

Revigorer la politique africaine de défense commune

Youssouf Sylla | Politique africaine | 25.05.2022

Youbi1972@yahoo.fr

Table de matières.....	2
Abréviations.....	3

Table de matières

1. Introduction	4
2. Syndrome de l'instabilité	5-6
3. Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS)	7-8
4. Bilan critique des actions du CPS dans les crises africaines	8-10
5. Place des CER dans l'AAPS	10-12
6. Mort cérébrale de l'AAPS	12-13
7. AAPS, passer à la vitesse supérieure	13-21
8. Conclusion	21-22

Abréviations

AMISOM (African Union Mission in Somalia)

AAPS (Architecture africaine de paix et de sécurité) UA (Union africaine)

CER (Organisations Économiques sous Régionales)

CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest)

CARIC (Capacité africaine de réponse immédiate aux crises)

ECOMIB (ECOWAS Mission in Guinea Bissau)

ECOMOG (Economic Community of West African States Cease-fire Monitoring Group)

FAP (Facilité africaine pour la paix)

FEP (Facilité européenne pour la paix)

FFA (Force Africaine en Attente)

ISS (Institute for Security Studies)

MONUSCO (Mission de l'ONU pour la stabilisation de la RDC Congo)

MISMA (Mission internationale de soutien au Mali)

OUA (Organisation de l'Unité Africaine)

ONU (Organisation des Nations Unies)

UE (Union Européenne)

1. Introduction

La conflictualité en Afrique, des années 60 à nos jours, est une donnée qui est à la fois évolutive et permanente. Évolutive parce que les conflits changent de formes. Des conflits territoriaux, on est passé aux guerres civiles et aux conflits générés par le refus de l'alternance démocratique, avant de tomber aujourd'hui dans les guerres asymétriques portées par les mouvances djihadistes dans le Sahel ou dans le bassin du Lac Tchad. Conflits permanents parce que toutes ces formes de conflits coexistent et s'installent dans le temps long. Au-delà d'acteurs africains, des acteurs étrangers s'invitent également dans les conflits africains avec des agendas géopolitiques différents. Les uns pour préserver leurs influences traditionnelles (la France), d'autres pour y revenir en force (la Russie) ou y créer de nouveaux espaces d'influences (Turquie, Chine). La multiplication des conflits et l'existence des germes de nouvelles conflictualités dans le continent, sapent les efforts de développement des États africains, endommagent les équilibres sociaux en leur sein et empêche le continent d'apparaître comme un « *partenaire fort, uni et influent sur la scène mondiale* », conformément au septième objectif prioritaire de l'Agenda 2063 de l'UA. Si par la force de sa médiatisation et par l'intérêt que lui accorde les grandes puissances, le conflit russo-ukrainien depuis janvier 2022 mobilise l'attention du monde entier, il ne faudrait perdre de vue qu'en Afrique, en RDC Congo, au Sud Soudan et en Éthiopie notamment, on assiste à une indescriptible tragédie humaine. Face à un certain désintérêt des puissances du monde par rapport aux conflits en Afrique et au rejet, dans certains cas, de certaines puissances étrangères par les africains (cas de la Force Barkhane dans le Sahel), il va falloir que l'Afrique elle-même, face à la menace, prenne, tôt ou tard, la responsabilité de sa sécurité. Si cet objectif est noble en soi, pour le réaliser, l'Afrique a besoin de l'apport de la communauté internationale. Il s'agit d'un apport justifié par le risque de contamination du monde par l'insécurité africaine. Après avoir passé en revue les logiques qui sous-tendent les crises en crises Afrique, cette contribution s'attèle à identifier les voies et moyens de construction d'une architecture africaine de paix et de sécurité dans un contexte international chaotique.

2. Syndrome de l'instabilité

Gagné par le syndrome de l'instabilité, le continent noir à travers l'Union africaine (UA) et ses organisations économiques sous régionales (CER), éprouve de grandes difficultés à offrir la paix et la sécurité à ses populations, conditions de leur prospérité, de leur épanouissement sur le plan démocratique et du respect de leurs droits essentiels. Selon l'Institut d'Études et de sécurité, entre 1951 et la mi 2020, plus de 90 coups d'État ont été perpétrés en Afrique. Durant cette période, seuls 30 dirigeants en exercice ont été destitués pacifiquement par leurs adversaires politiques lors d'élections¹.

Sans compter que de 2000 à 2022, d'autres coups d'État similaires ont été enregistrés. Ces coups de force ont connu une évolution fulgurante au temps de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA), de 1963 à 2000. Car cette organisation était caractérisée par le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures d'un État². À partir de l'avènement de l'UA en 2000, on a constaté une baisse de coups d'État militaire à raison du principe de non-indifférence mis en avant par cette organisation. Si l'UA hérite de quelques principes de l'OUA comme le celui de non-immixtion « *d'un État membre dans les affaires intérieures d'un autre État membre* »³, l'UA innove par la mise en place d'un droit d'ingérence dans les affaires intérieures d'un État dans certaines circonstances graves. Plus précisément, l'article 4 (h) de l'acte constitutif de l'UA consacre « *Le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité* ».

Au cours de ces dernières années, l'Afrique retourne peu à peu à ces habitudes. Les militaires reviennent de nouveau en force sur la scène politique, notamment au Mali, au Tchad, en Guinée, au Burkina Faso, en Égypte et au Soudan. À côté des coups d'État militaire, il convient aussi de citer, l'entrée du continent, depuis les années « 90 », dans l'ère des coups d'État constitutionnel, qui consistent à réviser les constitutions dans le but d'empêcher l'alternance démocratique dans un pays. Ces manipulations constitutionnelles opérées, entre autres, par les présidents Blaise Compaoré au Burkina Faso et Alpha Condé

¹ Péter Fabricius (ISS) « Les coups d'État sont de retour en Afrique », 15 octobre 2021.

<https://issafrica.org/fr/iss-today/les-coups-detat-sont-de-retour-en-afrique>

² Charte de l'OUA, article 3, alinéa 2.

³ Acte constitutif de l'UA, article 4 (g).

en Guinée, ont favorisé la prise de pouvoir par l'armée dans ces pays respectifs. Selon le Professeur Matthieu Fau-Nougaret, « *Le coup d'État classique est celui mené afin de renverser l'ordre constitutionnel existant, le coup d'État constitutionnel est celui mené par un des organes de l'ordre constitutionnel existant (l'exécutif) afin de modifier ce dernier. Cela étant, dans les ordres juridiques d'Afrique Francophone, ce coup d'État constitutionnel ne peut avoir lieu qu'avec la complicité d'autres organes de l'ordre constitutionnel existant, et le plus souvent les cours constitutionnelles. Quel que soit le nom donné à ces dernières, les ordres constitutionnels internes leur ont donné les voies et moyens juridiques de pouvoir accepter ou non les modifications constitutionnelles souhaitées par l'exécutif. Or rares sont celles ayant exercé ce pouvoir de refus* »⁴.

La paix et la sécurité en Afrique ne sont pas seulement mises à mal par les coups d'État militaire et constitutionnel. Il y a aussi les multiples foyers de conflits qui contribuent à alimenter l'instabilité. La RDC Congo, le Soudan du Sud, la République Centrafricaine, l'Éthiopie, la Somalie, la Libye, le Nigeria, concentrent tous en leur sein, des foyers de tension. On peut également citer les pays du Sahel (le Mali, le Burkina Faso, le Tchad, la Mauritanie et le Niger) qui sont aux prises directes avec les mouvances djihadistes qui prônent un islam rigoureux et radical⁵.

Le tableau sécuritaire de l'Afrique est l'un des plus sombres au monde, comparé aux tableaux des autres continents. Il met en évidence le recul de la culture démocratique dans le continent et l'extrême fragilité des États et de leurs institutions. L'Afrique est aussi devenue un terrain de grands enjeux géopolitiques pour certaines puissances extérieures rivales qui interfèrent dans les conflits qui s'y déroulent, selon leurs propres agendas. C'est le cas de la France dans le Sahel, le cas de la Russie à travers les paramilitaires russes, notamment en République centrafricaine et au Mali. C'est aussi le cas de la Turquie en Somalie. Face à ces différentes formes d'instabilité,

⁴ Matthieu FAU-NOUGARET, Maître de conférences HDR en Droit Public, Université de Bordeaux « Manipulations constitutionnelles et coup d'État constitutionnel en Afrique francophone », 30 novembre 2015. [http://afrilex.u-bordeaux.fr/wp-content/uploads/2021/03/Manipulations constitutionnelles et coup d etat constitutionnel.pdf](http://afrilex.u-bordeaux.fr/wp-content/uploads/2021/03/Manipulations_constitutionnelles_et_coup_d_etat_constitutionnel.pdf)

⁵ Kingsley Ighobor (Revue Afrique renouveau) « Les foyers de conflits en Afrique », décembre 2019-mars 2020. <https://www.un.org/africarenewal/fr/magazine/d%C3%A9cembre-2019-mars-2020/les-foyers-de-conflits-en-afrique>

il est légitime de se demander si l'Afrique dispose d'une stratégie continentale pour faire régner la paix et la sécurité dans ses États⁶.

3. Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS)

Malgré son instabilité, l'Afrique est institutionnellement dotée d'une architecture de paix et de sécurité. C'est cet instrument qu'il convient à présent de questionner dans sa structure actuelle et dans son fonctionnement pour évaluer les forces et faiblesses de la capacité de l'UA et des CER à promouvoir la paix et la sécurité dans le continent. Au niveau continental, c'est à travers le principe de subsidiarité prévue dans le chapitre VIII de la charte de l'Organisation des Nations Unies (ONU) que les organisations régionales (l'UA en fait partie), sous réserve de conformité de leurs actions aux objectifs de l'ONU, trouvent en droit international, la base légale de leurs compétences pour d'une part, assurer la paix et la sécurité, et d'autre part, définir une politique de défense commune⁷.

La politique de défense commune africaine relève du champ de compétence du Conseil de Paix et de Sécurité (CPS), un organe mis en place par le Protocole de l'UA adopté en 2002 à Durban, en Afrique du Sud⁸. Dans son article 2, ce Protocole prévoit un « *système de sécurité collective et d'alerte rapide visant à permettre une réaction rapide et efficace aux situations de conflit et de crise en Afrique* ». Le CPS remplace le Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits de l'OUA, adopté en juin 1993 au Caire, en Égypte, et qui avait montré ses limites, notamment au Tchad, en 1981. Le CPS a entre autres pour fonctions, de promouvoir la paix et la stabilité en Afrique, de donner l'alerte et de conduire une diplomatie préventive à travers la médiation et la conciliation. Mais aussi d'intervenir sur le plan militaire en cas de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité dans un pays sur décision de la conférence des chefs d'État et de gouvernement, et de mener les actions de reconstruction post conflit.

⁶ Mamoudou Gazibo, « Introduction à la politique africaine », édition Presses de l'Université de Montréal, 2010.

⁷ Fatih K. Bouayad-Agha et Boris P. Krasulin (corps commun d'inspection des Nations Unies) « Rapport sur le partage des responsabilités en matière de maintien de la paix entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales », 1995. https://www.unjuu.org/sites/www.unjuu.org/files/jiu_document_files/products/fr/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_1995_4_French.pdf

⁸ Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité en Afrique <https://au.int/fr/treaties/protocole-relatif-la-creation-du-conseil-de-paix-et-de-securite-de-union-africaine>

Le CPS interdit également, en se référant à la Charte africaine de démocratie, des élections et de la gouvernance, adoptée en 2007 en Éthiopie, tout changement anticonstitutionnel de gouvernement dans un pays⁹. La Charte dans son article 23 entend par changement anticonstitutionnel de gouvernement, aussi bien les coups d'État militaire qui renversent un gouvernement élu, que les modifications et révisions constitutionnelles, qui visent à empêcher l'alternance démocratique. Les sanctions prévues contre de tels changements, en cas d'échec de négociations diplomatiques, portent sur la suspension de la participation de l'État concerné aux activités de l'UA.

Composé de 15 membres sans aucun droit de veto, le CPS, l'équivalent en Afrique du Conseil de sécurité de l'ONU, compte 5 membres, avec un mandat de 3, ans et 10 autres membres, avec un mandat de 2 ans. Les moyens institutionnels à sa disposition pour mener ses actions en faveur de la paix et de sécurité, sont la Commission de l'UA, le Groupe des sages, le Système continental d'alerte rapide, la force africaine prépositionnée ou la force africaine en attente (FAA) et le Fonds pour la paix. La FAA, le bras armé du CPS est constitué de contingents multidisciplinaires (civils et militaires) stationnés dans leurs pays d'origine et prêts à être déployés rapidement aussitôt que requis.

4. Bilan critique des actions du CPS dans les crises africaines

Quelques rares résultats peuvent être mis à l'actif du CPS dans la gestion des crises africaines. Dans l'attente de l'opérationnalisation de la Force africaine en attente, l'UA a avait mis en place en 2013, sous l'autorité du CPS, la Capacité africaine de réponse immédiate aux crises (CARIC). En 2013, la CARIC a pu fournir les troupes de la Brigade internationale d'intervention intégrée à la Mission de l'ONU pour la stabilisation de la RDC Congo (MONUSCO). Mise en place par une Résolution du Conseil de Sécurité de l'ONU, la MONUSCO avait pour mandat de faire taire les armes dans l'est de la RDC Congo. La même CARIC avait réussi à ramener le calme en Somalie dans le cadre de la Mission de l'UA (AMISOM) dans ce pays en 2007. Mais

⁹ Charte africaine de démocratie, des élections et de la gouvernance
<https://au.int/fr/treaties/charte-africaine-de-la-democratie-des-elections-et-de-la-gouvernance>

compte tenu de la faiblesse de ses capacités logistiques, ce calme fut précaire¹⁰.

Toutefois en février 2020, lors de la 33^{ème} session de l'UA, il a été officiellement mis fin à l'existence de la CARIC dans la perspective de rendre opérationnelle la Force africaine en attente¹¹. Depuis lors, cette opérationnalisation se fait attendre. Lors de la tenue du 35^{ème} sommet de l'UA en février 2022, le président de la RDC Congo, Felix Antoine Tshisekedi, a encore invité les chefs d'État et de gouvernement à une opérationnalisation « *générale et totale* » de la Force africaine en attente. Il a ensuite estimé qu'il est « *impérieux d'arriver à mettre en place un véritable État-major intégré* » dans ce cadre¹².

Dans son rapport de janvier 2022, le Think tank panafricain Institute for Security Studies (ISS) indique qu'en 2021¹³, le continent a connu plus de 13 000 manifestations et émeutes avec plus de 1200 cas de décès. Les questions liées à la mouvance terroriste dans le Sahel et dans le lac Tchad ont été au centre de ses réunions. Il dresse pour le compte de cette année, un bilan plutôt mitigé du CPS. L'ISS il révèle en effet que le CPS a marqué quelques points positifs. Il a par exemple « *consacré beaucoup de temps aux catastrophes et à la gestion des crises. En outre, le lien entre le changement climatique et l'insécurité est apparu à l'ordre du jour pour la première fois au niveau des chefs d'État. Cela témoigne d'une évolution vers les questions de sécurité humaine à long terme, un développement qui s'écarte de la préoccupation traditionnelle du CPS pour les conflits violents* ».

Concernant les faiblesses du CPS, l'ISS indique les critiques dont cet organisme a fait l'objet dans la gestion de la transition au Tchad, après la mort d'Idriss Itno Deby, et dans la mise en évidence des liens

¹⁰ Michel Luntumbue et Oswald Padonou (GRIP), « APSA : contours et défis d'une Afrique de la défense », 20 janvier 2014. <https://grip.org/apsa-contours-et-defis-dune-afrique-de-la-defense-2/>

¹¹ Patrick Ferras (IRIS), « La CARIC et le débat d'idées au sein de l'Union africaine », 26 juin 2020.

¹² La Sentinelle (Journal), « Paix et sécurité : Tshisekedi appelle à l'opérationnalisation de la Force Africaine en Attente », du 6 février 2022. <https://lasentinelle.dz/index.php/2022/02/06/paix-et-securite-tshisekedi-appelle-a-loperationnalisation-de-la-force-africaine-en-attente/>

¹³ L'ISS (Rapport 2021) « L'UA doit faire face aux liens entre gouvernance et conflits en Afrique », 14 janvier 2022. <https://issafrica.org/fr/iss-today/lua-doit-faire-face-aux-liens-entre-gouvernance-et-conflits-en-afrique>

qui existent entre la gouvernance et les conflits en Afrique. L'étude révèle également, d'une part, l'opposition des États à l'examen de leur situation par le CPS au nom du principe de souveraineté qu'ils font valoir, et d'autre part, l'existence de tensions entre le CPS laisse les CER prendre l'ensemble des initiatives dans les situations de crises ou il a son mot à dire.

5. Place des CER dans l'AAPS

On ne saurait parachever l'analyse de cette architecture sans parler du rôle que jouent les CER dans son implantation au niveau de leurs régions respectives. Étant à l'origine des organisations à caractère économique, les CER, par pragmatisme, se sont dotés à travers différents instruments juridiques, de compétences en matière de paix et de sécurité, en se fondant sur le principe de subsidiarité qui les lie à l'UA.

On peut citer à cet égard, le cas de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), qui a adopté deux instruments juridiques à cet effet : le premier est le Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits de maintien de la paix et de la sécurité, adopté en 1999 à Lomé (Togo)¹⁴. Le deuxième est le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance adopté en 2001 à Dakar, au Sénégal¹⁵. Ces deux instruments confèrent à la CEDEAO, le droit d'intervenir dans la prévention et le règlement des crises en Afrique de l'Ouest. C'est à ce titre qu'elle déploie actuellement des efforts pour ramener la paix et la stabilité en Guinée, au Mali et au Burkina Faso.

Dans les années 90, la CEDEAO était intervenue à travers la force africaine d'interposition (Ecomog) dans les guerres civiles du Liberia et de la Sierra Leone. En 2012, à travers sa force de stabilisation (ECOMIB), la CEDEAO était aussi intervenue en Guinée-Bissau après le un coup d'état perpétré en avril 2012 contre Carlos Gomes Junior, Premier ministre à l'époque et candidat favori lors de l'élection présidentielle. De nos jours, le leadership de la CEDEAO est

¹⁴ Le Protocole.

http://ecowas.akomantoso.com/lang/fr/doc/iri/akn/ecowas/statement/protocol/1999-12-10/C_PROT_12_99/fra@/!main

¹⁵ Protocole A/SP1/12/01 sur la Démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité. <https://www.eisa.org/pdf/ecowas2001protocol1.pdf>

fortement contesté par une frange importante des populations ouest africaines qui estime qu'elle est plus au service d'une forme de « syndicat » de chefs d'État corrompus à la solde de puissances extérieures, que des peuples qui aspirent à la démocratie. Pour certains analystes, *« deux versions de la CEDEAO s'opposent désormais en Afrique de l'Ouest, celle des peuples et celle des chefs d'État et de gouvernement. La première version s'élève contre l'incurie et les pratiques antidémocratiques (corruption généralisée, manipulation des constitutions, musèlement de la presse, restriction des activités des partis politiques, arrestations arbitraires des leaders d'opinion, etc.) des gouvernements qui se croient tout permis sur leurs peuples. La deuxième version quant à elle s'organise en un syndicat de chefs d'État, prêt à bloquer et à inhiber toute volonté de changement voulue par leurs peuples. Par manque d'alternative, l'arbitrage entre ces deux versions est fait par l'armée, comme au Mali et en Guinée »*¹⁶.

En clair, il est reproché à la conférence des chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO de ne viser au titre du Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance, que les auteurs des coups d'État militaire et non les auteurs des coups d'État constitutionnel qui portent sur la manipulation des constitutions pour des fins personnelles. Le Président Umaro Sissoco Embalo de la Guinée-Bissau faisait remarquer à ce propos par rapport au cas malien qu'« *un coup d'État militaire est forcément condamnable, mais s'il faut intervenir militairement au Mali, il faut aussi condamner et intervenir à tous putschs qui permettent aux Présidents de faire un troisième mandat dans leurs pays* »¹⁷.

Les propos du président Embalo s'appliquent parfaitement à la situation de la Guinée en 2020. Le Président Alpha Condé avait procédé en novembre de cette année, dans le mépris des textes du Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance de la CEDEAO, à la modification de la constitution dans l'unique but de confisquer le pouvoir et d'empêcher l'alternance démocratique. La conférence des chefs d'État et de gouvernement de cette organisation était restée muette sur cette illégalité. Mais elle a mis en place sa batterie de

¹⁶ Youssouf Sylla (Mediaguinee.org) « Le choc entre la CEDEAO d'en bas et la CEDEAO d'en haut. A qui le dernier mot ? », 17 septembre 2021. <https://mediaguinee.org/le-choc-entre-la-cedeao-den-bas-et-la-cedeao-den-haut-a-qui-le-dernier-mot-par-youssouf-sylla/>

¹⁷ Serigne Abdou Khadre SY (WATHI), « L'Afrique : une terre aux changements anticonstitutionnels de gouvernement ? », 2020. <https://etatdedroitafrique.org/lafrique-une-terre-aux-changements-anticonstitutionnels-de-gouvernement-ceracle/>

sanctions, lorsque Alpha Condé fut renversé le 5 septembre 2021 par une junte militaire. L'ambivalence de la CEDEAO dans l'appréciation des cas de « *rupture de la démocratie* » selon qu'il s'agit d'un coup d'État constitutionnel ou d'un coup d'État militaire, est très révélatrice de sa partialité dans la mise en œuvre de ses propres instruments juridiques. Cette partialité explique à son tour la remarquable montée en puissance du sentiment anti CEDEAO dans certains pays de la sous-région : Mali, Guinée et Burkina Faso. Pour conquérir la confiance des peuples de ces pays, la CEDEAO devrait changer radicalement son approche dans l'appréciation des cas de rupture de la démocratie et faire preuve de la même fermeté vis-à-vis des coups d'État constitutionnel et des coups d'État militaire.

6. Mort cérébrale de l'AAPS

S'il ne peut pas être reproché à l'Afrique l'absence d'une stratégie commune en matière de paix et de sécurité, il convient cependant d'admettre que les systèmes de sécurité collective de l'UA et des CER se portent mal. Ils n'arrivent pas à procurer aux populations africaines, la paix et la sécurité dont elles ont besoin. Deux raisons principales peuvent être citées à ce titre.

La première est l'interprétation biaisée des instruments juridiques relatifs à la rupture de démocratie et au changement anticonstitutionnel de gouvernement. Si le CPS au niveau de l'Union africaine et la Conférence des chefs d'État et de gouvernement au niveau de la CEDEAO, pour ne citer que cette dernière parmi les CER que compte l'Afrique, sont plus prompts à prononcer des sanctions en cas de coups d'État militaires, force est en revanche de constater que dans le cas des coups d'État constitutionnel, ces organes ont la bouche scellée. Ils ne disent rien alors que les textes qui les régissent leur donnent pleinement le droit de condamner et de sanctionner les auteurs de toutes les formes de coups d'État.

La seconde raison est de la faiblesse de la sécurité collective en Afrique réside dans la contreperformance des organes en charge de la paix et de la sécurité au niveau de l'UA et de la CEDEAO.

Les actions politiques et militaires à mettre en place pour régler les crises nécessitent la mise à disposition d'importants moyens financiers et logistiques. Or les capacités de financement des activités de prévention des conflits et des opérations de maintien de la paix par ces organes sont très dérisoires par rapport aux besoins. On

constate que « depuis 2002, aucune des cinq opérations de paix de l'Union africaine n'a été financée par le Fonds de la paix de l'UA, à l'exception d'une allocation de 50 millions de dollars versée à la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA) en 2013 ». Le slogan « des solutions africaines aux problèmes africains » est encore plus un objectif à atteindre qu'une réalité concrète. Le Commissaire à la paix et à la sécurité de l'Union africaine, M. Smail Chergui, avouait sans détour en 2017 au cours d'une discussion au sein du Conseil de sécurité de l'ONU, consacré à la problématique du renforcement des capacités africaines dans les domaines de la paix et de la sécurité que « L'Afrique ne pourra pas financer seule les initiatives de paix »¹⁸.

7. AAPS, passer à la vitesse supérieure

Il s'agit autrement de relancer l'AAPS par une mobilisation plus importante des ressources interafricaines et par le refus de l'indifférence face aux crises dans un État. Mais aussi par un renforcement de la coopération internationale afin de dynamiser les capacités de l'AAPS en matière de prévention et de règlement des crises.

7.1. Mobilisation des ressources intra-africaines et refus de l'indifférence face aux crises dans un État.

L'UA dépend de ses donateurs étrangers. En 2019, ils avaient payé 54% d'un budget total de 681,5 millions de dollars (596 millions d'euros) »¹⁹. L'essentiel des financements des initiatives et autres actions en faveur de la paix et de la sécurité vient de l'extérieur du continent. En général de l'UE, de l'ONU et de certains États à titre individuel. Pour la période 2020-2021, les principaux contributeurs au budget de l'ONU dans le cadre des opérations de maintien de la paix dans le monde, y compris en Afrique, se présente comme suit : États-Unis d'Amérique (27.89%), Chine (15.21%), Japon (8.56%), Allemagne (6.09%), Royaume-Uni (5.79%), France (5.61%), Italie (3.30%),

¹⁸ ONU, « L'Afrique ne pourra pas financer seule les initiatives de paix, avertit le Commissaire à la paix et à la sécurité de l'Union africaine », 16 juillet

2017. <https://www.un.org/press/fr/2017/csi2915.doc.htm>;

¹⁹ Morgane Guirriec (VOA), « L'Union africaine adopte des réformes proposées par Kagame », 19 novembre 2018. <https://www.voafrique.com/a/l-union-africaine-adopte-des-r%C3%A9formes-propos%C3%A9es-par-kagame/4665142.html>

Fédération de Russie (3.04%), Canada (2.73%), République de Corée (2.26%)²⁰. Depuis 2004, l'UE finançait les opérations de maintien de la paix en Afrique à travers la Facilité africaine pour la paix (FAP). Ce financement s'était élevé « à 2,68 milliards d'euros et a concerné pour l'essentiel 16 opérations de soutien à la paix menées par l'Afrique dans 19 pays ». Ce financement fait donc de l'UE le plus gros bailleur de fonds des missions de paix en Afrique. À partir de 2021, l'UE a décidé de remplacer la Facilité africaine pour la paix par la Facilité européenne pour la paix (FEP). Celle-ci ne fait plus de l'UA la voie de passage des fonds européens et de planification des stratégies d'intervention. Avec le nouveau dispositif, les fonds sont directement payés aux États qui interviennent dans une opération et l'UE devient l'organe de planification. De nombreux analystes craignent que la réforme du dispositif européen de financement des opérations de paix en Afrique ne se traduise par une baisse de ces fonds et par une réduction sensible du rôle de l'UA en matière de paix et de sécurité dans le continent au profit des États et des CER²¹. En ce qui concerne l'opération Barkhane, elle a coûté 880 millions d'euros en 2020 à la France²². Quant aux États-Unis, ils apportent par an une aide de 45 millions de dollars à la force Barkhane dans le Sahel par an²³.

Ainsi, le seul moyen pour l'Afrique de prendre des responsabilités exclusives dans la résolution de ses crises passe, entre autres, par une mobilisation plus importante des ressources dans le continent. Outre l'augmentation des engagements étatiques, cette mobilisation suppose l'exploitation de nouvelles sources de financements intra-africains, dans un contexte de rareté de ressources au plan mondial. Il s'agit ici de traduire dans les faits les propositions de réformes du

²⁰ ONU, « Comment sommes-nous financés » <https://peacekeeping.un.org/fr/how-we-are-funded>

²¹Irin News, « Qui doit payer pour les missions de paix en Afrique ? » <https://www.un.org/africarenewal/fr/derni%C3%A8re-heure/qui-doit-payer-pour-les-missions-de-paix-en-afrique>

²² Cathy Dogon (Pour l'Eco) « Barkhane : le coût de l'opération militaire (et civile) au Mali en 4 chiffres », 17 février 2022. <https://www.pourleco.com/politique-economique/barkhane-cout-de-loperation-militaire-et-civile-au-mali>

²³ Philippe Chapleau (Ouest France) « Sahel. Quelles aides américaines pour l'armée française ? », 27 janvier 2020. https://amp.ouest-france.fr/monde/afrique/sahel-queelles-aides-americaïnes-pour-l-armee-française-6708828#aoh=16521847218223&referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com&_tf=Source%2F%2F%3A%20%251%24S

président Rwandais Paul Kagamé. Pour réduire la dépendance de l'UA des financements extérieurs, celle-ci a finalement adopté au cours d'un sommet extraordinaire tenu en 2018, une taxe sur les importations de 0,2%²⁴. La nécessité pour l'UA d'accélérer le processus de mobilisation des ressources financières est plus que d'actualité. En effet, elle doit s'attendre à ce que les ressources financières englouties par ses bailleurs de fonds traditionnels (Europe, États-Unis et Chine) dans la lutte contre le Covid 19 et dans la guerre Russo-Ukrainienne, impactent négativement le financement extérieur de son architecture de paix et de sécurité.

L'effort de mobilisation des ressources doit être accompagné d'un important changement de paradigme dans l'approche de l'UA dans la résolution des crises en Afrique. De l'indifférence dans les crises à cause du principe de non-ingérence dans les affaires d'un Etat, doit succéder le principe de non indifférence à raison d'un certain droit d'ingérence dans les crises. Toutefois, pour ne pas donner lieu à des abus regrettables, le droit d'ingérence doit se concevoir à l'intérieur d'une pratique raisonnée et maîtrisée. Il s'agit là d'un gigantesque défi à relever quand on sait que de nombreux chefs d'État africains, malgré la consécration du principe de non-indifférence consacré par l'acte constitutif de l'UA, s'abstiennent, pour des raisons de réciprocité, de porter la moindre critique aux pratiques à fort potentiel conflictuel de leurs homologues. Ils continuent d'être guidés dans la pratique par le principe de non-ingérence de l'OUA qui n'existe pourtant plus. La pratique du « droit d'ingérence » permettra au CPS de l'UA et à la conférence des chefs d'État et de gouvernement de promouvoir la démocratie en Afrique en condamnant notamment les coups d'État militaire que les coups d'État constitutionnel. Dans son agenda 2063, l'avènement d'« *Une Afrique de bonne gouvernance, de démocratie, de respect des droits de l'homme, de justice et d'état de droit* » apparaît comme le troisième objectif prioritaire de l'UA.

7.2. Apport de la coopération internationale dans la dynamisation des capacités de l'AAPS

²⁴ Le Monde avec AFP « L'Union africaine adopte certaines des réformes proposées par Paul Kagame », 19 novembre 2018. https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/11/19/l-union-africaine-adopte-certaines-des-reformes-proposees-par-paul-kagame_5385420_3212.html

Au regard des faiblesses de l'AAPS, l'acquisition par l'UA et les CER d'une capacité suffisante de prévention et de résolution des conflits ne se fera certainement pas du jour au lendemain. En plus de l'atteinte d'un niveau optimal d'autonomie dans le domaine militaire en particulier, une plus grande convergence politique est indispensable entre les Etats autour d'une politique de défense continentale. Or, l'intervention des forces africaines en Somalie montre que sans un appui logistique extérieur décisif, il est difficile d'atteindre les objectifs sur le terrain. On peut aussi constater qu'une divergence entre Etats dans la lecture d'une crise peut empêcher la formation d'une volonté politique commune. Nonobstant ces importants défis logistiques et politiques à relever au niveau africain, deux principales raisons, toutes objectives, plaident en faveur de l'engagement aux côtés des africains, des Etats puissants de la planète et des organisations internationales comme l'ONU ou l'OTAN, dans la construction de la paix et de la sécurité en Afrique.

La première raison est la préservation de la sécurité et de la paix dans le monde. En effet, plus que jamais auparavant, l'insécurité dans un point de la planète terre peut rapidement prendre la forme d'une pandémie contagieuse comme le Covid19. Un conflit ou une crise dans un pays, peut directement ou indirectement menacer la paix et la sécurité dans le monde. On a pu voir cela avec la menace djihadiste qui se répand comme une trainée de poudre sur tous les continents, en ignorant les frontières étatiques. Autant l'économie est globalisée, autant l'est aussi l'insécurité. Par le phénomène de contraction des espaces géographiques sous l'effet de la menace, une insécurité qui prend naissance dans le Sahel atteindra très rapidement l'Europe si celle-ci ne fait rien pour la combattre à la source. C'est dans cette logique qu'il convient de comprendre le sens de l'action française et européenne en faveur de la paix et de la sécurité dans la région du Sahel à travers la Force « Barkhane » et la Task Force européenne « Takuba ». Des raisons similaires avaient aussi conduit les américains à combattre les talibans en Afghanistan.

La seconde raison qui plaide en faveur d'un engagement international pour la préservation de la paix en Afrique est la sauvegarde des intérêts economico-financiers de grandes nations d'une part, et d'autre part, la protection de leurs ressortissants. Les cinq membres permanents du Conseil de Sécurité font partie de ces nations. Deux parmi ces membres (la France et le Royaume Uni) sont des anciennes

puissances coloniales, qui continuent à entretenir, surtout la France, de très fortes relations de proximité avec l'Afrique, notamment sur le plan économique, financier et militaire. Quant à la Chine, son investissement financier est sans précédent dans le continent noir qui est devenu un maillon important de son grand projet « une route, une ceinture ». L'objectif de ce projet « *est la construction d'un nouveau système mondial d'« interdépendances » économiques, politiques et sécuritaires alternatives au centre duquel se trouve la Chine* »²⁵. Héritière de l'Union Soviétique, la Russie signe son retour en Afrique à travers la grande retrouvaille russo-africaine a eu lieu à Sotchi (Russie), les 23 et 24 octobre 2019. En ce qui concerne les Etats Unis, sa présence, bien que moindre en Afrique par rapport à d'autres continent, se préoccupe des intérêts économiques de ses entreprises dans le continent noir, tout en y gardant un œil vigilant sur la menace djihadiste.

Pour plus d'efficacité, l'engagement des Etats puissants en faveur de la paix en Afrique devrait prendre deux formes. La première est la prévention des conflits et la seconde, la collaboration avec l'UA pour une autonomie complète de la FAA.

7.2.1. Diplomatie préventive

La prévention est une notion large qui recouvre aussi bien la résolution des conflits nés et à naître par des voies diplomatiques (négociation, conciliation et médiation) que par l'éradication des facteurs générateurs des conflits. Il s'agit ici du refus de l'alternance démocratique par la confiscation du pouvoir, du détournement par les élites dirigeantes, à leurs seuls avantages, les richesses de la nation, de l'exclusion de certains groupes sociaux et de l'extrême pauvreté. Il existe en Afrique, un lien de causalité indiscutable entre les conflits et ces défaillances socio-économiques et politiques. Ainsi, la diplomatie préventive à déployer dans le continent africain pour éviter les conflits doit, pour se donner toutes les chances de succès, s'inscrire dans une logique de connexion entre les conflits et leurs causes dans le contexte africain. L'UA et les CER doivent s'assurer que

²⁵Paul Nantulya (Centre d'études stratégiques de l'Afrique), « Les enjeux du projet chinois « Une ceinture une route » pour l'Afrique », 3 avril 2019. <https://africacenter.org/fr/spotlight/les-enjeux-du-projet-chinois-une-ceinture-une-route-pour-lafrique/>

les médiateurs qu'ils nomment dans le cadre de la mise en œuvre de la diplomatie préventive ont la confiance des parties en conflit et une bonne compréhension du contexte. On voit dans certains cas que cette confiance fait défaut au médiateur. En effet, « *Pour être en phase avec l'évolution des mentalités en Afrique, il est temps, pour être pertinents, que les médiateurs africains s'interrogent sur les rapports personnels qu'ils entretiennent avec les parties en conflit, qu'ils repensent les outils qu'ils utilisent dans leur médiation et surtout, qu'ils revoient leurs grilles de lecture des crises politiques en Afrique* »²⁶. L'aide de la communauté internationale peut être à ce stade importante pour renforcer les capacités de l'UA et des CER dans la prévention des conflits.

7.2.2. Opérationnalisation de la FAA

L'autonomie de la FAA permet de donner tout son sens au quatrième objectif prioritaire de l'UA dans le cadre de son agenda 2063. Cet objectif consiste à précipiter l'avènement d'« *Une Afrique vivant dans la paix et dans la sécurité* ». Au cours de ces dernières décennies, on constate que l'intervention de certaines puissances extérieures était officiellement sollicitée par des États africains, souvent en vertu d'accords de défense : opération Serval au Mali en 2013, opération Sangaris en République centrafricaine, intervention des paramilitaires russes du groupe Wagner en République centrafricaine et au Mali, etc. D'autres opérations étaient quant à elles autorisées par l'ONU : opération militaire franco-britannique en Libye en 2011 par exemple.

Les opérations menées par les acteurs extérieurs en Afrique ont mis au grand jour la faiblesse de la FFA dans le règlement des conflits. Toutefois, ces interventions ne sont pas exemptes de critiques. Si l'opération « Serval » au Mali avait en 2013 sauvé ce pays d'une partition, l'opération « Barkhane » qui viendra après fut considérée par nombre de Maliens, comme un acte d'occupation de leur territoire par la France. En 1994 aussi, l'opération humanitaire dite Turquoise initiée et conduite par la France au Rwanda après le

²⁶ Youssouf Sylla (guineenews), « Said Djinnit se prononce sur la transition en Guinée. Qu'en est-il de la crédibilité de ce médiateur dans les crises africaines ? », 11 avril 2022.

<https://guineenews.org/said-djinnit-se-prononce-sur-la-transition-en-guinee-quen-est-il-de-la-credibilite-de-ce-mediateur-dans-les-crisis-africaines/>

génocide qui s'y est déroulé, fut considérée par les Tutsis, ethnie victime du génocide, comme un moyen pour la France de protéger ses alliées Hutus, génocidaires. Quant à l'intervention militaire franco-britannique en Libye en 2011, elle est encore perçue par de nombreux Africains, comme l'une des causes de l'instabilité de la région du Sahel. On reproche également de nombreuses autres exactions au groupe « Wagner » en République Centrafricaine et au Mali²⁷.

Pour être en mesure de prendre correctement en charge sa propre sécurité, l'UA doit rendre opérationnelle la FAA, notamment par le biais d'une coopération accrue avec certains Etats (les cinq membres du Conseil de Sécurité de l'ONU et tout autre Etat intéressé) et les organisations internationales (UE, ONU, OTAN). Pour une efficacité maximale de cette coopération entre l'UA et ses partenaires extérieurs pour la sauvegarde de la paix et de la sécurité en Afrique, il est important pour l'UA d'avoir au préalable une politique commune claire en matière de défense, conforme aux principes de l'ONU et aux engagements interafricains en matière de non-agression d'un autre État africain et d'élimination du Mercenariat dans le continent. Cette coopération devrait permettre à la FAA d'avoir à terme une autonomie complète en matière d'imposition d'interposition entre les parties en conflit et en matière d'imposition de la paix. Mais aussi dans la lutte contre le terrorisme, la piraterie, la cybercriminalité, etc.

Il convient toutefois de garder à l'esprit que pour un continent comme l'Afrique, faible sur le triple plan économique, militaire et diplomatique sur la scène internationale, coopérer avec les Etats les plus puissants de ce monde pour l'autonomie de sa capacité défense commune, c'est se situer aussi au cœur de leurs points de convergences et de divergences. L'Afrique est présentement témoin, au Mali et en République Centrafricaine, des rivalités militaro-diplomatiques entre la Russie et la France et la guerre Russo-Ukrainienne, déclenchée le 22 janvier 2022, est venue aggraver cette rivalité. Cette guerre qui perturbe l'ordre mondial fait craindre le retour d'un nouvel épisode de confrontation entre le camp occidental

²⁷ Benjamin Roger (Jeune Afrique) « Mali : l'armée et Wagner accusés d'avoir commis un « massacre » à Moura », du 4 avril 2022. <https://www.jeuneafrique.com/1335714/politique/mali-larmee-et-wagner-accuses-davoir-commis-un-massacre-a-moura/>

(OTAN) et non occidental, aspirant au statut de grandes puissances (Russie et Chine). Comme au temps de la guerre froide, de 1945 à 1990, il est probable que l'invasion de l'Ukraine par la Russie divise les africains sur la perception de leur sécurité, compte tenu de la nature et de l'importance des relations qui lient chaque pays africain à une des parties au conflit.

Lors du vote des Etats à l'ONU sur la situation en Ukraine, on a vu les premières lignes de fracture s'installer dans la position de l'Afrique par rapport au conflit Russo-Ukrainien. Sur les 193 membres de l'ONU, une majorité de 141 États a voté le 2 mars 2022 en faveur de l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies de la résolution condamnant l'agression de l'Ukraine par la Russie. En effet, « sur les cinq pays qui ont voté contre la résolution de l'Assemblée générale, on compte un seul pays africain, l'Érythrée. Depuis la levée des sanctions onusiennes sur l'Érythrée en 2018 pour son soutien supposé aux Shebabs en Somalie, la Russie multiplie des gestes d'amitié avec ce pays pour asseoir une certaine influence dans la corne de l'Afrique. La construction dans un port érythréen d'une base logistique russe était envisagée entre les deux pays. Plus de vingt-cinq pays africains ont voté en faveur de la résolution. Il s'agit de la Mauritanie, de la Sierra Leone, des Comores, du Lesotho, de la Somalie, du Botswana, de la Côte d'Ivoire, de la Zambie, du Malawi, du Mozambique, du Ghana, du Niger, du Nigeria, du Tchad, du Liberia, du Bénin, du Djibouti, de la Gambie, des Seychelles, de la Tunisie, de la RDC Congo, du Gabon, de la Libye, du Kenya, d'Égypte et du Rwanda. Ces pays qui ont leur propre lecture de la situation ont généralement des relations privilégiées avec la France, l'Angleterre et les États-Unis. En revanche, c'est aussi en Afrique que l'on constate le taux le plus important d'abstention. Une quinzaine d'États ont fait ce choix : le Mali, le Soudan, le Sud-Soudan, la République centrafricaine, le Congo, l'Angola, la Namibie, l'Afrique du Sud, le Zimbabwe, le Mozambique, le Madagascar, la Tanzanie, l'Ouganda, l'Algérie, le Sénégal et le Burundi. Sans compter les huit autres pays qui n'ont pas participé au vote : la Guinée, la Guinée-Bissau, la

Guinée-Équatoriale, du Togo, le Maroc, le Burkina Faso, le Cameroun et l'Éthiopie²⁸.

Un des grands défis de l'UA est de pouvoir construire, malgré les fortes tensions entre les puissances du monde, une politique de défense africaine autonome, en collaborant librement avec les Etats et les organisations internationales de son choix dans le but de stabiliser le continent et de contribuer ainsi à la stabilité mondiale. Face aux partenaires internationaux rivaux, l'Afrique doit prendre la posture d'un acteur neutre, capable de dialoguer avec toutes les parties dans le but ultime de jouer un rôle décisif dans le dénouement des crises internationales sur la base du droit international et des négociations politiques entre les parties.

8. Conclusion

La devancière de l'UA, l'OUA, avait réussi à atteindre une partie du rêve panafricain, à savoir la décolonisation de l'Afrique. Reste l'autre partie du rêve, incarnée par certains leaders africains (Kwame Nkrumah du Ghana, Ahmed Sékou Touré de la Guinée, etc.) qui consiste à réaliser l'intégration des Etats africains dans une structure fédérale ou confédérale avec un gouvernement, une armée et une monnaie uniques. Le chemin pour réaliser le rêve d'une unité totale de l'Afrique a encore du chemin à faire, tant certains Etats tiennent à leur souveraineté nationale.

Toutefois, dans le continent, la nature régionale de certains défis en matière de sécurité montre qu'il y a entre Etats africains des raisons objectives de définir une politique commune en matière de défense. L'AAPS est une des traductions éloquentes de cette prise de conscience des certains intérêts communs. Il convient maintenant de donner un sens concret à cette AAPS par son opérationnalisation. Seule, il sera difficile pour l'UA de relever ce défi sans l'apport de ses puissants partenaires extérieurs qui disposent d'un savoir-faire avéré et de technologies avancées en matière de défense. Dans le cadre de cette coopération internationale, le grand défi de l'UA sera alors de

²⁸ Youssouf Sylla (guinee7.com), « Guerre en Ukraine : Le sens du vote africain à l'ONU », 4 mars 2022. <https://www.guinee7.com/guerre-en-ukraine-le-sens-du-vote-africain-a-lonu/>

rendre autonome son AAPS dans l'intérêt exclusif de la paix et de la sécurité en Afrique, sans tomber dans le jeu de rivalités entre ses partenaires extérieurs.