, — l'intergouvernemental y règne en maître — associé à l'affirmation, non dénuée d'ambiguïté, d'une vocation intégrative sensée aboutir à terme à la constitution d'une entité fédérative de taille continentale.

Les développements qui suivent visent à apporter la démonstration qu'un tel « mélange des genres » ne peut pas fonctionner. Premièrement, parce que l'UA n'est pas une ONU africaine. En second lieu, en raison du fait que la situation sécuritaire de l'Afrique n'a rien à voir avec celle de l'Europe, et qu'à ce titre la PSDC n'aurait jamais dû servir de modèle à l'APSA.

1 - L'UA n'est pas une ONU africaine et à ce titre l'APSA n'a pas vocation à se substituer au système de sécurité collective onusien. On peut à la rigueur convenir que le concept de *sécurité collective* présente un semblant de cohérence lorsqu'il est mis en œuvre au niveau global par les membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, car ces derniers ont les moyens militaires, diplomatiques, financiers et institutionnels d'aller jusqu'au bout de leur logique de « domination négociée » de l'ordre international. Ceci durera tant que le fonctionnement actuel de l'ONU ne sera pas contesté frontalement par des puissances émergentes promotrices d'une offre globale concurrente.

Mais si le système onusien de sécurité collective est dominé par les cinq pays membres permanents du Conseil de Sécurité, il en va tout autrement de l'UA où les puissants du continent africain (Afrique du Sud; Nigéria; Éthiopie; Algérie...), noyés institutionnellement au milieu d'une cinquantaine d'entités politiques dont la plupart ont une consistance ectoplasmique, exercent une influence diffuse dépourvue de constance et de vision d'ensemble. L'UA souffre d'une absence de leadership car les puissants du continent africains restent des « seconds couteaux » de la diplomatie mondiale. La légitimité de leurs positions communes reste conditionnée par le degré de soutien qu'ils obtiennent du Conseil de Sécurité de l'ONU ou du secrétariat de cette organisation.

Insistons sur le fait que l'UE est aussi engluée dans cette contradiction ; ceci est clairement exprimé par le sous-titre d'une publication récente : « *Comment la force advint à l'Union sans que l'Europe devint puissance* ». ¹⁶ L'APSA, en tant que sous-produit du rapport homothétique UE-UA, souffre du même syndrome d'incomplétude que la PSDC. ¹⁷ En

¹⁶ Klaousen, Patrick, « *L'Europe de la défense en panne de volonté politique – ou comment la force advint à l'Union sans que l'Europe devienne puissance* », in « *Les Européens et la Guerre* », Codir. Frédéric Dessberg, Christian Malis et Isabelle Davion. éd. Publications de la Sorbonne, Coll. Guerre et Paix, Paris, septembre 2013, pp. 355-371. Disponible en ligne : <http://eurodefense.fr/2014/04/30/leurope-de-la-defense-en-panne-de-volonte-politique-2>

¹⁷ Cf. Klaousen, Patrick, « *L'APSA : Un sous-produit du rapport homothétique entre l'UE et l'UA* », in « *L'Architecture de Paix et Sécurité en Afrique, Bilan et perspectives* », Codir. Matthieu Fau-Nougaret & Luc Marius Ibriga, Éd. L'Harmattan, mars 2014. Disponible en ligne : <http://eurodefense.fr/2014/06/30/lapsa-un-sous-produit-du-rapport-homothetique-entre-lue-et-lua>

l'absence d'un destin fédéral, la légitimité politique d'une organisation internationale à mettre en œuvre cet attribut juridique de la souveraineté qu'est l'exercice de la contrainte et de la force armée, est sans cesse siphonnée d'un côté par le rapport matriciel que ces organisations entretiennent avec l'ONU, et de l'autre par les États membres de l'organisation. De telle sorte que l'UA ou l'UE sont toutes deux dans l'incapacité de prendre des décisions coercitives, se disqualifiant par là même aux yeux des citoyens de leurs États membres. « Qu'il s'agisse de l'UE, de l'UA ou des CER, l'impuissance dont ces entités à finalité intégrative font preuve lorsqu'il est question de poser un acte politique et militaire fort [...] tend à accréditer l'idée selon laquelle, pour reprendre l'expression de l'ex-premier ministre britannique Gordon Brown : « *Entre le monde et les États, il n'y a rien* ». ¹⁸

En d'autres termes, un dispositif sécuritaire de type coopératif, fût-il à rhétorique intégrative, n'a vocation ni à assurer la sécurité collective d'un continent en se substituant à l'ONU, ni à pourvoir à la sécurité intérieure d'États défailants en servant d'État de substitution par financements internationaux interposés. De ce point de vue l'APSA (comme la PSDC) représente une dangereuse illusion qui s'est nourrie de l'incroyable obstination de la communauté internationale à regarder cet « espace interstitiel » entre États que constitue une organisation internationale à rhétorique intégrative comme un futur État en gestation. Tant que des organisations régionales ou sous régionales telles que l'UA ou une CER, ou même l'UE, n'auront pas accompli leur mue fédérale, — si tel est leur destin ; ce dont il n'est pas ici le lieu de débattre — leur permettant de concentrer à leur niveau la légitimité politique requise, elles seront dépendantes pour le traitement de leur conflictualité endogène, du rapport matriciel quelles entretiennent avec le système onusien, et par conséquent du dispositif des opérations de paix de l'ONU. Seul ce dernier est habilité à revendiquer la mise en œuvre du concept de sécurité collective. Jamais des hologrammes d'État tels que l'UA ou l'UE n'auront vocation à s'y substituer, car, comme l'enseignent les fondamentaux de la science politique, l'ordre intérieur relève depuis toujours de la prérogative exclusive d'institutions étatiques souveraines exerçant *l'imperium* sur une population et un territoire circonscrits avec une précision suffisante pour qu'éclate aux yeux de tous la différence entre l'intérieur et l'extérieur. Le fait qu'en Afrique, l'État, sauf exception, soit faible, parfois failli, et presque toujours défailant, ne change rien à l'affaire. L'ONU doit assumer financièrement et militairement ses responsabilités. Ça tombe mal pour les africains, car point n'est besoin d'être extralucide pour comprendre que les membres du Conseil de Sécurité de l'ONU ont depuis longtemps choisi l'option de se défausser de leurs responsabilités sur l'UA tant la conflictualité endogène qui mine l'Afrique passe à leurs yeux pour une cause désespérée.

2 - La PSDC n'aurait jamais dû servir de modèle à l'APSA, car la situation sécuritaire de l'Afrique n'a rien à voir avec celle de l'Europe. Un appareil de défense de type coopératif n'a pas vocation à pourvoir à la sécurité intérieure d'États défailants. Tout au plus un tel dispositif est-il à même d'assurer des OPEX de maintien de la paix en projetant des troupes à l'extérieur des frontières de ses États membres ou encore de jouer les *bons samaritains* dans le cadre d'opérations civilo-militaires. C'est d'ailleurs ce que se bornent à faire les européens dans le cadre de la PSDC. Ayant renoncé au grand projet fédéral pour se ranger sous la bannière de l'OTAN, les pays européens, en paix sur leur territoire, pratiquent sous couvert d'*Europe de la défense* une activité aux ambitions on ne peut plus réduites.

¹⁸ Klaousen, Patrick, *Entre asymétrie capacitaire et symétrie de l'impuissance - Analyse comparative du processus d'intégration des capacités militaires en Afrique (UA) et en Europe (UE)*, in « Le partenariat Europe-Afrique et les intégrations régionales », Actes du colloque tenu à Ouagadougou (Burkina-Faso) en décembre 2010, éd. Bruylant, 2012, pp.67-80.

Certes, un appareil sécuritaire de type coopératif peut fonctionner en tant qu'alliance défensive. Rappelons qu'une *alliance défensive* telle que l'OTAN, instaure une promesse d'assistance mutuelle entre États souverains au cas où l'un d'eux ferait l'objet d'une agression de la part d'un État extérieur à l'alliance. Toutefois, la conflictualité africaine n'a que faire d'*alliances défensives* car depuis la fin de la guerre froide le scénario de l'agression extérieure est improbable. Trop souvent la gouvernance des États d'Afrique subsaharienne se résume à une lutte pour l'accès sinon exclusif tout au moins privilégié d'un clan ou d'une ethnie aux ressources de la collectivité. Cette clé de répartition des dividendes de « l'exercice du pouvoir » permet de trouver aisément au sein de chaque État, des « laissés pour compte » prêts à semer le chaos. Ce dont souffre concrètement l'Afrique sur le plan sécuritaire, ce n'est pas d'une succession de conflits interétatiques, mais d'une « conflictualité fluide » aux causes multiples et complexes qui se soldent toutes par des désordres intérieurs qualifiables de guerre civile mâtinée de délinquance et de criminalité organisée.

Il existe par conséquent un décalage évident entre le contrat opérationnel assigné aux forces armées africaines, — à savoir parer à une agression extérieure de type conventionnel — et les mutations de la conflictualité en Afrique subsaharienne.

En raison de la nature même de cette « conflictualité fluide », les manœuvres panafricaines organisées à grand frais ces jours derniers en Afrique du Sud constituent des déploiements de force bien inutiles. Que dire du satisfecit décerné par la communauté internationale à une APSA dont il est évident qu'elle est inapte, en l'absence d'États bien établis, à régler les problèmes de terrorisme de masse, de corruption, de mauvaise gouvernance et de criminalité transnationale? En bâtissant l'APSA dans un rapport homothétique à équidistance des mandats sécuritaires fort dissemblables de l'ONU et de l'UE, l'UA, — organisation régionale aussi éloignée que l'UE d'une fédéralisation — a bâti une « architecture » qui ne peut fonctionner qu'à contreemploi.

B – Quant aux obstacles systémiques inhérents aux réalités spécifiquement africaines, même s'ils sont légion, on s'appliquera à n'évoquer que les plus saillants :

L'APSA / FAA : un modèle inadapté aux mutations de la conflictualité africaine

Une réforme de l'APSA s'avère indispensable car un modèle opérationnel unique, tel qu'il existe actuellement, n'est pas en mesure de garantir une réactivité satisfaisante en raison des mutations de la conflictualité africaine vers la guerre civile et le grand banditisme. En effet, si l'on prend en considération les opérations de paix qui ont eu lieu sur le continent africain au cours de la dernière décennie, seules deux d'entre elles correspondent à l'esprit dans lequel a été créée la FAA : il s'agit des opérations lancées sous l'égide de l'UA en coopération avec la CEDEAO au Mali¹⁹, et celle conduite en coopération avec la CEEAC en Centrafrique. Les autres opérations de paix ont été initiées selon des modèles variés tous étrangers à l'APSA. Au Darfour (AMIS) et en Somalie (AMISOM), l'UA a suivi le modèle des opérations de paix de l'ONU consistant à travailler directement avec les pays contributeurs en vue du déploiement de leurs contingents. Au Burundi et aux Comores, l'UA a utilisé le

¹⁹ Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA).

En anglais: *African-led International Support Mission to Mali* (AFISMA). La MISMA est une mission militaire conduite par la CÉDEAO pour porter assistance au Mali dont le Nord est en proie à une rébellion islamiste depuis le déclenchement. Cette mission est autorisée par la Résolution 2085 du Conseil de sécurité de l'ONU, du 20 décembre 2012.

modèle de la *nation cadre*.²⁰ Dans les deux cas les autres pays contributeurs n'ont fourni que des forces d'appoint. Dans le cas de l'opération contre la LRA (Lord's Resistance Army) et contre Boko Haram, l'UA a autorisé des coalitions d'États désireux de s'associer à ces opérations ; se bornant à fixer les orientations stratégiques et à apporter une aide financière limitée. En d'autres termes, c'est au cas par cas que les réalités du terrain dictent la marche à suivre. L'architecture actuelle est trop rigide et les CER peu enclines à se soumettre à des injonctions de l'UA. C'est pourquoi l'APSA gagnerait à être réformée en généralisant à l'intérieur de chaque CER la constitution de coalitions de circonstances ; la mission déterminant la coalition. En outre, si les modalités de déploiement varient, il en va de même pour la nature du mandat confié aux forces déployées sous l'égide de l'UA : au Burundi, le mandat de l'UA consistait (dans un premier temps) à faciliter la mise en œuvre de l'accord de paix. Au Darfour, il s'agissait plutôt d'appuyer l'application de l'accord de cessez-le-feu pour permettre l'acheminement de l'aide humanitaire. En Somalie, aujourd'hui comme hier, il s'agit d'appuyer l'installation du gouvernement de transition. En somme, la nature du mandat influe sur le scénario de déploiement et incite à procéder au cas par cas.

Le système d'alerte précoce fonctionne mal

Tout d'abord, il faut prendre en considération que les correspondants de l'UA affectés au système l'alerte précoce au niveau sous régional, sont des fonctionnaires de leur CER respectives. Lorsque dans un pays des signes annonciateurs d'une crise sont perceptibles, le bureau de liaison du système d'alerte précoce auprès de la CER à laquelle appartient ce pays, hésite à faire remonter l'information à Addis-Abeba. Prévenir l'UA au détriment d'une solution arrangée au plan sous régional n'est pas un réflexe. Et pour cause : tout finit par se savoir, et les fonctionnaires qui auraient donné l'alerte risqueraient de se trouver dans le collimateur du clan du chef d'État dont le pouvoir est fragilisé. À l'autre bout de la ligne, la bureaucratie sécuritaire de l'UA est une administration « hors sol » déconnectée du terreau de la souveraineté étatique. On est face à des fonctionnaires internationaux plus enclins à faire perdurer un système qu'à le remettre en cause. Il est arrivé par le passé que le Commissaire de l'UA pour la paix et la sécurité court-circuite le dispositif de collecte de renseignements mis à sa disposition en s'adressant directement à la cellule de crise du Quai d'Orsay afin de savoir avec exactitude ce qui se passait sur le terrain.

Génération de forces : les opérations de l'UA en concurrence avec celles de l'ONU

Ces dernières années, la contribution de contingents africains aux opérations des nations unies est passée de 10 000 au début des années 2000, à 40 000 personnels par an au cours des trois dernières années. La rémunération des militaires est prise en charge par les gouvernements dont ils relèvent selon leur grade dans les forces nationales et selon le barème de rémunération applicable. Les pays qui fournissent volontairement des contingents aux opérations de maintien de la paix sont remboursés des coûts par l'ONU sur la base d'un taux standard approuvé par l'Assemblée générale d'environ 1 028 dollars par soldat et par mois. Dans ces conditions il est plus intéressant pour un gouvernement africain de faire travailler son contingent sous pavillon onusien plutôt que sous pavillon de l'UA, dans la mesure où dans ce dernier cas il devra assumer le paiement des soldes. D'où le peu d'empressement des états-majors à répondre aux sollicitations de l'UA

²⁰ La « nation cadre » fournit la planification et l'essentiel des capacités. Au Burundi ce fut l'Afrique du Sud et aux Comores la Tanzanie.

lorsqu'il s'agit de monter une opération dans le cadre de l'APSA. Or, déjà que la procédure de déclenchement d'une opération par le CPS est longue, et que la plupart du temps cette procédure démarre alors qu'il est déjà trop tard pour éviter l'escalade de la violence en raison du dysfonctionnement du système d'alerte précoce évoqué précédemment, il faut bien reconnaître que les atermoiements des pays à mettre des contingents à disposition de l'UA ou de la CER concernée, constitue l'ultime blocage qui rend le système totalement inopérant.

Le manque de discipline des contingents nationaux sous mandat de l'UA

Trop souvent les contingents nationaux détachés auprès de forces sous mandat de l'UA continuent d'obéir prioritairement à leur état-major national. En outre, des retraits anticipés ne sont pas rares, ce qui a pour conséquence de mettre en péril le *continuum* des opérations. Enfin, on constate une certaine propension des nations contributrices, notamment lorsqu'il s'agit de pays voisins, ce qui est fréquemment le cas car ce sont les plus intéressés à contenir le conflit, à mettre des troupes à disposition d'une composante multinationale uniquement en vue de disposer d'une position avancée leur permettant de défendre leur propre frontière avant que le conflit n'irradie sur leur territoire. Les exemples sont légion, tels les voisins de la Centrafrique contributeurs de la MISCA, dont la propension à placer leur contingent au plus près de leur frontière n'est pas passée inaperçue : les soldats camerounais à l'Ouest de la RCA, les Tchadiens au nord, les Congolais au sud ; seuls les Gabonais, les Burundais et les Rwandais acceptant d'être déployés au centre du pays et à Bangui. Le Kenya n'agit pas différemment vis-à-vis de l'AMISOM, et par le passé, le Ghana fit de même en Côte d'Ivoire au début des années 2000.

C'est d'ailleurs un déterminisme fondamental et un défaut rédhibitoire de l'APSA que de se trouver presque systématiquement face à une alternative impossible. De deux choses l'une, soit la CER trouve dans le voisinage du conflit des États décidés à projeter des troupes. Dans ce cas, il y a toujours une présomption d'ingérence des voisins dans les affaires internes de l'État en difficulté. Que cette crainte soit justifiée ou non, cela conduit trop souvent les voisins à retarder leur intervention jusqu'à un point où les troubles sont si graves que cela dépasse les capacités d'intervention d'une armée africaine moyenne. Soit l'affaire est portée par l'UA qui tente d'intéresser en vain des pays d'autres CER. Leur réticence à engager des dépenses, des personnels et des matériels sur une zone de conflit éloignée, revient là aussi à retarder leur intervention jusqu'à un point où les troubles sont si graves que les problèmes africains échappent aux africains, mettant à mal la raison d'être de l'APSA.

CONCLUSION

Par définition l'horizon est une ligne imaginaire qui recule au fur et à mesure qu'on avance. J'aurais pu intituler cette contribution « APSA HORIZON 2063 ²¹ : LA MONTÉE EN PUISSANCE D'UNE ILLUSION PANAFRICAINNE », mais c'eût été peu charitable. Plus sérieusement, il faut que l'ONU assume ses responsabilités en matière de sécurité collective et que la communauté internationale cesse de se défausser sur des armées africaines aux capacités lacunaires, de ce qu'elle peine à accomplir en raison de l'immensité de la tâche et du désengagement des pays occidentaux des opérations de paix de l'ONU.

²¹ 2063 : commémoration du centenaire de la fondation de l'Organisation de l'Unité Africaine. La FAA est d'ores et déjà inscrite à l'Agenda 2063 de la Commission de l'Union Africaine, qui semble être une sorte de document programmatique.

Il n'y aura pas de « grand soir » sécuritaire pour l'Afrique. Parce qu'elle est trop ambitieuse l'APSA est foncièrement irréaliste. La paix et la sécurité sont des objectifs de long terme nécessitant une action empreinte à la fois de modestie et d'audace. Elle ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble telle que l'APSA. Elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait à l'intérieur de collectivités étatiques renouvelées. La clé de la sécurité ce sont des États forts et bien gérés, en Afrique comme ailleurs. Gageons simplement qu'en 2063, le concept d'État, au sens de « pourvoyeur de services publics », aura fait une belle percée sur le continent africain.