

## L'UNION AFRICAINE 10 ANS APRÈS

PAR

ROMAIN ESMENJAUD (\*)

«Renaissance africaine», «appropriation africaine», «réveil africain», «solutions africaines aux problèmes africains»... Comme en témoignent les slogans qui ont accompagné la mise sur pied de l'Union africaine (UA), la création de l'organisation était supposée marquer l'entrée du continent dans une nouvelle ère (1). Inspirée par le renouveau du sentiment panafricain, la réforme de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), lancée en 1999 à Syrte, devait faciliter le renforcement de la coopération interétatique sur tous les sujets. Par la création d'une nouvelle organisation, les dirigeants africains, convaincus d'être les plus aptes à résoudre leurs propres problèmes, souhaitaient également manifester leur volonté de prendre leur destin en main. Affichant une posture résolument moderne, ils ont adopté les grands préceptes de l'idéologie libérale, tant dans le domaine économique que politique. Le continent a ainsi fait siens les principes de sécurité humaine, de responsabilité de protéger ou encore de «bonne gouvernance».

En 2012, l'Union africaine fêtera ses 10 ans. C'est en juillet 2002, au Sommet de Durban, qu'a officiellement été lancée la nouvelle organisation. Cet anniversaire offre une excellente opportunité de faire un bilan de son action, tout particulièrement en matière de paix et de sécurité. Créée comme une institution polyvalente capable de promouvoir la coopération interafricaine dans tous les domaines, tant politique, économique que social et culturel, son ordre du jour a cependant été largement accaparé par la gestion des conflits. Dès ses premières années d'existence, de nouveaux foyers de crise sont apparus en Côte d'Ivoire, à Madagascar ou encore au Darfour, dont la gestion s'est ajoutée à celle de conflits plus anciens, au Burundi, en Somalie ou encore en République démocratique du Congo (RDC).

Le présent article propose d'exercer un droit d'inventaire sur l'action de l'Union africaine selon deux perspectives. La première, la plus objective, vise à l'évaluer sur la base des objectifs que l'UA s'est elle-même fixés, à savoir, d'une part, la promotion de la voix d'une Afrique unie et, d'autre

(\*) Doctorant en Relations internationales à l'Institut des hautes études internationales et du développement (Genève, Suisse).

(1) Depuis l'adhésion du Sud-Soudan, l'UA comprend 54 membres, soit tous les Etats du continent, à l'exception du Maroc – du fait des prises de position de l'organisation à propos du Sahara occidental.

part, la promotion de la paix et de la sécurité. La seconde perspective est celle des partenaires extérieurs de l'organisation, c'est-à-dire les acteurs non africains, essentiellement occidentaux, qui lui apportent un appui politique et financier. Ces derniers, bien que n'appartenant pas à l'organisation, n'en sont pas moins des parties prenantes essentielles : l'UA ne serait en effet pas devenue ce qu'elle est aujourd'hui sans leur soutien. Les défis et opportunités que revêt, aux yeux de ces partenaires, le rôle croissant joué par l'organisation africaine seront ainsi mis en exergue.

Premièrement, un retour sur les principales crises dans lesquelles l'UA a été impliquée permettra de démontrer que cette dernière peut se targuer d'une montée en puissance incontestable, qui se caractérise par un renforcement de son autorité, tant sur la scène continentale, c'est-à-dire vis-à-vis des autres institutions africaines, que sur la scène internationale. Ce jugement positif sera nuancé, par la mise en lumière des obstacles qui demeurent à la consolidation de son influence, notamment la concurrence exercée par les organisations sous-régionales, mais surtout en soulignant que son action est mise au service d'une vision bien spécifique de la paix, c'est-à-dire bénéfique aux dirigeants en place bien davantage qu'aux populations.

Ensuite, il sera démontré que la montée en puissance de l'Union africaine place ses partenaires extérieurs dans une situation inconfortable. Soucieuse de manifester son indépendance, l'organisation a en effet pris le contre-pied des Occidentaux dans plusieurs crises récentes (Darfour, Libye). En conséquence, ces derniers se trouvent confrontés à un dilemme, leur souhait de renforcer les capacités africaines en vue de créer les conditions de leur propre désengagement entrant en conflit avec leur désir de ne pas perdre leur influence.

#### LE PROCESSUS D'AFFIRMATION DE L'UNION AFRICAINE : DÉVELOPPEMENTS ET LIMITES

Au regard de l'Acte constitutif de l'Union africaine et du contexte général de sa création, on peut considérer que la mise sur pied de l'organisation devait répondre à deux objectifs : d'une part, la promotion de la voix d'une Afrique forte et unie et, d'autre part, la promotion de la paix et de la sécurité (2). Dans quelle mesure l'UA a-t-elle accompli sa mission ?

(2) Le choix de ces deux objectifs génériques, tout en comportant une part d'arbitraire, synthétise au mieux les différents éléments mentionnés à l'article 3 de l'Acte constitutif de l'organisation. Le premier objectif, tel que nous l'avons défini, englobe les points suivants : la réalisation d'une plus grande unité et solidarité (a), la promotion des positions africaines (d) et l'harmonisation des politiques des Communautés économiques régionales (l). Notre second objectif, entendu de manière large – nous reviendrons plus tard sur les différentes visions de la paix – englobe : la défense de l'intégrité et de l'indépendance des Etats membres (b) ; la promotion de la sécurité (f) ; et toutes les dispositions relatives à la promotion des droits de l'homme et de la bonne gouvernance (points e, g, et h). Les autres éléments ne sont pas pertinents pour notre analyse, consacrée exclusivement aux questions de paix et de sécurité (accélérer l'intégration politique et socio-économique, promotion de la recherche, éradication des maladies...).

### *L'UA, une organisation à l'autorité croissante sur la scène africaine*

A la fin des années 1990, le processus de réforme de l'OUA, créée en 1963, a été lancé comme une réponse à la marginalisation de l'organisation. Les plus optimistes estimaient qu'avec la fin de l'apartheid, l'institution avait atteint son principal objectif, à savoir la libération de l'ensemble du continent et qu'il était donc nécessaire de lui imprimer un nouveau souffle. D'autres soulignaient que l'organisation devait faire «peau neuve» pour retrouver sa crédibilité, perdue du fait de sa passivité face à de nombreuses crises, dont celle du Rwanda, ainsi que de son indulgence à l'égard des régimes autoritaires.

La création d'une institution *new look*, dotée d'organes novateurs tels qu'une Force africaine en attente (FAA), un Conseil des sages ou encore un Conseil de paix et de sécurité (CPS), était censée permettre à l'organisation panafricaine de revenir au premier plan, en s'affirmant comme un partenaire crédible pour ses partenaires extérieurs, mais également en rétablissant son autorité vis-à-vis des institutions sous-régionales du continent. Les activités de ces dernières, également qualifiées de Communautés économiques régionales (CER), s'étaient en effet fortement développées au cours de la décennie 1990. Allant au-delà de leur mandat initial, exclusivement économique, elles se sont progressivement emparées des problématiques politiques et sécuritaires, la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) jouant un rôle de pionnier. Ce processus d'africanisation de la gestion de la sécurité au niveau sous-régional – par opposition au niveau régional, qui correspond à l'échelon continental – s'est traduit par de nombreuses actions de médiation, la mise en place de systèmes de sanctions, mais également des déploiements d'opérations militaires multinationales. A l'initiative du Nigeria, la CEDEAO est ainsi intervenue au Libéria et en Sierra Leone.

L'OUA avait certes également tenté de développer ses activités dans le domaine de la paix et de la sécurité, à travers la constitution, en 1993, d'un Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits. Cependant, cette réforme modeste, fondée sur la création d'un Organe central, nouveau centre de décision de l'organisation, ne lui a pas permis de s'imposer sur l'échiquier continental. Elle ne lui a en fait pas permis davantage que l'envoi d'observateurs militaires au Rwanda, au Burundi et aux Comores (3).

(3) Au début des années 1980, l'OUA avait déployé une opération de maintien de la paix au Tchad. Malgré la proposition du Secrétaire général Salim Ahmed Salim de doter l'organisation de capacités de maintien de la paix, la Déclaration du Caire, qui, en 1993, crée le nouveau Mécanisme, estime que seules «des missions civiles et militaires d'observation et de vérification de taille et de durée limitée» peuvent être constituées par l'organisation.

Aussi la création de l'UA a-t-elle représenté une rupture radicale. Elle a été marquée par la clarification de la relation entre l'organisation continentale et les CER et plus précisément par une formalisation de leur rapport de hiérarchie en faveur de la première. Dans le cadre d'une architecture de type pyramidal, l'UA, placée au sommet de l'édifice, doit désormais bénéficier de la coopération des institutions sous-régionales, auxquelles il revient notamment de développer des brigades de maintien de la paix, ainsi que des systèmes d'alerte rapide (4). Certes, selon le Mémoire d'accord entre l'UA et les CER (5) et le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, la répartition des tâches doit se faire selon les principes de «complémentarité», de «subsidiarité» et en fonction des «avantages comparatifs» de chaque organisation. Cependant, c'est bien l'UA qui dispose de la «*responsabilité principale dans le maintien et la promotion de la paix*» (6). L'ambiguïté de ce cadre juridique permet aux acteurs africains de disposer d'une certaine flexibilité, de sorte que le choix de l'organisation promue au rang de «gestionnaire» des crises se fait de manière *ad hoc*, c'est-à-dire selon les intérêts bien pesés des acteurs qui y sont impliqués, qu'il s'agisse des pays susceptibles d'intervenir ou des autorités du pays en conflit.

Pendant longtemps, une règle non écrite voulait que les organisations sous-régionales disposent, lorsqu'elles le souhaitent, du leadership au plan politique, l'organisation continentale restant à l'écart ou se contentant d'apporter sa caution à leurs décisions. Conformément à la nouvelle architecture décrite ci-dessus, la tendance actuelle est à l'affirmation de l'échelon continental. Ainsi, la création d'un Conseil de paix et de sécurité, sur le modèle de celui des Nations Unies (7), offre depuis 2004 une légitimité renforcée aux prises de positions de l'organisation continentale, dont la capacité d'influence s'est progressivement étendue sur toutes les sous-régions du continent. En Afrique de l'Est, l'UA a ainsi repris en main la gestion de la crise somalienne, au détriment de l'Autorité intergouvernementale pour le développement – plus connu sous son acronyme anglais IGAD –, longtemps aux manettes du processus de médiation et dont la décision de déployer des soldats en février 2005 n'a jamais été suivie d'effets. De même, l'UA s'est imposée au Soudan, non seu-

(4) Benedikt FRANKE, «Africa's evolving security architecture and the concept of multilayered security communities», *Cooperation and Conflict*, vol. XLIII, n° 3, 2008, pp. 313-340.

(5) UA, Mémoire d'accord entre l'UA et les CER, Addis-Abeba, janv. 2008, art. IV.

(6) UA, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et sécurité de l'Union africaine, Addis-Abeba, juil. 2002, art. 16.1

(7) Composé de quinze membres, cinq détenant un mandat de trois ans et dix un mandat de deux ans, dont l'élection se fait sur la base d'une représentation régionale équitable, le CPS se distingue du CSNU par l'absence de droit de veto et de membres permanents. Cf. Paul WILLIAMS, «The Peace and Security Council of the African Union: Evaluating an embryonic international institution», *The Journal of Modern African Studies*, vol. XLVII, n° 4, 2009, pp. 603-626. L'Organe central de l'OUA, créé dans le cadre du Mécanisme institué en 1993, était le premier organe décisionnel permanent mis en place au sein de l'organisation. Différents éléments, dont sa composition, basée sur celle du Bureau de l'Assemblée et non sur des élections entre candidats, ne lui ont jamais permis d'acquérir la légitimité qui est celle du CPS aujourd'hui.

lement au Darfour où, comme en Somalie (ou encore au Burundi), elle a déployé une opération de paix (*cf. infra*), mais également dans la gestion des rapports entre les parties Nord et Sud du pays; sur ce dernier point, où l'IGAD avait contribué à la négociation de l'accord de paix global signé en 2005, l'UA est désormais en première ligne, à travers l'action du Panel de haut niveau dirigé par l'ancien président sud-africain Thabo Mbeki.

Dans le contexte de la crise libyenne, l'organisation a également pris pied en Afrique du Nord. Si son initiative a illustré les difficultés de l'UA à imposer son point de vue, sa simple existence n'en reste pas moins remarquable, dans une région traditionnellement maintenue en dehors de son spectre d'action. Ainsi, c'est elle et non l'Union du Maghreb arabe, ni la Ligue arabe, pourtant active dans un premier temps à travers la demande de mise en place d'une zone d'exclusion aérienne, qui a poussé le principe d'une solution politique – et non militaire – à travers le panel dirigé par le président sud-africain – actuel – Jacob Zuma.

En Afrique de l'Ouest, l'UA a longtemps été tenue à l'écart, du fait de la pro-activité de la CEDEAO. En Côte d'Ivoire, la gestion de la crise post-électorale opposant Laurent Gbagbo et Alassane Ouattara a néanmoins démontré que l'organisation continentale était en mesure de faire entendre sa différence. Lors du sommet de l'UA, en janvier 2011, alors que la situation s'enlisait dans le pays, où étaient alors déployés plus de 10 000 soldats onusiens, l'organisation a exprimé son scepticisme vis-à-vis de tout recours à la force pour déloger Laurent Gbagbo. «*On a remis la balle au centre, estime alors le chef de la Commission Jean Ping, et le centre, c'est l'Afrique*» (8) : cette affirmation sonne comme une remontrance envers les pays occidentaux et l'ONU, où sont émis de nombreux appels en faveur d'une intervention militaire; il s'agit également d'une manière de montrer aux membres de la CEDEAO, divisés quant à l'opportunité d'une telle initiative, qu'il faut compter avec l'avis de l'organisation continentale.

En Afrique centrale, l'UA s'est impliquée de manière progressive, comme en témoigne la création, en mars 2010, d'un Bureau de liaison à Bangui, d'où l'organisation peut superviser l'action de la Mission de consolidation de la paix (MICOPAX) en Centrafrique, déployée dans le cadre de la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale (CEEAC). Depuis 2010, elle tente également de coordonner l'action des Etats de la région contre l'Armée de résistance du Seigneur de Joseph Kony, une rébellion créée en Ouganda, mais désormais installée en République centrafricaine, au Sud-Soudan et en RDC (9).

(8) Jean PING, Conférence de presse en marge du Sommet de l'Union africaine, Addis-Abeba, 29 janv. 2011.

(9) Cette initiative collective doit, entre autres, se traduire par la nomination d'un Envoyé spécial et l'examen de la mise en place d'une Brigade conjointe. *Cf.* UA, Rapport du Président de la Commission sur le République Centrafricaine, PSC/PR/2 (CCLV), Addis-Abeba, 23 déc. 2010, §44.

En Afrique australe enfin, une collaboration étroite, mais non dénuée d'ambiguïté, s'est établie entre l'UA et la SADC, tant pour la gestion de la crise zimbabwéenne que pour celle de la crise malgache.

Cela étant, ce processus d'affirmation rencontre une série d'obstacles. Ils sont d'ordre matériel, l'organisation ne disposant pas des moyens de son ambition, mais également politique, certains États préférant agir dans le cadre des CER. Les difficultés de l'UA à s'imposer face à la SADC et la CEDEAO sont directement liées à la capacité d'obstruction de l'Afrique du Sud et du Nigeria, souvent plus favorables à des actions dans le cadre sous-régional, où il leur est plus aisé de contrôler les initiatives prises. L'autorité de l'Union africaine au sein de l'architecture continentale reste donc contestée. Elle est également incomplète – la gestion de beaucoup de crises continue de lui échapper – et inégale – elle est plus ou moins établie selon les régions. Elle n'en reste pas moins incontestablement en pleine croissance, surtout si on la compare à l'influence qui était celle de l'OUA.

***Les difficultés de l'UA à mettre en œuvre des «solutions africaines aux problèmes africains» : de l'appropriation africaine à l'appropriation partagée***

La création de l'UA était également censée établir l'autorité des prises de position de l'Afrique vis-à-vis des acteurs non africains, d'abord sur les problématiques internes au continent, mais également sur les questions internationales. L'organisation apparaît aujourd'hui de plus en plus régulièrement comme le porte-voix de l'Afrique sur la scène globale : en effet, des positions communes ont été adoptées en son sein sur de nombreux sujets, notamment sur la réforme des Nations Unies, y compris de son Conseil de sécurité («Consensus d'Ezulwini», adopté en mars 2005), sur différents sujets de désarmement, dont les armes légères et de petit calibre (2000) ou les mines antipersonnel (2004), ou bien encore sur les changements climatiques (2009) (10); de même, lors du Sommet de Copenhague sur le climat, le président éthiopien Meles Zenawi a porté les intérêts des dirigeants africains. Toutefois, le développement de la capacité de projection de l'UA sur la scène internationale reste à un stade embryonnaire et ne constitue en réalité qu'une priorité secondaire, en comparaison de l'urgence que représente la gestion des problématiques internes au continent, parmi lesquelles la gestion des conflits.

En l'occurrence, l'un des mots d'ordre de l'Union a été de faire valoir une gestion endogène des crises, en donnant corps au slogan «*solutions africaines aux problèmes africains*». En réalité, la participation croissante de l'UA aux

(10) En vue de la conférence sur le Traité sur le commerce des armes et de la Conférence de Rio sur le développement durable (Rio + 20), toutes deux prévues en 2012, des positions communes de l'UA sont également en cours d'élaboration. L'organisation est en outre invitée aux réunions du G20.

processus de résolution des conflits n'est pas automatiquement allée de pair avec un transfert de pouvoir politique à son profit. Il convient ainsi de distinguer l'«africanisation» de la gestion de la sécurité, entendue comme la participation croissante des acteurs du continent à la gestion des crises, de l'«appropriation» africaine, processus plus qualitatif, relatif à leurs capacités à faire valoir leurs points de vue dans les mécanismes décisionnels (11). Deux éléments maintiennent en effet les acteurs internationaux dans une situation favorable afin d'influencer les choix des organisations africaines.

Premièrement, ces choix, tout particulièrement ceux qui concernent le déploiement d'opérations de paix, restent souvent conditionnés par l'octroi d'un soutien financier, militaire et logistique de la part de pays donateurs, lesquels restent ainsi en position de déterminer les crises dans lesquelles des «solutions africaines» devraient être privilégiées. Soulignons toutefois que le rapport de dépendance est mutuel, de sorte que les acteurs extérieurs ne sont aucunement en mesure d'imposer leurs préférences; souvent réticents à agir en première ligne, surtout lorsqu'il s'agit de mobiliser des troupes, ils doivent compter sur la bonne volonté des Etats africains pour réaliser leurs objectifs de politique étrangère : par une forme de «chantage du faible au fort», ces derniers disposent ainsi d'une certaine latitude pour faire valoir leur position.

Deuxièmement, la structure du système international, qui assure la primauté de la sécurité au Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU), continue de placer les Africains dans une position d'infériorité. La politique de l'UA sur la validité de ce rapport de hiérarchie est ambiguë, l'organisation alternant les déclarations légalistes et les prises de position plus subversives. Ainsi, lors de l'adoption du Consensus d'Ezulwini, les dirigeants du continent ont estimé que *«l'intervention des organisations régionales doit être approuvée par le Conseil de sécurité, bien que, dans certaines situations, une telle approbation puisse se faire 'après coup', dans des circonstances nécessitant une action urgente»* (12). De son côté, le CSNU, tout en accordant une attention croissante aux recommandations du CPS de l'UA, comme en témoigne la tenue annuelle d'un sommet entre les deux organes, veille à ce que sa primauté ne soit pas remise en cause.

*De facto*, cette ambiguïté se traduit par des rapports de force permanents entre le CPS et le CSNU. Malgré l'action des membres africains du Conseil de sécurité, qui agissent à New York comme les garants de la bonne prise en compte de l'avis de l'UA (13), cette dernière peine à faire prévaloir ses

(11) Romain ESMENJAUD / Benedikt FRANKE, «Qui s'est approprié la gestion de la paix et de la sécurité en Afrique?», *Revue internationale et stratégique*, vol. LXXV, n° 3, 2009, pp. 37-46.

(12) UA, Position commune africaine sur la réforme des Nations Unies : «Le Consensus d'Ezulwini», Ext./EX.CL/2 (VII), mars 2005, §Bi.

(13) En septembre 2011, le Nigeria et l'Afrique du Sud ont ainsi demandé à ce que l'examen d'un projet de résolution sur la Somalie soit repoussé, afin que l'UA puisse préalablement s'exprimer sur le sujet. Cf. «Somalia debate and resolution», *What's in Blue*, 13 sept. 2011, disponible sur le site Internet [whatsinblue.org/2011/09/somalia-debate.php](http://whatsinblue.org/2011/09/somalia-debate.php).

préférences. Au Soudan, la demande du CPS du surseoir à la procédure initiée par la Cour pénale internationale (CPI) contre le président El Béchir, considérée comme une enfreinte au processus de paix, n'a jamais été entendue. En Somalie, les demandes répétées du CPS en faveur de l'envoi d'une opération de paix onusienne ont été accueillies par une fin de non-recevoir. En guise de compensation, les Nations Unies ont apporté à l'AMISOM un «paquet» de soutien logistique d'une importance inédite pour une opération dirigée par une organisation régionale. Cette décision est caractéristique des négociations entre les deux organisations et des concessions auxquelles chacune doit consentir sur les questions qu'elles traitent de concert. De la même manière, les demandes d'augmentation du plafond des effectifs des opérations exprimées par l'UA, d'une part, au Darfour et, d'autre part, en Somalie, n'ont été que partiellement satisfaites par le CSNU (14).

Les difficultés rencontrées par l'UA pour imposer son point de vue, telles que décrites ci-dessus, tiennent à la capacité de résistance des acteurs extérieurs, mais également à ses faiblesses intrinsèques. Plus précisément, malgré les progrès évoqués, il demeure difficile à l'organisation panafricaine de faire valoir des positions unies sur un continent qui reste divisé par des jeux de puissance, mais également des fractures identitaires profondes, qu'il s'agisse de l'opposition traditionnelle entre Afrique francophone et anglophone ou bien entre l'Afrique du Nord et l'Afrique subsaharienne. Il est intéressant de souligner que si le continent s'est entendu sur la manière dont le Conseil de sécurité des Nations Unies devait être réformé, il reste divisé sur l'identité de ceux auxquels devraient être attribués les deux sièges africains dont il souhaite la création (15). De même, la question du Darfour a suscité de vives tensions entre les alliés de Khartoum, principalement les Etats arabes, et les partisans d'une approche plus contraignante à son égard, essentiellement originaires d'Afrique subsaharienne.

En fin de compte, le bilan doit là encore être nuancé. Si la réforme de l'organisation a indiscutablement permis une meilleure prise en considération de la voix de l'Afrique, la gestion des crises africaines ne se fait pas dans un contexte d'«appropriation africaine», mais plutôt d'«appropriation partagée», où les décisions adoptées sont le fruit de négociations et de compromis entre acteurs du continent et extérieurs.

(14) En Somalie, alors que l'UA souhaitait augmenter le plafond de l'opération à 20 000 hommes, celui-ci n'a été augmenté qu'à 12 000 par le CSNU. Cf. UA, Communiqué du CPS, PSC/MIN/1(CCXXXXV), 15 oct. 2010, §13; ONU, S/RES/1964, 22 déc. 2010, §2. Au Darfour, alors que le Comité d'état-major de l'UA a envisagé, en juin 2006, le renforcement des effectifs de l'opération au Darfour à hauteur de 12 000 hommes, il n'y a en réalité jamais eu plus que 7 000 soldats et 1 500 officiers de police.

(15) Parmi les candidats, on trouve notamment l'Afrique du Sud, le Nigeria, l'Égypte, le Sénégal et le Kenya.



### *L'Union africaine comme «faiseuse de paix» : quelle paix? pour qui? et pour quoi?*

Un autre critère d'évaluation du bilan de l'Union africaine proposé ici concerne sa capacité à promouvoir la paix et la sécurité sur le continent. Entre 2002 et 2007, le nombre de conflits armés – à la fois interétatiques et intra-étatiques – sur le continent est passé de 7 à 1, avant de remonter à 4 en 2010 (16). Ces statistiques, si elles contribuent à relativiser l'image d'un continent en pleine décadence, ne nous permettent pas de tirer de conclusions définitives sur l'impact de l'UA. Etant données la multiplicité des causes qui peuvent contribuer tant à l'éclatement qu'à la fin d'un conflit, ainsi que la variété des acteurs impliqués dans les processus de résolution des crises, il est délicat d'établir un lien direct entre ces chiffres et l'action de l'organisation. Afin d'évaluer son influence, il est en fait plus pertinent d'analyser le rôle qu'elle a joué dans les crises dont elle a été le principal «gestionnaire». Plus précisément, il s'agit d'identifier quel type de paix l'organisation a tenté de rétablir.

Paix et sécurité constituent en effet des notions «socialement construites», dont la signification peut faire l'objet d'interprétations diverses. De qui souhaite-t-on assurer la sécurité : des individus, des États ou encore des régimes à leur tête? Quelles sont les menaces auxquelles on souhaite répondre? (17) Tout acteur apporte des réponses différentes à ces questions et ce sont précisément ses préférences idéologiques sur ces points, autrement dit sa conception de la sécurité, qui vont guider sa stratégie de résolution des crises. L'importance qu'il accorde à la sécurité humaine ou au respect de la souveraineté étatique, deux principes souvent contradictoires, déterminera ainsi sa disposition à s'impliquer dans les affaires internes des États, que ce soit par la mise en place de sanctions, par un appui à des réformes visant à promouvoir les droits de l'homme et la «bonne gouvernance» ou encore par des interventions militaires sur la base du droit d'ingérence humanitaire (18).

Les documents fondateurs de l'Union africaine laissent supposer que l'organisation a adopté la «vision libérale» de la paix prônée par les Occidentaux, lesquels, à travers une remise en cause du caractère sacro-saint du principe de souveraineté, font de la réforme interne des États et, en fait, de la promotion de systèmes politiques et économiques libéraux, l'une des pierres angulaires de leur politique étrangère. Certains d'entre eux appellent, en outre, à repenser la notion de sécurité, en adoptant des politiques

(16) *SIPRI Yearbook 2011 : Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, 2011, pp. 62-63.

(17) Ce raisonnement est basé sur les travaux des tenants de l'École critique de la sécurité. Cf. Keith KRAUSE / Michael WILLIAMS (dir.), *Critical Security Studies*, Borderlines, Minneapolis, 1997.

(18) Cf. Alex BELLAMY / Paul WILLIAMS, *Understanding Peacekeeping*, Polity Press, Cambridge, 2010 (2<sup>e</sup> éd.).

favorables à la sécurité humaine. Conformément à cette approche, de plus en plus populaire depuis la fin de la guerre froide, l'UA a intégré à son ordre du jour non seulement les conflits interétatiques, mais également les questions internes aux Etats. Les Etats « faillis » ou « mal gouvernés » sont notamment considérés comme des menaces à la stabilité régionale. La création du Mécanisme d'évaluation des pairs, la mise en œuvre du principe de non-reconnaissance des changements anticonstitutionnels de gouvernement ou encore l'adoption d'un cadre politique *de* reconstruction post-conflit sont autant de mesures conçues pour promouvoir la « bonne gouvernance » (19). La déclaration solennelle sur la Politique africaine commune de défense et de sécurité, adoptée en février 2004, exprime également la volonté du continent de rompre avec l'approche traditionnelle fondée sur « la survie de l'Etat », afin de mettre l'accent sur la sécurité humaine (20). Par une innovation juridique quasi unique, l'article IV(h) de l'Acte constitutif de l'UA octroie même à l'Union « *le droit d'intervenir dans un Etat membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité* » (21).

Dans les faits pourtant, aucun des principes novateurs adoptés, qu'il s'agisse de la « bonne gouvernance », de la sécurité humaine ou encore de la responsabilité de protéger, n'ont réellement guidé l'action de l'UA. Si, conformément au principe de non-indifférence, l'organisation a fait preuve d'une plus grande disponibilité à réagir face aux crises, ses initiatives sont restées fondées sur une vision conservatrice de la sécurité, le plus souvent favorable à la préservation des Etats et des régimes en place (22).

Le cas du Darfour offre une excellente illustration de la prudence des dirigeants africains en matière d'intervention dans les affaires intérieures des Etats. Quelle que soit la manière dont on qualifie les événements qui se sont déroulés dans la région, il ne fait aucun doute que les membres de l'UA auraient pu avoir recours aux dispositions de l'article IV(h) de la Charte afin de venir en secours aux populations civiles ; au lieu de cela, en mai 2004, l'organisation s'est contentée de déployer 300 hommes, dont le rôle était limité à la protection des 80 observateurs envoyés pour vérifier la mise en œuvre du cessez-le-feu signé un mois plus tôt à N'Djamena – d'ailleurs non respecté –, et, bien que le nombre de soldats ait été progressivement porté à 7 000, ceux-là n'ont jamais été en mesure de porter secours aux populations. Les dirigeants africains n'ont notamment jamais souhaité passer outre l'opposition du gouvernement soudanais à tout renforcement

(19) Paul WILLIAMS, « From non-intervention to non-indifference : the origins and development of the African Union's security culture », *African Affairs*, vol. CVI, n° 423, 2007, pp. 253-279.

(20) AU, Solemn Declaration on a Common African Defence and Security Policy, Sirte, fév. 2004, §6.

(21) UA, Acte Constitutif, Lomé, juil. 2000, art. 4h.

(22) Pour une version plus élaborée de cet argument, cf. Romain ESMENJAUD, « L'africanisation des opérations de paix, de Kwame N'krumah à la Force africaine en attente. Une conception évolutive de la sécurité », in David MORIN / Lori-Anne THÉROUX-BÉNONI (dir.), *Guide du maintien de la paix 2011 : l'Afrique et les opérations de paix*, Athéna Editions, 2011, pp. 33-51.

significatif de son mandat (23). En fait, son objectif ultime est resté celui de restaurer la confiance entre les parties et, par là, de contribuer au maintien d'un «*Soudan stable, paisible et uni*» (24). Une telle posture, consistant à faire du rétablissement la stabilité de l'Etat une condition de la sécurité des individus, n'est pas en soi en contradiction avec le principe de responsabilité de protéger. Elle le devient néanmoins lorsqu'elle se traduit par une grande mansuétude à l'égard d'un régime responsable, soit directement, soit indirectement à travers l'armement des Janjawids, de la plupart des exactions contre les civils.

L'action de l'Union africaine dans le cadre de la crise comorienne, singulière par sa rapidité d'exécution et la faiblesse des soutiens extérieurs dont elle a bénéficié, met quant à elle en lumière l'attachement de l'organisation au respect de l'intégrité territoriale de ses membres. L'intervention des troupes de l'UA, exécutée en mars 2008, visait en effet à «*apporter l'appui nécessaire au gouvernement comorien dans ses efforts visant à rétablir au plus vite l'autorité de l'Union [des Comores] à Anjouan*», l'une des trois îles de l'archipel (25). De fait, les troupes africaines ont soutenu les forces de sécurité nationales dirigées par le président Sambu dans l'opération de renversement de Mohamed Bacar, arrivé au pouvoir sur l'île d'Anjouan à la faveur d'élections jugées illégales à la fois par les autorités de l'archipel et par l'UA. L'opération «*Démocratie aux Comores*» est parfois présentée comme un exemple de mise en œuvre de la politique de l'organisation vis-à-vis des changements anticonstitutionnels de gouvernement. Il est pourtant plus pertinent d'y voir un cas de restauration de l'autorité d'un Etat dont l'intégrité était menacée. Les réactions plus molles des dirigeants africains face aux autres cas de changement anticonstitutionnel de gouvernement (Madagascar, Mauritanie, Niger) témoignent des limites de leur engagement sur cette question. En revanche, le fait que les pays participant à l'opération (Soudan et Tanzanie) étaient eux-mêmes confrontés à des menaces sécessionnistes confirme le sens qu'il convient de donner à cette intervention (26). L'indépendance du Sud-Soudan, devenu en 2011 le 54<sup>e</sup> Etat de l'Union africaine, comme celle de l'Erythrée vingt ans plus tôt, montrent que la position de l'UA sur l'intégrité territoriale des Etats ne peut exclure tout changement. Pendant tout le processus de préparation du référendum, les responsables de l'organisation ont toutefois souligné que,

(23) Le mandat de la force en matière de protection des civils s'est limité à la protection de ceux directement «*confrontés à une menace imminente et se trouvant à proximité immédiate, et ce dans les limites de ses moyens et de ses capacités*».

(24) Expression issue de UA, Note d'information sur le renouvellement du mandat de l'AMIS, PSC/PR/2(XLII), 20 oct. 2005, § 11.

(25) UA, Rapport du Président de la Commission sur la situation aux Comores depuis la 10<sup>e</sup> session ordinaire de la Conférence de l'Union, PSC/PR/2(CXXIV), CPS, 30 avr. 2008. L'archipel d'Anjouan comprend trois îles : Anjouan, Grande Comore et Mohéli.

(26) Simon MASSEY / Bruce BAKER, «*Comoros : external involvement in a small island State*», Programme Paper AFP 2009/1, Clatham House, juil. 2009, p. 18. Initialement, le Sénégal et la Libye devaient également participer à l'opération.

quoi qu'il advienne, la situation au Soudan ne devait pas constituer un précédent.

Outre la préservation de l'intégrité de l'archipel, une autre conséquence de l'opération Démocratie aux Comores a été de consolider l'autorité du président Sambi. D'ailleurs, en Somalie, le principal objectif de l'opération de paix déployée depuis 2007, l'AMISOM, est de soutenir un régime politique, celui du Gouvernement fédéral de transition (GFT), dont l'assise au sein de la population somalienne demeure pourtant très faible, au point que certains n'hésitent pas à la considérer comme une simple faction de chefs de guerre parmi d'autres. Étant donnée la configuration des forces dans le pays, proposer une alternative n'est pas chose aisée, mais il est clair que la sécurité humaine et la «bonne gouvernance» ne sont pas les préoccupations principales de l'UA. Les institutions fédérales de transition, qui bénéficient du soutien de l'organisation, ont récemment prolongé leur mandat de manière unilatérale, tandis que les actions militaires de l'AMISOM contre les milices d'Al-Shabaab (27), à l'origine de nombreuses victimes civiles, ont suscité des critiques de la part d'organisations de défense des droits de l'homme (28). Au fond, l'intervention en Somalie est révélatrice de la frontière ténue qui existe, dans certaines crises africaines, entre opérations de paix et interventions militaires traditionnelles (29).

Dix années n'offrent bien entendu pas le temps nécessaire pour contribuer à un objectif aussi ambitieux que la promotion de la paix. S'il convient de se garder de tout jugement définitif, les exemples mentionnés ci-dessus suffisent toutefois à démontrer que l'Union africaine tend à fonder son action sur une vision subjective de la sécurité, faisant souvent peu de cas de la sécurité humaine.

#### LES ACTEURS EXTÉRIEURS FACE A L'UNION AFRICAINE : LE DILEMME DE LA RESPONSABILISATION ET DU CONTRÔLE

La seconde perspective à explorer est celle des partenaires extérieurs de l'Union africaine, pour l'essentiel occidentaux. A leurs yeux, la montée en puissance de l'UA, à laquelle ils ont largement contribué, représente une source de satisfaction car elle leur permet de ne plus apparaître systématiquement comme les «gendarmes du continent». Dans le même temps, elle pose aussi la question de leur propre influence...

(27) Al-Shabaab («la jeunesse»), ancien bras armé des Tribunaux islamiques, s'est formé en 2007, en réaction à la présence éthiopienne dans le pays.

(28) Amnesty International, «Somalie : la protection des civils doit être prioritaire», Déclaration publique, AFR 52/009/2007 (Public), 24 avr. 2007.

(29) Jean-Nicolas BACH / Romain ESMENJAUD, «Innovations normatives, résilience des pratiques : à quoi et (à qui) sert l'AMISOM?», *Sécurité globale*, 2012.

### *Les partenaires extérieurs, soutiens indispensables et bénéficiaires de la montée en puissance de l'UA*

Depuis la fin de la Guerre froide, les acteurs extérieurs ont largement détourné leur attention du continent pour se concentrer sur d'autres régions. Les déboires politico-militaires des pays occidentaux dans les crises rwandaise et somalienne les ont tout particulièrement convaincus de ne plus mobiliser leurs propres soldats. Pour autant, il n'est pas question pour eux de se désintéresser totalement du continent. Les conséquences humanitaires de certaines crises, comme le Darfour, ont suscité l'indignation des opinions publiques occidentales, mettant les gouvernements dans l'impossibilité de «rester les bras croisés». En outre, la prise en compte de «nouvelles menaces» comme le terrorisme et la piraterie ont replacé l'Afrique au cœur des préoccupations des grandes puissances.

Dans ces conditions, ces dernières souhaitent opérer un «retrait constructif», consistant à s'appuyer sur les acteurs locaux et donc à renforcer leurs capacités afin qu'ils soient en mesure de combler le vide laissé par leur propre désengagement (30). La création de l'Union africaine, née d'un processus essentiellement endogène, a ainsi immédiatement suscité un fort intérêt bien au-delà des frontières du continent. Les principaux acteurs de la communauté internationale, Occidentaux en tête, ont massivement investi en faveur de la mise en place de ses institutions, contribuant en particulier à la montée en puissance de la nouvelle architecture de paix et de sécurité (31). A un important appui financier se sont ajoutés des efforts significatifs en matière de formation et d'organisation d'entraînements militaires, par exemple dans le domaine du maintien de la paix. L'UE, qui a vu en l'UA son pair institutionnel – malgré une longue tradition de coopération avec la CEDEAO notamment – s'est impliquée à travers la Facilité de paix pour l'Afrique, principal instrument financier du soutien au développement des institutions du continent, ainsi que des opérations de paix qu'elles déploient. L'ONU, bien que prudente car soucieuse que sa primauté ne soit pas remise en cause par les organisations régionales, a également apporté sa pierre à l'édifice, notamment à travers l'action du bureau des Nations Unies récemment établi à Addis-Abeba.

De prime abord, les partenaires extérieurs ont donc toutes les raisons de se féliciter du rôle croissant joué par l'UA. Ils peuvent en particulier se réjouir de la disposition de l'organisation à intervenir dans des crises où eux ne souhaitaient pas le faire. Ils ont ainsi accueilli avec satisfaction et, en fait, encouragé, l'envoi de troupes africaines tant au Darfour qu'en Somalie.

(30) Eric BERMAN / Katie SAMS, *Constructive Disengagement : Western Efforts to Develop African Peacekeeping*, Institute for Security Studies, Monograph 33, déc. 1998.

(31) Olaf BACHMANN, *The African Standby Force : External Support to an 'African Solution to African Problems'?*, Institute of Development Studies (Research Report, n° 67), Brighton, avr. 2011. L'organisation dépend à plus de 80 % des prestations de ses partenaires extérieurs pour son budget-programme.

Cela suscite d'ailleurs une certaine irritation chez les responsables du continent, qui raillent la tendance des Occidentaux à laisser les acteurs locaux faire le «sale boulot».

### *Des attentes disproportionnées au vu des capacités actuelles de l'organisation*

Pendant, ces motifs de satisfaction ne peuvent pas cacher certains facteurs d'inquiétude. Tout d'abord, l'appui des acteurs extérieurs apparaît disproportionné au regard des capacités de l'organisation. Tout visiteur de l'UA est frappé par la modestie de ses ressources, en particulier en personnel, qui tranche avec la démesure des objectifs qui sont les siens ainsi qu'avec les attentes de ses partenaires. A ce stade, l'organisation panafricaine ne dispose simplement pas de la capacité d'absorption de l'ensemble de l'aide qui lui est apportée. Des projets comme celui de la Force africaine en attente ne progressent ainsi pas aussi rapidement que cela avait été initialement envisagé. L'exercice «Amani Africa», qui, organisé en octobre 2010 grâce au soutien de l'UE, devait entériner le caractère opérationnel de la force continentale, n'a finalement permis que d'«évaluer et de valider les progrès accomplis à ce jour», ainsi que d'«identifier et redresser les insuffisances et les défauts qui doivent l'être pour continuer à développer la FAA» (32).

Au-delà de la lenteur du processus, cette faiblesse de capacités endogènes implique un degré limité d'appropriation locale des différentes composantes de la nouvelle architecture. Le directeur de l'Institute for Security Studies, Jakkie Cilliers, estime ainsi que «certains partenaires africains se sont appropriés le concept de la FAA au point que parfois les Africains ont le sentiment de n'en être point partie prenante» (33). Enfin, la capacité d'absorption limitée de l'UA fait naître des tensions quant à sa manière de gérer le soutien financier qui lui est attribué. C'est particulièrement le cas dans le contexte des opérations de paix, où l'organisation n'est souvent pas en mesure de rendre des comptes à ses donateurs à propos de la gestion des fonds provenant de l'extérieur (34).

### *La perte de contrôle, pendant inéluctable de la responsabilisation*

Plus fondamentalement, les partenaires extérieurs sont confrontés à un processus d'émancipation des acteurs du continent, parallèle inévitable à leur «responsabilisation». La France l'a appris à ses dépens, lorsqu'en mai

(32) Jean PING, Allocution pour l'ouverture de l'exercice de poste de commandement AMANI AFRICA, Addis-Abeba, 20 oct. 2010. Fin 2011, l'organisation a lancé la deuxième phase du développement de la force, qui doit désormais s'achever en 2015.

(33) Jakkie CILLIERS, «Force africaine en attente : état des progrès accomplis dans sa mise en place», *ISS Paper*, n° 160, 2008, p. 20.

(34) Cf. par exemple «Des euros 'évaporés' par millions au Darfour», *Libération*, 16 juil. 2007.

2007, l'Union africaine a boudé une réunion internationale organisée à Paris sur le Darfour. Mécontents de ne pas avoir été dûment consultés au préalable, les responsables de l'UA n'ont pas répondu à l'invitation, une absence qui a contribué, avec celle du Soudan, à l'absence de résultats tangibles à l'issue des discussions. Loin de l'image de l'«Africain passif», les dirigeants africains ont parfaitement su profiter de l'opportunité que représente la création de l'UA pour mieux faire valoir leurs positions, notamment leur propre conception de la sécurité. Les acteurs extérieurs se trouvent ainsi dans une situation ironique, confrontée à un «concurrent» dont ils ont eux-mêmes favorisé la montée en puissance.

C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre les tensions entre acteurs extérieurs et africains qu'ont suscitées la plupart des crises récentes. La gestion de la crise du Darfour a ainsi occasionné une opposition frontale entre l'UA et les Occidentaux, tout particulièrement autour de la question de la poursuite du président Béchir par la CPI. Plus récemment, en Libye, l'UA a vivement critiqué l'option militaire privilégiée par l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord, faisant valoir la nécessité d'une solution politique (35) : dans ces cas de figure, les pays occidentaux n'ont pas hésité à surseoir au principe de l'appropriation africaine, soulignant qu'il ne s'agissait pas exclusivement de problèmes africains, mais de problèmes qui concernaient la communauté internationale dans son ensemble. Ramtane Lamamra, Commissaire de l'UA sur les questions de paix et de sécurité, exaspéré par la marginalisation de l'organisation dans la gestion de la crise libyenne, a d'ailleurs ironisé sur l'hypocrisie du discours des pays de l'Alliance atlantique : il a souligné que pour son organisation, «*rester en course*» était un «*combat permanent*», avant de regretter l'attitude de «*ceux qui ne sont pas à l'aise avec un rôle conséquent de l'Union africaine*» et qui ne sont pas complètement en accord avec «*le principe directeur selon lequel il faut des solutions africaines aux problèmes africains*» (36). Les processus de gestion de crise au Zimbabwe et, dans une moindre mesure en Côte d'Ivoire et en Somalie, ont fait naître des tensions du même ordre.

Aucune autre problématique mieux que celle du financement des opérations de paix africaines ne peut illustrer le dilemme dans lequel se trouvent les partenaires du continent. Bien que la faiblesse des capacités financières des organisations africaines soit, de l'avis de tous, l'une des principales raisons des difficultés rencontrées par les opérations qu'elles déploient, le Conseil de sécurité s'est opposé à ce que ces dernières puissent bénéficier de l'assistance financière de l'ONU, même pour une période limitée, tel que l'avait proposé le «Comité Prodi» (37). Lors du débat organisé sur cette

(35) «African Union demands end to military strikes on Libya, skips Paris meeting», *Sudan Tribune*, 19 mars 2011.

(36) «L'UA et l'ONU se concertent de nouveau sur la Libye», RFI, 22 mai 2011.

(37) Dans le cadre d'une réflexion sur la mise en place de mécanismes de financement «durable et prévisible» pour les interventions des organisations régionales, le Comité Prodi, du nom de l'ancien président

question le 18 mars 2009, l'ambassadeur de France auprès des Nations Unies a clarifié les raisons de cette position : tout en souscrivant à l'objectif de «*parvenir à un financement pérenne des actions de maintien de la paix de l'Union africaine*», il a estimé que «*le recours aux contributions obligatoires des Nations Unies [ne paraissait] pas une bonne solution. Pour des raisons d'efficacité et de responsabilité, a-t-il ajouté, l'organisation qui finance le budget d'une opération doit en assurer le contrôle et en diriger la chaîne de commandement*» (38). En d'autres termes, l'ONU, par la voix des membres du Conseil, a refusé d'assurer un soutien financier à toute initiative dont elle n'aurait pas le contrôle. Il est vrai que, comme on l'a vu, le maintien du *statu quo* permet aux donateurs de conserver une certaine influence sur l'opportunité de recourir à des «solutions africaines», ainsi que sur la définition de leurs modalités (mandat, composition et effectifs de l'opération).

Le partenariat entre l'Afrique et ses partenaires extérieurs, tout à fait harmonieux si on s'en tient aux communications officielles, masque donc des relations très tendues et des rapports de force permanents. Au fond, les partenaires extérieurs semblent dans une position d'équilibriste. Ajoutées aux lourdeurs bureaucratiques et à la lenteur de l'organisation, les prises de position de l'UA suscitent une grande exaspération parmi leurs dirigeants. Sans appétit pour une stratégie plus volontariste, tout particulièrement dans un contexte de restrictions budgétaires, ils sont toutefois dans l'impossibilité d'envisager une stratégie alternative.

\* \*  
\*

Le bilan de l'Union africaine dépend donc du point de vue qu'on adopte. Pour un militant des droits de l'homme, il est plutôt décevant car les engagements pris par les Etats membres en matière de promotion de la sécurité humaine et de démocratie sont pour l'essentiel restés des vœux pieux. Pour les Occidentaux, gros pourvoyeurs de soutien structurel à l'UA, la perte de contrôle de la gestion des crises qui va de pair avec l'implication croissante de l'organisation tend à devenir problématique, surtout lorsque l'efficacité n'est pas au rendez-vous. En fin de compte, les acteurs ayant le plus de raisons de satisfaire de cette évolution sont les dirigeants africains, dont la voix est désormais plus audible, tant sur la scène internationale que continentale, d'autant plus que, comme on l'a vu, les méthodes de gestion de crises de l'organisation contribuent souvent au maintien d'un *statu quo* favorable aux pouvoirs en place.

de la Commission européenne à la tête du panel constitué par le CSNU, a proposé plusieurs mécanismes, dont l'octroi de la possibilité pour l'ONU de financer, sur la base des contributions obligatoires, les opérations africaines autorisées par le Conseil pour une période ne dépassant pas six mois.

(38) Jean-Maurice RIPPERT, Débat au Conseil de sécurité, New York, 18 mars 2009, ONU, S/PV.6092, 18 mars 2009.