

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2019

Volume XX

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LES PRINCIPES ET LES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE ET DE SÉCURITÉ DE L'UNION AFRICAINE

PAR

LADISLAS NZE BEKALE (*)

Les années 1990 ont été particulièrement meurtrières et éprouvantes pour l'Afrique, avec les conflits sierra-léonais et libérien, ainsi que les génocides au Rwanda et au Burundi, qui ont accentué le phénomène des réfugiés et des déplacés internes. Bien que la situation sécuritaire du continent se soit améliorée (1), la conflictualité y est encore importante à cause essentiellement des problèmes de gouvernance et la quête incontrôlée des ressources naturelles (2), à la fois par les multinationales, les groupes armés, voire des puissances occidentales dans certaines régions et pays du continent. Le cas de la République démocratique du Congo (RDC) est éloquent : on y retrouve une composition explosive des exemples cités ci-avant dans certaines régions et pays du continent.

Face à tous ces défis, l'Union africaine (UA), créée en 2000, a pour ambition de concevoir et de mettre en œuvre une politique africaine de défense et de sécurité comme solution aux défis sécuritaires qui deviennent structurels en Afrique. Les moyens de défense et de sécurité mobilisés par l'UA sont souvent circonscrits à l'Architecture africaine de paix et de sécurité, alors qu'il s'agit plutôt d'un mécanisme constitutif du système de défense et de sécurité de l'UA. La politique de défense et de sécurité africaine est orientée par des principes, étant donné que l'organisation voudrait que les Etats du continent prennent davantage de responsabilités dans la prévention et la résolution de ses propres conflits. A la suite de sa création en 2000, l'UA décidait d'accélérer l'intégration, à partir d'une mutualisation des politiques pour la résolution des nombreux problèmes qui ont maintenu le continent dans un état de sous-développement permanent. Pour activer l'intégration, l'organisation initie un ensemble de politiques publiques africaines et une action publique dans le domaine de la défense et de la sécurité. Fondée sur des principes soutenant la vision de construction

(*) Chef d'unité à la Commission de l'Union africaine.

(1) Cf. à cet effet J. CHILLIERS, *Violence in Africa: Trends and Prospects to 2023*, Africa Report n°12, ISS, août 2018.

(2) *Id.*

d'une Afrique prospère et en paix, la politique de défense et de sécurité africaine se déploie à travers des instruments juridiques et des organes. Etant donné qu'une « *politique publique est un construit* (3) » et, que certains analystes limitent souvent la politique de défense et de sécurité de l'UA à l'Architecture africaine de paix et de sécurité, c'est donc une opportunité d'analyser cette politique en mobilisant les principes, les instruments et les moyens opérationnels d'une politique publique. L'interrogation centrale à laquelle cette contribution voudrait répondre est de se demander quels sont les éléments doctrinaux, juridiques et institutionnels de la politique de défense et de sécurité de l'UA.

L'UA s'est dotée des textes établissant un droit africain de la défense et de la sécurité. De nombreux instruments juridiques et politiques ont été adoptés par l'organisation, le plus important étant naturellement l'Acte constitutif de l'UA, lequel est complété par le protocole établissant le Conseil de paix et de sécurité (CPS). Cet instrument juridique est la principale référence en matière de paix et de sécurité. Il définit les organes de défense et de sécurité ainsi que les moyens et procédés à mobiliser s'agissant de la prévention et de la résolution des conflits. La mise en œuvre de cette politique est le fait d'organes qui sont aussi créés par le protocole relatif au CPS. Cet organe, qui est le noyau dur de la politique de défense et de sécurité africaine, est assisté par le département de paix et de sécurité, ainsi que d'autres services intégrés à cette direction. Les Communautés économiques régionales (CER) participent particulièrement à la mise en œuvre de cette politique, en fonction des responsabilités déterminées par les différents textes relatifs à la paix et la sécurité. En conséquence, l'organisation panafricaine prévoit des instruments de prévention et de résolution des conflits à travers le continent (III), qui permettent à l'UA de détecter les situations pré-confliktuelles et d'actionner les instruments de prévention. Dans des cas de conflit, l'UA mobilise les moyens nécessaires pour aboutir à un règlement pacifique, comme les bons offices, afin d'éviter que le conflit ne s'envenime. Lorsqu'un conflit éclate, l'UA, à travers la Conférence des chefs d'État et conformément à son règlement intérieur, peut employer des moyens coercitifs de façon graduelle, en utilisant d'abord les sanctions et, lorsque celles-ci s'avèrent inefficaces, l'organisation peut utiliser la force au nom du droit à l'intervention.

L'UA s'est dotée de moyens opérationnels pour mener une intervention militaire dans un État membre lorsque cela est nécessaire. Le système continental d'alerte rapide (SCAR) permet ainsi de veiller à prévenir les conflits à travers la collecte d'informations qui servent à définir les risques de conflit. Dans des situations de conflit, l'UA peut user de la force, en demandant à la force africaine en attente de se déployer dans les pays ou les régions en conflit. La Force africaine en attente (FAA) est ainsi l'organe

(3) P. MULLER, *Les Politiques publiques*, PUF, Paris, 2008.

militaire de l'organisation ; elle compte cinq brigades comme le nombre de CER.

Cependant cette politique présente des limites opérationnelles : certaines sont liées aux défis de gouvernance au sein des Etats membres, que l'organisation ne parvient pas à intégrer dans sa politique de défense et de sécurité. Alors que la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a érigé les principes démocratiques et la bonne gouvernance en fondamentaux de sa politique de défense et de sécurité, l'organisation continentale peine à intégrer les mêmes principes à ses instruments de sécurité, spécifiquement des éléments de la Charte africaine de la démocratie et des élections. En outre, les Etats membres s'avèrent incapables de poursuivre des objectifs spécifiques et individuels dans ce domaine et, comme résultat, l'Afrique est encore menacée par des conflits en raison des effets limités de l'UA. La transformation structurelle de l'Afrique nécessite une politique de défense et de sécurité plus audacieuse, comme celle de la CEDEAO, présente dans une région qui connaît indiscutablement des progrès en matière de bonne gouvernance, de démocratisation et, par ricochet, dans le domaine de la sécurité.

LES FONDEMENTS DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE ET DE SÉCURITÉ DE L'UNION AFRICAINE

L'Afrique présentait des paradoxes au début des années 1990 elle connaissait simultanément des transitions politiques, des conflits multiformes et la persistance de bonne gouvernance. La sécurité de ce continent s'avérant plus préoccupante que par le passé, une démarche de responsabilisation s'imposait face à la détérioration politique, économique et sécuritaire de ce continent. En effet, les conflits au Rwanda et au Burundi ont débouché sur des génocides, en raison, entre autres, de l'absence de mécanismes continentaux capables d'assurer un *leadership* sur les affaires continentales, conjuguée à l'absence de volonté politique au sein de l'Organisation des Nations Unies (ONU). L'une des conséquences a été l'amplification du phénomène des personnes déplacées internes et des réfugiés à cause des conflits et une quête du contrôle des ressources naturelles et des foncières (4). Une fois de plus, la RDC constitue un exemple, auquel peut s'ajouter le Burundi, pour la problématique foncière.

La nécessité d'une vision pérenne des difficultés africaines a imposé aux dirigeants africains de revitaliser le continent dans un processus d'intégration. Pour ces *leaders*, cette approche est indispensable à une véritable prise en charge des problèmes du continent. D'ailleurs, l'ancien président sud-africain Thabo Mbéki parlait « *de solutions africaines aux problèmes africains* ». Le concept d'intégration africaine repose sur des principes et un mode d'organisation et de déploiement. L'action

(4) Cf. J. CILLIERS, *op. cit.*

publique (5) africaine déployée par l'Union africaine aspire à se saisir de toutes les questions continentales, notamment les problèmes de défense et de sécurité. Cette politique est portée par des concepts fondamentaux, essentiellement la sécurité collective, la puissance donnant à l'organisation la possibilité d'intervenir dans un Etat membre, ainsi que le principe de subsidiarité, qui définit les responsabilités de l'ONU, de l'UA et des CER sur les questions de paix et de sécurité.

Un aperçu de la situation de l'Afrique avant la création de l'Union africaine

Avant que l'Afrique ne se dote d'instruments de défense et de sécurité, l'ONU, en sa qualité d'organisation garante de la sécurité internationale, assumait la responsabilité sécuritaire pour l'Afrique. En substance, le rôle des Nations Unies est essentiellement de maintenir le monde en paix par l'interdiction du recours à la force. Dans le chapitre définissant ces principes, il est dit que les buts des Nations Unies sont de « *maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin, elles doivent prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écartier les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et de réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix* » (article 1.1). Cependant, le principe de sécurité collective défendu par l'organisation n'a pas été efficace ; il a même parfois été catastrophique pour l'Afrique (comme pour l'Angola ou le Mozambique, mais pas exclusivement) car le continent aurait probablement évité certains drames, s'il disposait d'instruments relatifs à la défense et à la sécurité. Le principe a particulièrement montré ses limites dans les cas des génocides rwandais et burundais.

A la veille de la création de l'Union africaine, l'Afrique était devenue « *le continent où le nombre de victimes du fait des conflits armés est le plus élevé au monde. Avec 13 millions de déplacés internes et 3,5 millions de réfugiés, l'Afrique dépasse de deux fois les chiffres de l'Asie, dont la population est cinq fois plus nombreuse* » (6). Les facteurs premiers des guerres en Afrique sont politiques et militaires. En effet, « *les facteurs politiques sont évidemment essentiels, que ce soit en termes de déficit de légitimité des pouvoirs en place, de disparition des compromis politiques, de querelles de chefs pour l'accès au pouvoir, de décomposition des citoyennetés, de volonté de nouvelles configurations territoriales et d'exclusion de la citoyenneté* » (7).

(5) D'après la définition qui en est donnée in O. NAY (dir.), *Lexique de science politique : vie et institutions politiques*, Dalloz, Paris, 2008, l'action publique « désigne les activités des autorités investies de puissance gouvernementale, ce qui recouvre aussi bien les opérations de régulation développées par les collectivités locales, les Etats ou encore les organisations internationales ».

(6) Commission pour l'Afrique, *Notre intérêt commun*, Londres, 2005.

(7) *Id.*

Les guerres sont autant plus aisées que le trafic d'armes légères s'est développé. Les vendeurs d'armes sont liés aux circuits mafieux, que ce soit de narcodollars, de diamants de la guerre, de pétrole ou de blanchiment de l'argent. Le coût des armes a fortement chuté. Dans certains pays, un AK-47 (Kalachnikov) coûte moins de dix dollars. Les mercenaires, milices et enfants soldats jouent un rôle croissant dans les guerres africaines (8). En plus de ces facteurs politiques et militaires, s'ajoutent les causes économiques, dont les richesses naturelles, qui permettent le financement des conflits tout en étant un des principaux enjeux. On peut ainsi différencier les guerres liées aux rentes (Angola, Congo, RCA, Soudan, Libéria, Sierra Leone, RDC) de celles liées aux enjeux fonciers (Burundi, Côte-d'Ivoire, Darfour et Rwanda) (9).

L'accélération de l'intégration comme solution aux multiples maux de l'Afrique

Les rapports entre Etats membres de la communauté internationale sont gouvernés par des principes, des instruments et des méthodes. « *La coopération entre les Etats membres du système international peut, dans certaines circonstances, dépasser la simple coordination interétatique des politiques interétatiques et conduire à un transfert progressif de souveraineté des Etats à de nouvelles structures communautaires. Ce transfert de souveraineté, qui contribue à atténuer la fragmentation du système international, est au cœur de tout processus d'intégration* » (10). Processus par lequel des acteurs politiques des différents secteurs nationaux tournent leur loyauté, leurs espoirs et leurs activités vers des institutions régionales disposant d'une juridiction sur les Etats nationaux préexistants (11). Pour Ernst B. Haas, définir l'intégration régionale, « *c'est expliquer comment et pourquoi des Etats cessent d'être pleinement souverains, comment et pourquoi ils fusionnent volontairement avec leurs voisins et perdent ainsi leurs attributs de souveraineté, tout en acquérant de nouveaux moyens propres à résoudre des conflits qui pourraient surgir entre eux* ».

Au cours de nombreuses décennies, les déficits de gouvernance, sous forme d'institutions faibles, de *leadership* irresponsable, d'espaces politiques limités et de processus démocratiques non inclusifs ont été les traits distinctifs de beaucoup d'Etats africains. Ces caractéristiques, auxquelles s'ajoutent d'autres facteurs endogènes, tels que l'ethnicité, ajoutés à des facteurs exogènes (12), ont rendu particulièrement volatile le paysage de paix et de sécurité de l'Afrique. Le continent a été le théâtre de nombreux conflits interétatiques, qui n'ont été dépassés en fréquence et en

(8) *Id.*

(9) P. HUGON, *Géopolitique de l'Afrique*, Armand Colin, Paris, 2006, p. 67.

(10) P. BRAILLARD / D. MOHAMMAD-REZA, *Les Relations internationales*, PUF, Paris, 1994, p. 113.

(11) O. NAY, *op. cit.*, p. 262.

(12) Commission de l'Union africaine, *Agenda 2063. L'Afrique que nous voulons*, Document cadre, 2015, p. 87.

intensité que par les conflits intra-étatiques (13). Un effet déplorable des conflits et de l'insécurité en Afrique est le déplacement forcé des millions de personnes, en particulier des femmes et des enfants, ce à quoi s'ajoutent l'utilisation des violences sexuelles comme arme de guerre et le phénomène des enfants soldats. Ces déplacements des populations ont commencé avant l'époque coloniale et se poursuivent encore aujourd'hui (14). Les conflits en Afrique ont également détourné les ressources des impératifs de développement (15).

Ce sont autant de raisons qui ont poussé les chefs d'Etats africains à évoluer vers une mutualisation des efforts pour faire face non seulement au sous-développement mais aussi à ses corollaires, que sont notamment les conflits, la mauvaise gouvernance, l'insécurité alimentaire etc. Les leçons apprises de la situation de l'Afrique, les processus de démocratisation intervenus au début des années 1990, les mutations internationales et la pression des partenaires internationaux du continent ont abouti à une vision rénovée de la construction de l'intégration africaine. Les *leaders* africains décident alors de passer de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) à l'Union africaine, qui serait une organisation mieux adaptée aux immenses enjeux et défis multiformes auxquels l'Afrique est confrontée.

Les principes fondamentaux du système sécurité et de la défense

Les principales idées orientant l'action publique africaine dans le domaine de la défense et de la sécurité sont d'abord la sécurité collective et la puissance. De ce fait, l'Union africaine a la responsabilité de garantir et de bâtir un environnement sécuritaire fiable pour tout Africain. Aussi, les Etats membres se sont octroyé le droit d'intervenir militairement lorsque la sécurité d'un Etat membre ou d'une population est menacée. Dans cette perspective, la subsidiarité détermine le rôle des différents acteurs engagés dans le système sécuritaire africain.

Sécurité collective et puissance

La sécurité collective est une « *conception des relations internationales visant le maintien de la paix par l'interdiction de tout recours à la force et à la mise en place d'un système de négociation collective fondé sur le respect du droit international* » (16). Dans le cas de l'Union africaine, il s'agit de définir les principes fondamentaux, les outils et les différents modes opératoires du système de défense et de sécurité de l'organisation continentale. Il s'agira dans un premier temps d'identifier les idéaux à l'origine de l'action de l'UA dans ces domaines, alors que les outils et les méthodes seront développés par la suite. Ainsi, dans les domaines de la sécurité et de la défense, selon l'Acte constitutif, les objectifs de l'UA

(13) *Id.*

(14) *Ibid.*, p. 88.

(15) *Id.*

(16) O. NAY, *op. cit.*, p. 495.

sont de défendre la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance de ses Etats membres. Cela peut sous-entendre que l'organisation peut prendre les mesures qui s'imposent contre une éventuelle agression d'un Etat membre, cela peut supposer la mobilisation des moyens militaires. Dans le même ordre d'idées, l'Acte constitutif affirme que l'UA a également comme objectif de promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent. C'est dans cette logique que, aux termes de l'Acte constitutif, l'UA se propose de mettre en place une politique africaine de défense et de sécurité. Celle-ci peut être définie comme l'« *ensemble des principes, des organisations et des instruments de politiques publiques mobilisés pour assurer la sécurité et l'intégrité du territoire d'une communauté politique particulière* » (17).

La politique de défense est souvent assimilée à l'institution militaire, qui en constitue effectivement l'aspect central et souvent le plus important quantitativement, tant du point de vue humain que budgétaire (18). La politique de défense couvre cependant des aspects plus larges, comme la mobilisation de moyens civils (renseignement), l'élaboration d'une stratégie en matière de relations internationales ou encore différents dispositifs de coopération (19). La mise en place d'une politique de défense de l'UA est un principe d'organisation de la sécurité du continent. L'Acte constitutif de l'UA affirme aussi comme principe le règlement pacifique des conflits entre les Etats membres de l'Union par des moyens appropriés. Cela suppose l'utilisation d'un « *ensemble de moyens politiques et juridiques permettant de résoudre un conflit entre Etats sans recourir à la force, soit par l'établissement d'une négociation directe, soit par l'intervention d'un tiers* » (20). L'UA a développé plusieurs instruments relatifs au règlement pacifique des conflits internes et entre Etats, même si l'efficacité de ces instruments a quelques fois été remise en cause. Si l'adoption d'un principe de sécurité s'appuyant sur une politique africaine de défense et de sécurité constituent des éléments fondamentaux de la sécurisation du continent, deux autres paraissent s'inscrire dans la politique de défense de l'organisation continentale : il s'agit respectivement des concepts de puissance et de subsidiarité.

La puissance, « *c'est l'institutionnalisation et la légitimation de la force – en tant qu'expression de la puissance – dans la résolution des conflits et l'édification de la paix* » (21). Subséquemment, « *il apparaît ainsi clairement dans la nouvelle vision de l'Union africaine qu'il ne saurait y avoir de paix durable ni de sécurité collective sans une expression du jeu de la puissance qui institue et garantisse les structures de sécurité, de production et de*

(17) *Ibid.*, p. 126.

(18) *Id.*

(19) *Id.*

(20) *Ibid.*, p. 462.

(21) Y. A. CHOUALA, « Puissance, résolution des conflits et sécurité collective à l'ère de l'Union africaine : théorie et pratique », *Annuaire français des relations internationales*, vol. VI, 2005, p. 288.

distribution, bref de réalisation du bien commun » (22). A cet effet, « l'Union africaine est dotée du modèle d'organisation collective de la puissance, avec la création d'un Conseil de paix et sécurité (CPS), lequel envisage la puissance force militaire comme cadre de gestion des conflits, ce qui suppose, pour que ce cadre soit un tant soit peu efficace, que de nouvelles pratiques en matière de paix et de sécurité soient développées » (23). Même s'il ne faudrait pas minimiser la capacité unilatérale de faire des grands Etats ou les pesanteurs qui pèsent sur cette capacité du fait des contraintes institutionnelles et régionales ou globales, il n'en demeure pas moins que la puissance africaine légitime est collective (24), tout en reposant sur le principe de subsidiarité.

Le principe de subsidiarité

La subsidiarité est un principe de répartition et de coordination de compétences entre différents échelons (25). Le principe de subsidiarité est fondé sur l'idée qu'une paix durable sera plus vraisemblablement atteinte lorsque les mécanismes de résolution des conflits sont dirigés par des acteurs ayant une proximité culturelle, géopolitique et stratégique à la crise (26). Au niveau des Nations Unies, l'article 52-1 de la Charte des Nations Unies précise qu'« aucune disposition de la présente Charte ne s'oppose à l'existence d'accords ou d'organismes régionaux destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien et de la sécurité internationale, se prêtent à une action de caractère régional, pourvu que ces accords ou ces organismes et leur activité soient compatibles avec les buts et les principes des Nations Unies ». Une des missions de l'Union africaine est le maintien de la paix et la sécurité en Afrique. L'organisation agit conformément au principe de subsidiarité en fonction des compétences que lui confère la Charte des Nations Unies. Dans ce domaine, l'organisation assume ces responsabilités au nom de ce principe et elle délègue ainsi les activités de maintien de la paix et de la sécurité aux mécanismes régionaux au nom de ce même principe de subsidiarité. A cet effet, les instruments juridiques de défense et sécurité consacrent « la reconnaissance et le respect de la responsabilité principale de l'Union dans le maintien et la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique, conformément à l'article 16 du Protocole relatif au CPS » (27). Et la subsidiarité entre l'UA et les CER dans ce domaine doivent aussi être effectifs : la Charte insiste ainsi que « le respect des principes de subsidiarité, de complémentarité, ainsi que des avantages comparatifs respectifs des Parties, afin d'optimiser le partenariat

(22) *Ibid.*

(23) *Ibid.*

(24) *Ibid.*, p. 290.

(25) O. NAY, *op. cit.*, p. 521.

(26) CEEAC-CMI, *Principe de subsidiarité : l'exemple de la CEEAC dans la crise centrafricaine*, Bangui, 2016, p. 4.

(27) *Protocole d'accord de coopération dans le domaine de la paix et la sécurité entre l'Union africaine et les CER*, 2005, art. 4.3.

entre l'Union, les CER et les Mécanismes de coordination dans la promotion et le maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité » (28). Les textes de l'organisation sont de ce fait explicites quant à la définition et au contenu que l'UA donne au principe de subsidiarité dans son système de défense et de sécurité.

LES INSTRUMENTS JURIDIQUES
ET LES ORGANES DU SYSTÈME DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE
DE L'UNION AFRICAINE

Une politique publique peut s'articuler autour d'idées constituant sa doctrine, d'institutions, de normes, de moyens et d'un système d'évaluation. Cet ensemble peut, dans certaines circonstances, créer un droit donnant un caractère normatif et institutionnel aux politiques. Dans sa position d'initiatrice des politiques publiques africaines, particulièrement en matière de défense et de sécurité, l'Union africaine s'appuie sur des instruments juridiques conférant une normativité à l'action de l'organisation dans ce domaine. L'application des normes et des principes relatifs à la défense et à la sécurité est le fait d'organes spécifiques à toutes les échelles du système d'intégration de l'Union africaine.

Les instruments juridiques

La politique de défense et de sécurité conduite par l'Union africaine est portée par des instruments juridiques qui créent et définissent les contours, les responsabilités ainsi que le mode d'action de l'organisation et des acteurs régionaux engagés dans le système de sécurité collective de l'UA. L'Acte constitutif de l'UA souligne sa prise de conscience « *du fait que le fléau des conflits en Afrique constitue un obstacle majeur au développement socio-économique du continent, et de la nécessité de promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité* ». A cet effet, l'UA s'est fixé plusieurs objectifs, notamment celui de la stabilité sur le continent (29). Pour la construction de la paix en Afrique, l'Acte constitutif définit des instruments structurant et organisant la démarche de l'UA dans la gestion de la sécurité collective. L'institution continentale envisage de mettre en place une politique de défense commune constitutive d'un ensemble d'instruments et de moyens à mobiliser pour défendre le continent. L'opérationnalisation de la politique de défense et de sécurité de l'organisation est inhérente à la création du Conseil de paix et sécurité de l'organisation par un protocole additif à l'Acte constitutif. Le CPS « *constitue 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* » : cela sous-entend que le CPS est l'organe de mise en œuvre des aspects de défense et de sécurité de l'organisation

(28) *Ibid.*, art. 4.4.

(29) *Acte constitutif de l'Union africaine*, art. 3(f).

panafricaine. Et « conjointement avec la Commission, le Conseil de paix et sécurité [...] élabore les politiques et actions nécessaires pour que toute initiative extérieure dans le domaine de la paix et la sécurité sur le continent soit entreprise dans le cadre des objectifs et priorités de l'Union » (30).

Le Pacte de non-agression et de défense commune affirme dans son préambule la détermination des Etats membres de l'Union à mettre fin aux guerres et aux conflits de quelque nature que ce soit, à l'intérieur des Etats et entre les Etats en Afrique, en vue de garantir les conditions propices au développement socio-économique et à l'intégration du continent, ainsi qu'à la réalisation des aspirations des peuples africains. S'il n'y a plus aujourd'hui de conflit direct ou ouvert entre Etats africains, l'une des plus grandes menaces, à la paix et à la sécurité en Afrique demeure les conflits internes, notamment ceux relatifs aux problèmes de gouvernance. La volonté proclamée de réalisation des aspirations des peuples africains peut paraître dissonante au regard des défis africains relatifs à la bonne gouvernance. C'est probablement pour cette raison que le préambule du Pacte de défense commune considère que, la promotion d'une culture démocratique forte par l'organisation d'élections honnêtes et régulières, le respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit sont des instruments essentiels à la sécurité collective. En d'autres termes, défense et sécurité collective sont, en contexte moderne, corrélatives à bonne gouvernance et démocratie.

En outre, « le pacte a pour objectifs de promouvoir la coopération entre les Etats membres en matière de non-agression et de défense commune, de promouvoir la coexistence pacifique en Afrique, de prévenir les conflits entre les Etats ou dans les Etats, et de veiller à ce que les différends soient résolus par voie pacifique » (31). Toute agression ou menace d'agression dirigée contre l'un des Etats membres constitue une menace ou une agression contre l'ensemble des Etats membres de l'Union (32), sachant que les Etats membres de l'UA sont liés par ce pacte condamnant et refusant tout acte de guerre. Cependant, la pratique prouve que les Etats ont désormais recours à l'instrumentalisation de rebelles et groupes armés pour contourner le Pacte. Un autre instrument qu'il convient d'évoquer est la déclaration solennelle sur la politique africaine commune de défense et de sécurité (33), qui confirme « la volonté politique commune d'intensifier les efforts collectifs en vue de contribuer à la paix, à la sécurité, à la stabilité, à la justice dans l'intérêt suprême des peuples africains ». Dans le même document, les chefs d'Etat et de gouvernement africains ont réaffirmé la détermination du continent à se doter « des capacités requises en matière de prise de décision en vue d'assurer une gestion effective des crises politico-militaires afin de sauvegarder la paix et de renforcer la sécurité du continent africain

(30) Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, art. 7.

(31) Pacte de non-agression et défense commune de l'Union africaine, art. 2.

(32) *Ibid.*

(33) 27-28 fév. 2004.

sur tous les plans, y compris l'élimination des conflits ». Cet instrument est consécutif à la prise en compte de l'indivisibilité de la sécurité du continent, notamment du fait que la sécurité des Etats africains est liée.

Le préambule du Pacte reconnaît aussi la contribution de l'Union africaine et des Mécanismes régionaux pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits à la promotion et au maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique, ainsi que la coopération et la collaboration accrues entre eux dans la mise en œuvre de l'agenda de paix et de sécurité du continent. « *Les Parties institutionnalisent et renforcent leur coopération et coordonnent étroitement leurs activités pour réaliser leur objectif commun d'éliminer le fléau des conflits sur le continent et de poser les jalons d'une paix, d'une sécurité et d'une stabilité durables* » (34). Le texte confirme ainsi la reconnaissance du rôle des CER et des Mécanismes de coordination dans la prévention, la gestion et le règlement des conflits dans leur zone de juridiction (article 4).

Les organes continentaux de défense et de sécurité

La lecture et l'analyse du fonctionnement de l'UA démontrent que plusieurs organes sont engagés dans la construction de la paix, en particulier dans la gestion des conflits. On remarque certes les pouvoirs conséquents du CPS, mais il n'en demeure pas moins que l'organe décisionnel en matière de défense et de sécurité, c'est effectivement la Conférence des chefs d'Etat : comme l'indique le texte définissant ses pouvoirs, la Conférence apparaît comme l'organe décisionnel. Son règlement intérieur rappelle qu'elle est l'organe suprême de l'Union. De fait, elle « *définit les politiques communes de l'Union, fixe ses priorités [...] assure le contrôle de la mise en œuvre des politiques et décisions de l'Union, et elle veille à leur application par tous les Etats membres, à travers les mécanismes appropriés* » (35).

C'est dans les domaines de la sécurité et de la défense que s'expriment la puissance et la prépondérance de la Conférence. Cette dernière « *donne des directives au Conseil exécutif, au CPS ou à la Commission sur la gestion des conflits, des situations de guerre, des actes de terrorisme et des autres situations d'urgence et la restauration de la paix* » (36). L'utilisation de l'expression « directive » par le règlement intérieur de la Conférence est sans équivoque : cet organe donne la vision politique en matière de paix et sécurité et le CPS en tant qu'organe exécutif la met en œuvre. D'ailleurs, les pouvoirs du CPS sont définis par le protocole par des verbes comme « *veille* », « *examine* », etc. En réalité, la décision sur les questions évoquées revient uniquement à la Conférence, alors que le Conseil exécutif et le CPS reçoivent des instructions qu'ils ont l'obligation d'exécuter.

(34) *Pacte de non-agression...*, op. cit., art. 3.1.

(35) *Règlement intérieur de la Conférence de l'Union africaine*, art. 4.

(36) *Id.*

Le pouvoir qu'on prête au CPS en matière de défense et de sécurité se trouve donc limité par la Conférence. D'ailleurs, à mesure qu'on analyse les pouvoirs de la Conférence, on remarque qu'elle est l'unique organe décidant de la défense et de la sécurité. Elle « *décide de l'intervention dans un Etat membre dans des circonstances graves, à savoir les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité* » (37). Le contrôle de l'action relative à la gestion des questions de paix et de sécurité par la Conférence peut avoir un impact pas forcément positif. Le CPS est appelé à donner un avis technique et politique sur les situations conflictuelles et la Conférence aura tendance à prendre des décisions orientées par les intérêts des pouvoirs en place.

Les pouvoirs de la Conférence suscitent des interrogations. L'organe prédomine tous les pouvoirs essentiels de l'organisation, à savoir exécutif, législatif et même judiciaire, étant donné que le protocole relatif à la Cour de justice de l'Union africaine n'est pas encore effectif. D'ailleurs, le Pacte de non-agression et de défense de l'Union africaine confirme la prépondérance de la Conférence sur le CPS en matière de défense et de sécurité. L'article 9 dispose que « *le Conseil de paix et de sécurité est chargé de la mise en œuvre du présent Pacte, sous l'autorité de la Conférence. A cet égard, il peut recourir à l'assistance de tout organe de l'Union en attendant la mise en place des mécanismes et des institutions pour la défense et la sécurité communes* ». Il est donc légitime de penser que le CPS dispose d'un pouvoir délégué en matière de défense et de sécurité. Dans le système institutionnel de l'Union africaine, le CPS constitue un organe de décision et de mise en œuvre des questions de défense et de sécurité, il assiste pour cela la Conférence, ainsi que cela a été démontré. Le CPS dispose de pouvoirs énoncés à l'article 7 du protocole, à savoir : l'anticipation, la prévention et le règlement des conflits ; l'intervention dans le cadre d'une opération de maintien de la paix ; les sanctions contre toute menace ou atteinte à la paix ; la mise en œuvre de la politique de défense commune ; la lutte contre le terrorisme ; la coopération avec les mécanismes régionaux... (38). Le CPS est composé de quinze membres ayant des droits égaux et élus, dont 10 sont élus pour deux ans et 5 pour trois ans afin d'assurer la continuité dans la gestion des affaires. En élisant les membres du CPS, la Conférence applique le principe régional équitable et de la rotation (article 5).

C'est en considérant notamment les difficultés de l'environnement sécuritaire en Afrique et la complexité des défis à relever que l'UA et les CER/MR ont élaboré des « *cadres normatifs et institutionnels complets pour traiter les questions de paix et de sécurité, ainsi que leur proximité des réalités du terrain et familiarité avec les défis auxquels font face leurs*

(37) *Ibid.*

(38) D. LECOUTRE, « Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, clef d'une nouvelle architecture de stabilité en Afrique ? », *Afrique contemporaine*, n°212, 2004, p. 140.

Etats membres » (39). La reconnaissance du principe de subsidiarité dans la relation entre le CPS et les CER/MR est représentative du système sécuritaire de l'UA. « *En tant qu'acteur de terrain, les CER/MR parviennent dans la plupart des cas à imposer leur point de vue concernant la gestion des crises qui impliquent en premier lieu les Etats membre* » (40) de la région. En plus de sa coopération avec les CER, le CPS est assisté dans ses missions d'un Comité des sages. Pour assister le CPS dans l'accomplissement de ses missions, l'article 11 du protocole relatif au CPS crée le Groupe de sages, dont les responsabilités sont d'apporter une contribution stratégique et consultative au CPS. Il est composé de cinq personnalités africaines hautement respectées et indépendantes, qui ont toutes apporté une contribution exceptionnelle à la cause de la paix, de la sécurité et du développement sur le continent. Elles sont sélectionnées par le président de la Commission, après consultation avec les Etats membres concernés, sur la base de la représentation régionale. Autant dire que même cet organe consultatif n'échappe pas au principe de régionalisation sur lequel est construite l'intégration africaine. La nomination des personnalités se fait en prenant en compte la répartition et la représentation géographique équitable entre les différentes CER/MR.

Pour intensifier les relations avec les CER/MR, la Commission et le CPS ont créé des bureaux de liaison non seulement auprès des sièges de ces organisations, mais également dans des pays en crise. Le Représentant de la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale auprès de l'UA souligne « *l'opérationnalisation de ces bureaux de liaison à renforcer la coopération entre l'UA et les CER/MR en améliorant la circulation de l'information. Les responsables de l'UA et des CER/MR se rencontrent régulièrement pour le renforcement de la coordination et l'harmonisation dans le domaine de la sécurité et pour discuter de la mise en œuvre de l'architecture africaine de paix et sécurité* ». L'action des bureaux de liaison est de soutenir l'UA dans les pays en conflit ou sortant d'un conflit en Afrique. Ces bureaux sont mandatés par le CPS afin d'effectuer des tâches d'engagement stratégique, de représentation, de suivi et de facilitation de la paix. Les bureaux de liaison de l'UA sont des éléments essentiels de l'Architecture africaine de paix et de sécurité, qui garantissent la présence de l'UA dans ces pays et contribuent à la réalisation de son mandat lié à la prévention, à la gestion et à la résolution des conflits en Afrique (41).

(39) Rapport du Président de la Commission sur des mesures de suivi de la position africaine commune sur la revue des opérations de paix des Nations Unies, New York, 2015, p. 3.

(40) D'après A. Gnanguenon.

(41) Union européenne, *Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique*, rapport 2015, p. 19.

LES INSTRUMENTS POLITIQUES
DU SYSTÈME DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE DE L'UNION AFRICAINE

Dans l'optique de garantir la défense et la sécurité du continent, l'Union a fait de la prévention et du règlement pacifique des conflits des instruments primordiaux de sa politique de défense et de sécurité. L'organisation s'est fixée comme objectif d'éviter tout conflit sur le continent à travers la prévention et la mobilisation des moyens pacifiques de résolution des conflits. Toutefois, les instruments politiques de l'organisation dans ce domaine ne se limitent pas à la prévention, étant donné que ces moyens peuvent s'avérer inefficaces. Dans cette hypothèse, l'Union africaine a prévu des moyens coercitifs et des sanctions. Ce sont des instruments mobilisables graduellement en fonction de la gravité de la situation sécuritaire, c'est-à-dire qu'on peut d'abord imposer des sanctions avant d'opter pour l'intervention militaire.

Les instruments de prévention et de règlement pacifique des conflits

Plusieurs moyens sont effectivement employés en relations internationales, notamment ceux relatifs à la prévention des conflits pour préserver la paix. La coexistence pacifique et la non-agression constituent les instruments des relations entre Etats. C'est une « *doctrine fondée sur la non-ingérence dans les affaires intérieures, la non-agression, l'égalité des Etats* » (42). Au niveau de l'Union africaine, plusieurs instruments juridiques ont consacré la coexistence pacifique et la non-ingérence comme des moyens de recherche de la paix entre Etats membres. L'article 4 de l'Acte constitutif fait de ces procédés des outils de recherche et de maintien de la paix en ce sens que « *l'Union africaine fonctionne conformément aux principes [...] de non-ingérence d'un Etat membre dans les affaires intérieures d'un autre [...], ainsi que la coexistence pacifique entre les Etats membres de l'Union et leur droit de vivre dans la paix et la sécurité* ». Le Pacte de non-agression et de défense commune de l'Union africaine affirme dans son préambule la conviction et la détermination des Etats membres à affronter les menaces internes et externes à la paix, à la sécurité et à la stabilité du continent ainsi qu'au bien-être des peuples d'Afrique. Si, à l'échelle continentale, la volonté d'une coexistence pacifique entre les Etats membres est affirmée, il convient de démontrer comment ce principe s'applique au niveau des régions.

L'Union africaine a ainsi fait de la prévention des conflits un de ses principaux moyens de recherche et de consolidation de la paix. Le protocole sur le CPS dispose à l'article 3 que les objectifs du CPS sont d'anticiper et de prévenir les conflits. Lorsque des conflits éclatent, le CPS aura la responsabilité de mobiliser tous les moyens pacifiques nécessaires au

(42) O. NAY, *op. cit.*, p. 69.

rétablissement et à la consolidation de la paix. L'article 7 renchérit dans le même sens en précisant que le CPS anticipe et prévient les différends et les conflits, ainsi que les politiques susceptibles de conduire à un génocide et à des crimes contre l'humanité. « *La prévention des conflits [...] s'applique à des situations où le conflit est encore à un stade embryonnaire et où des mesures sont prises afin de maîtriser la situation et empêcher qu'elle dégénère* » (43). La prévention structurelle, souvent élaborée dans le cadre des initiatives de construction de la paix, comprend des réformes politiques, institutionnelles et de développement, l'accroissement des capacités et le plaidoyer sur la culture de la paix (44). Pour prévenir efficacement les conflits, il faudrait une connaissance juste et suffisante de leurs causes et savoir comment agir sur elles : les dynamiques d'interdépendances matérielles, économiques, politiques, ethniques et culturelles entre les Etats de la région, le poids de l'histoire coloniale et des mentalités, l'orientation politico-idéologique des Etats, le jeu des grandes puissances... (45).

La prévention des conflits a pour but d'éviter qu'un simple différend ne se transforme en conflit, mais aussi d'empêcher qu'un conflit ne s'étende lorsqu'il a éclaté. « *Anticiper l'émergence des conflits intérieurs et extérieurs, c'est se baser sur une diplomatie préventive, confortée par les traités militaires et qui préconise le dialogue et les pourparlers. La diplomatie préventive est d'autant plus importante qu'il s'agit d'abord de protéger la population et l'individu [...] L'idée est d'aboutir à une résolution des conflits grâce aux négociations, mais aussi grâce à une politique [...] dissuasive* » (46). Dans son mandat de mise en œuvre de la diplomatie préventive, le CPS est assisté par le président de la Commission de l'UA, qui, sous son autorité et en consultation avec toutes les parties impliquées dans un conflit, déploie les efforts et prend toutes les initiatives appropriées pour prévenir, gérer et résoudre les différends (47). La complexité de la prévention des conflits a certainement conduit l'UA à élaborer « *un projet de cadre continental structurel de prévention des conflits (CSCPF) [...] dans le cadre de la mise en place d'un mécanisme fonctionnel pour la prévention des conflits en Afrique et la promotion de synergies, la coordination et la coopération entre l'UA, les CER/MR...* » (48).

Lorsqu'un conflit éclate contre les principes de l'UA, l'organisation prescrit au CPS d'employer des moyens pacifiques pour régler les différends entre les Etats membres. Le règlement pacifique des différends est un

(43) *Les conflits et la violence politique résultant des élections. Consolider le rôle de l'Union africaine dans la prévention, la gestion et le règlement des conflits*. Rapport du groupe de sages de l'UA, IPI, déc. 2012, p. 50.

(44) *Idem*

(45) E. ELA, « Les mécanismes de prévention des conflits en Afrique centrale », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 2001/2, p. 232.

(46) M. RANDRIAMAMPANINA, *Sécurité et défense : nouveaux défis, nouveaux acteurs*, Friedrich Ebert Stiftung, 2009, p. 24.

(47) Commission de l'UA, *African Peace and Security Architecture, APSA Roadmap 2016-2020*, Addis-Abeba, 2015, p. 16.

(48) Rapport annuel de la présidente de la Commission de l'Union africaine pour l'année 2013, p. 33.

« ensemble de moyens politiques permettant de résoudre un conflit entre Etats sans recourir à la force, soit par l'établissement d'une négociation directe, soit par l'intervention d'un tiers [...] Le plus souvent, le recours à un tiers ne vise pas seulement à faciliter la négociation, mais a également pour fonction d'apaiser les tensions et de garantir le respect de la future solution négociée. Plusieurs techniques permettent le règlement des différends. Les deux plus fréquentes sont la médiation et les bons offices » (49). L'Acte constitutif de l'UA en fait un instrument essentiel de sa politique de défense et de sécurité. Il dispose à l'article 4 que l'Union africaine fonctionne conformément aux principes du règlement pacifique des conflits entre les Etats membres de l'Union par les moyens appropriés qui peuvent être décidés par la Conférence. Ces principes sont réaffirmés par le protocole relatif au CPS, notamment dans son article 4, qui précise que ces moyens sont également transposables au niveau régional, dans les mêmes circonstances.

Les instruments coercitifs

Le système de défense et de sécurité de l'UA repose aussi sur des instruments coercitifs, parmi lesquels, le rejet catégorique des changements anticonstitutionnels, les sanctions y relatives et l'intervention paraissent essentiels à la stratégie de l'UA. A propos des changements de gouvernement considérés par l'UA comme anticonstitutionnels (50), l'article 4 de l'Acte constitutif affirme la condamnation et le rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement. En conséquence, « les gouvernements qui accèdent au pouvoir par des moyens anticonstitutionnels ne sont pas admis à participer aux activités de l'Union » (51). Le Cadre d'Ezulwini pour le renforcement de la mise en œuvre des dispositions de l'Union africaine dans les situations de changement anticonstitutionnel de gouvernement en Afrique s'est appesanti sur les coups d'Etat et les autres formes de changements anticonstitutionnels définis par le règlement intérieur de la Conférence de l'Union ne sont pas traitées par ce document. Cela peut laisser supposer que l'UA a choisi de combattre les coups d'Etat et non pas les autres types de changement anticonstitutionnel. Lorsqu'un coup d'Etat est perpétré dans un Etat membre de l'UA et des CER, les auteurs d'un tel acte s'exposent à des sanctions de l'UA et de la/les CER d'appartenance du pays. Les sanctions sont des « mesures coercitives, voire punitives, décidées par un Etat, un groupe d'Etats ou une organisation internationale à l'encontre de l'auteur d'un acte violant les règles du droit international public » (52).

(49) O. NAY, *op. cit.*, p. 462.

(50) L'article 37 du Règlement intérieur de la Conférence de l'Union explicite le contenu que l'organisation donne aux changements anticonstitutionnels.

(51) *Ibid.*, art. 30.

(52) O. NAY, *op. cit.*, p. 485.

L'article 37 du règlement intérieur de la Conférence définit les changements anticonstitutionnels et les sanctions (53) y relatives. Lorsqu'un acte de cette nature est perpétré, la Conférence applique immédiatement les sanctions à l'encontre de ce régime (article 37.5). L'analyse des instruments juridiques de l'UA révèle que l'organisation rejette fermement les coups d'Etat. En effet, le Cadre d'Ezulwini pour le renforcement de la mise en œuvre de dispositions de l'Union africaine dans les situations de changement anticonstitutionnel de gouvernement en Afrique est uniquement consacré aux coups d'Etat et le règlement intérieur de la Conférence définit plusieurs changements anticonstitutionnels à l'article cité avant : ce dernier est très explicite sur les sanctions auxquelles s'exposent les auteurs de changements anticonstitutionnels. En revanche, on aurait souhaité voir des dispositions relatives aux élections truquées ou contestées qui sont encore à l'origine de nombreux conflits, comme le confirme l'exemple du Cameroun.

Le dernier principe qu'il convient d'évoquer dans la stratégie de défense et de sécurité de l'Union africaine est l'intervention consacrée par l'Acte constitutif de l'organisation. Les instruments juridiques de l'UA permettent aujourd'hui à l'organisation, par le biais de son CPS, d'intervenir dans un Etat membre lorsque les différentes initiatives de règlement pacifiques d'un conflit n'ont pas abouti ou lorsque la paix, la sécurité et la stabilité d'Etat membre ou d'une CER sont fortement menacées. L'article 4 de l'Acte constitutif dispose que l'Union africaine fonctionne conformément aux principes suivants : le droit de l'Union 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 ; le droit des Etats membres à solliciter l'intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité. Ces interventions sont déclenchées conformément au protocole sur le CPS, qui dispose à l'article 7 alinéa f que l'organe « *approuve les modalités d'intervention dans un Etat membre, suite à la décision de la Conférence conformément à l'article 4(j) de l'Acte constitutif* ».

LES ASPECTS OPÉRATIONNELS DU SYSTÈME DE DÉFENSE ET DE SÉCURITÉ DE L'UNION AFRICAINE

Toute politique de défense suppose l'existence d'une doctrine ou des idées explicatives soutenant la stratégie. L'UA a défini un ensemble d'outils et d'idées qui forment le corpus doctrinal et opérationnel des actions de défense et de sécurité de l'organisation. Le système d'alerte continental

(53) La Conférence applique immédiatement les sanctions à l'encontre du régime qui refuse de restaurer l'ordre constitutionnel ; ces sanctions, sont entre autres, les suivantes : refus de visas pour les auteurs du changement anticonstitutionnel ; restriction des contacts du gouvernement avec les autres gouvernements ; restrictions commerciales ; les sanctions prévues dans l'article 23(2) de l'Acte constitutif et dans le Règlement ; toute sanction supplémentaire que pourrait recommander le CPS.

paraît de ce fait avoir le rôle d'identification de menaces à la paix et à la sécurité, afin que l'organisation puisse conduire une action de prévention et éviter que les conflits n'éclatent. Dans l'hypothèse d'un conflit, l'organisation a à sa disposition des mécanismes militaires permettant de réagir rapidement et de mobiliser des troupes dans la cadre de la force africaine en attente.

Le système d'alerte continental

L'UA, dans sa politique de défense et de sécurité, a prévu un système exerçant des activités de veille et de collecte des informations aux fins de renseigner l'organisation, les CER et les Etats membres sur les menaces qui pèsent sur eux. Pour cela, le CPS assume, dans ses nombreuses missions, les responsabilités d'alerte rapide telles que prévues par l'article 6 de son protocole. En conséquence, pour faciliter la prévision et la prévention des conflits, un système continental d'alerte rapide a été créé en 2008. Le système d'alerte rapide est composé d'un centre d'observation et de contrôle dénommé salle de veille, chargé de l'analyse des données sur la base d'un module approprié d'indicateurs d'alerte rapide, ainsi que d'unités d'observation et de contrôle des mécanismes régionaux directement liés par des moyens de communication appropriés à la salle de veille (article 12.2). Le système d'alerte continentale et ceux des CER ont fait des progrès considérables en mettant en place les infrastructures et la méthodologie nécessaires au système. Le système d'alerte continentale a continué à évaluer les informations à travers sa salle de situation, en produisant de nombreux rapports (54). Le système fait des efforts pour renforcer la coordination avec les divisions du département de paix et de sécurité et les différents programmes de l'UA (55).

Comment juger de l'efficacité de ce système lorsqu'on connaît les difficultés que l'UA éprouve à éviter la transformation d'un différend en conflit ou en crise meurtrière ? C'est à notre avis l'un des plus importants défis de la réforme du CPS et des autres organes de l'UA. Il apparaît que la difficulté demeure en ce sens que le système actuel laisse la latitude aux Etats d'entreprendre toute action pouvant éviter une crise. Or ces derniers ont souvent agi au gré de leurs intérêts. En 2016, des élections présidentielles gabonaise et congolaise se sont avérées meurtrières, probablement plus que les précédentes, alors se pose ainsi la question de l'efficacité de ce système.

Les aspects militaires

L'organisation des aspects militaires de la stratégie de défense et de sécurité de l'UA contient, entre autres éléments, un Comité d'état-major, une Capacité africaine de réaction rapide comme solution provisoire à la

(54) Commission de l'UA, *op. cit.*

(55) *Id.*

gestion des conflits et la Force africaine en attente (FAA). Le protocole sur le CPS créé un Comité d'état-major chargé de conseiller le CPS sur tout ce qui concerne les questions de nature militaire et relatives à la sécurité. Le Comité d'état-major se réunit aussi souvent que nécessaire pour examiner les questions qui lui sont soumises. Les chefs d'Etat-major soumettent les recommandations au président de la Commission sur les moyens les meilleurs pour renforcer les capacités de l'Afrique dans les opérations d'appui à la paix.

La laborieuse institution de la Force africaine en attente, qui est une composante essentielle de l'APSA, a convaincu l'UA de mettre en place une force intermédiaire permettant de répondre aux besoins de défense et de sécurité en attendant que la FAA soit effective. « *Des efforts sont en cours pour atteindre la pleine capacité opérationnelle grâce aux cycles d'exercices AMANI et à la mise en œuvre de la nouvelle feuille de route FAA-Capacité africaine de réponses immédiates aux crises (CARIC). Cette dernière a atteint sa capacité opérationnelle initiale en décembre 2014* » (56). La FAA est l'une des structures-clefs de l'APSA. Cependant, elle fait face à la multiplication d'initiatives sous-régionales comme la Force conjointe G5 Sahel ou la Force multinationale mixte, qui pose deux problèmes. Premier problème, celui de la pertinence de la FAA et de la Capacité africaine de réponse immédiate aux crises (CARIC) : pourquoi créer d'autres mécanismes sécuritaires alors que deux sont disponibles au niveau continental ? Le second problème est relatif aux agendas des partenaires extérieures de l'UA et de leurs objectifs en Afrique. Le G5 Sahel est soutenu en particulier par la France, qui entraîne l'Union européenne dans sa démarche alors que les Nations Unies n'envisagent pas de soutenir financièrement cette initiative. On peut croire, à tort ou à raison, que si les Nations Unies ne sont pas particulièrement motivées par ce projet, il y a des raisons valables. Et qu'*a contrario*, si la France insiste avec ce projet qui prévoit la création d'une force militaire en dehors des instruments de l'UA, il y a probablement des raisons stratégiques, peut-être liées au contrôle des ressources naturelles dont la zone est supposée regorger.

LES INSUFFISANCES DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE ET DE SÉCURITÉ DE L'UNION AFRICAINE

La persistance de l'insécurité et des conflits à travers l'Afrique laisse entrevoir des insuffisances dans la politique africaine de défense et de sécurité. Alors que des CER comme la CEDEAO et la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) ont clairement lié les problèmes de paix et de sécurité à la bonne gouvernance, à l'Etat de droit et aux élections, l'Union africaine paraît œuvrer à une approche différente, qui

(56) Institut norvégien des affaires internationales, *Options stratégiques pour l'avenir des opérations de paix africaines 2015-2025*, 2015, p. 14.

maintient encore le continent dans une insécurité compromettante pour le développement durable. En conséquence, l'organisation devrait joindre les principes démocratiques aux instruments de paix et de sécurité pour plus d'efficacité de son action dans ce domaine. Cependant, les positions des Etats membres sont dominées par la défense de leurs intérêts immédiats plutôt que par des principes continentaux. D'ailleurs, la politique de défense et de sécurité de l'organisation laisse entrevoir des objectifs divergents entre les Etats, une situation qui se manifeste par une forte extraversion des activités de défense et de sécurité. La conjonction de tous ces facteurs fait que la situation sécuritaire de l'Afrique reste préoccupante. La quasi-totalité des régions du continent ont au moins un pays en conflit – ou du moins en état de latence –, lorsqu'elles ne connaissent pas une menace régionale comme le terrorisme.

La nécessité de joindre les principes démocratiques à la politique de défense et de sécurité

Le nombre de conflits à travers le continent africain est resté élevé, avec un quart de l'ensemble des conflits politiques à l'échelle mondiale (27,6%) en 2016 (57). Lorsqu'on examine en particulier les conflits extrêmement violents, plus d'un tiers de tous ces conflits se sont déroulés en Afrique subsaharienne (36,8%) (58). L'élément de conflit le plus fréquent en Afrique est relatif au combat contre le régime politique en place (22,2% de tous les cas), suivi immédiatement des conflits liés aux systèmes idéologiques (19,1%), des conflits consécutifs aux dominations nationales (17,3%). Les recherches conduites montrent qu'approximativement tous les conflits violents en 2016 se sont déroulés entre les gouvernements et l'opposition, particulièrement dans des contextes électoraux, de limitation des mandats et la contestation pour les libertés politiques et civiles et la bonne gouvernance (59). Les conflits en Afrique sont donc encore liés aux problèmes de gouvernance démocratique et au respect des principes et des institutions qui en découlent. D'ailleurs, « *l'atteinte aux droits fondamentaux, l'insécurité des systèmes juridiques et la concentration du pouvoir politique constituaient des obstacles insurmontables pour un développement durable* » (60).

Alors que l'Union africaine s'est résolue à construire une Afrique intégrée, prospère et en paix, le continent est encore traversé par une conflictualité, source d'insécurité et hypothéquant des progrès vers un développement durable. Ainsi, l'organisation se doit d'unir ses objectifs de paix et de sécurité à ses aspirations politiques et démocratiques.

(57) APSA, *Impact Report 2016: Assessment of the impacts of intervention by the African Union and Regional Economic Communities in 2016 in the frame of African Peace and Security Architecture*, Institute for Peace and Security, Addis-Abeba, 2017, p. 13.

(58) *Id.*

(59) *Id.*

(60) O. NAY, *op. cit.*, pp. 230-231.

Cependant, l'une des principales difficultés qui ralentissent les progrès démocratiques est que l'UA a mis en place deux architectures distinctes, l'APSA pour les questions de paix et de sécurité et l'Architecture africaine de gouvernance (AAG), alors qu'il est établi (61) que la paix, la sécurité et la stabilité sont intrinsèquement liées à la bonne gouvernance et aux principes démocratiques. Il apparaît évident que des institutions politiques fonctionnant sur des principes démocratiques sont à la fois porteuses d'une paix et, par ricochet, d'une sécurité résiliente. L'attitude de l'organisation reflète sa composition : elle est effectivement dominée, en nombre, par des pays non démocratiques, alors que ceux considérés comme démocratiques sont minoritaires. D'ailleurs, « depuis 2016 l'indice global de gouvernance se détériore [en Afrique] pour 16 pays [...] Au cours de ces dix dernières années 16 pays ont enregistré une détérioration en sécurité et Etat de droit et plus de la moitié d'entre eux ont régressé soit en participation et droits de l'homme, soit en développement économique durable » (62). La démocratie n'est pas encore la forme de gouvernement dominante (63) : seulement 21 sur 53 pays sont considérés comme démocratiques en 2015 (64). Encore plus préoccupant, « les indicateurs relatifs à la démocratie, les droits de l'homme à la bonne gouvernance ainsi que ceux relatifs aux opérations de maintien de la paix révèlent une tendance à la baisse du nombre de démocratie » (65).

A la différence de l'Union africaine, la CEDEAO a clairement établi un lien entre principes démocratiques et stabilité en Afrique de l'Ouest en intégrant à son mécanisme de gestion et de prévention des conflits un protocole additionnel relatif à la bonne gouvernance. En conséquence, la région a adopté deux instruments juridiques complémentaires, à savoir le protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance, additionnel au protocole relatif au mécanisme de gestion des conflits. Le fait de juxtaposer les deux instruments démontre clairement la volonté de la CEDEAO de faire de la bonne gouvernance une condition indispensable à la paix et à la sécurité. D'ailleurs, « les Etats membres conviennent de ce que la bonne gouvernance et la liberté de la presse sont essentielles pour la préservation de la justice sociale, la prévention des conflits, la sauvegarde de la stabilité politique et de la paix et le renforcement de la démocratie » (66).

L'un des principes de l'intégration africaine est l'échange des bonnes pratiques : la démarche de la CEDEAO démontre aujourd'hui que la région a connu des progrès très significatifs dans les domaines de la démocratie et de l'Etat de droit. L'Union africaine paraît bloquée sur cette question en raison de sa composition, le rapport cité précédemment

(61) Cf. J. CILLIERS, *op. cit.*

(62) Fondation Mo Ibrahim, *Rapport annuel 2016 : dix ans de gouvernance en Afrique 2006-2015*, 2016, p. 18.

(63) *African futures*, ISS, Pretoria, 2017.

(64) *Id.*

(65) Cf. le site Internet issafrica.org/pscreport/on-the-agenda/30th-au-summit-psc-members-elected-by-consensus.

(66) *Charte africaine de la démocratie et de la bonne gouvernance*, art. 32.

fait état de 21 pays démocratiques. Par déduction, établir un lien entre démocratie, paix et sécurité peut heurter les Etats qui ne le sont pas. L'Afrique de l'Ouest compte en 2018 quinze Etats démocratiques sur 17. L'Union africaine devrait par conséquent s'inspirer des progrès de la CEDEAO pour évoluer vers la révision de ses instruments de prévention et de gestion des conflits, en essayant d'intégrer par exemple certains instruments de l'Architecture africaine de gouvernance à ceux de l'APSA. On peut d'ailleurs dire que si la situation démocratique s'est améliorée en Afrique, c'est le fruit de la volonté politique de certains Etats et de certaines CER, comme par exemple la CEDEAO et la SADC. En effet, « *la paix civile est le fruit de l'application des principes démocratiques dans les Etats de droit; par définition elle est l'aboutissement d'un cheminement démocratique, parfois long, semé d'embûches et sans cesse remis en question par la vie politique.* » (67) Les déclarations d'intention auxquelles se livrent souvent l'organisation continentale doivent céder la place à une véritable volonté politique afin que les conditions démocratiques et d'Etat de droit soient intégrées au système de prévention et de résolution des conflits et soutenues par les instruments juridiques.

***Une volonté de maintenir une insécurité
pour une extraversion (68) et une captation de la rentabilité
internationale ?***

Si les objectifs des Etats africains en matière de paix et de sécurité sont divergents d'un pays à un autre en fonction de ce que recherche chacun, le manque de synergie au niveau continental peut mettre à mal le but ultime de construction d'un continent en paix. Le fait de rechercher des retombées individuelles de chaque situation sécuritaire peut s'opposer à une politique sécuritaire continentale. Malgré les efforts de l'Union africaine par l'institution d'organes responsables de la défense et de la sécurité, l'Afrique fait encore face à des nombreuses menaces à la paix. Certaines situations peuvent nécessiter l'attention de la communauté internationale dans toutes ses composantes. La récurrence des crises à travers le continent et l'affirmation de l'Union africaine comme principal acteur à régler les problèmes africains, particulièrement dans le domaine de la paix et de la sécurité, paraissent avoir motivé l'avènement des approches d'extraversion. L'organisation continentale peine à rendre opérationnel le Fonds pour la paix, qui devrait permettre de financer en partie sa politique de défense et de sécurité, particulièrement les opérations de soutien à la paix, dont le coût reste très élevé et qu'elle ne parvient nullement à financer toute seule. En soutien aux efforts de maintien de la paix en Afrique et en vertu du principe de solidarité internationale, l'organisation continentale

(67) D. BANGOURA, *L'Union africaine face aux enjeux de paix, de sécurité et de défense*, Projet de recherche de l'OPSA, 2002, p. 1.

(68) N. DESGRAIS / S. LE GOURIELLEC, « Stratégies d'extraversion : les défis de l'Architecture africaine de paix et sécurité », Note de recherche stratégique n°28, IRSEM, 2016.

reçoit l'appui financier de partenaires extracontinentaux. Cependant, Le Gouïellec et Desgrais estiment qu'en Afrique « *tout le monde n'est pas intéressé par l'idée de développer des outils efficaces de gestion des crises, car des questions de financement et de déploiements militaires sont intimement liées aux modèles d'extraversion* » (69).

Au nombre des difficultés limitant les effets de la politique africaine de défense et de sécurité, il apparaît que « *les stratégies d'extraversion élaborées par les élites dirigeantes africaines s'inscrivent également dans le cadre d'une compétition pour la représentativité du continent africain au sein des institutions internationales, notamment dans le contexte de la réforme du Conseil de sécurité des Nations Unies. Derrière cette course à la reconnaissance internationale, les motivations peuvent être multiples* » (70). Alors que la réforme du Conseil de sécurité des Nations Unies pourrait faire l'objet d'une démarche africaine coordonnée, en phase avec la politique africaine de défense et de sécurité, on constate au contraire que c'est une logique de positionnement des Etats, au gré de leurs intérêts, qui prévaut. Ces démarches d'extraversion, qui limitent les résultats d'une politique de défense et de sécurité africaine, peuvent dans une certaine mesure « *expliquer [...] la pression internationale, la recherche d'un statut et d'une influence de rang international et régional ; la recherche de prestige et d'influence au sein du système des Nations Unies ; la sécurité nationale ; des gains politiques ; des profits économiques et la modernisation ou l'accroissement de l'armée* » (71).

Une situation sécuritaire toujours préoccupante

Malgré la présence d'un système de défense et de sécurité, l'Afrique est encore confrontée à de multiples défis sécuritaires. C'est le cas par exemple en Afrique de l'Est, où la question du Sud-Soudan reste préoccupante. D'ailleurs, dans le rapport 2016 du président de la Commission de l'UA, les parties prenantes sud-soudanaises sont appelées à réaffirmer leur engagement à mettre pleinement en œuvre l'Accord sur le règlement du conflit et à contribuer aux efforts d'apaisement et de réconciliation au Soudan du Sud. En outre, la fragilité de la Somalie est encore plus préoccupante : le rapport cité ci-avant appelle tous les Etats membres de l'UA et la communauté internationale à continuer d'apporter un appui politique, financier et logistique à la Somalie et à l'AMISOM (Mission de l'Union africaine en Somalie), en cette période critique, afin d'assurer la pleine stabilisation du pays. L'Afrique centrale n'est pas épargnée par les affres de l'insécurité, c'est le cas en RDC et en République centrafricaine (RCA). En RDC, « *le 31 décembre 2016 un accord a été signé, respectivement, pour l'organisation d'élections pacifiques, crédibles et libres et justes [...], ouvrant ainsi la voie à une solution pacifique à la crise politique dans le*

(69) *Ibid.*, p. 5.

(70) *Id.*

(71) *Ibid.*

pays. La Conférence encourage les acteurs politiques et sociaux congolais à œuvrer en vue de la mise en œuvre rapide et effective des Accords, et ceux qui ne l'ont pas encore fait, à signer les Accords » (72). A propos de la RCA, la Conférence des chefs d'Etat apporte son appui aux efforts de l'UA, de la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale (CEEAC) et à la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL), avec le soutien de l'Angola, du Tchad et du Congo pour la finalisation et la conclusion d'un accord de paix avec tous les groupes armés et tous les partenaires, notamment les Nations Unies et l'UE, qui apportent leur plein appui à cette initiative africaine (73).

L'Afrique de l'Ouest est confrontée à au moins trois problèmes : le conflit au nord du Mali, Boko Haram et l'insécurité dans la région du Sahel. *« L'absence de corrélation entre la nature de la force et les caractéristiques de l'instabilité dont souffre la région représente par ailleurs un problème. Depuis l'année dernière, le Liptako Gourma, région frontalière située aux confins du Mali, du Niger et du Burkina Faso, est confronté à une insécurité croissante et fait l'objet d'attaques perpétrées contre les forces de sécurité, les postes frontaliers et les dirigeants locaux. Plusieurs groupes armés opèrent dans cette zone. Ansar Dine et l'Etat islamique dans le Grand Sahara représentent ainsi les principales menaces le long de la frontière entre le Niger et le Mali. La Katiba Macina de Hamadou Kouffia et le groupe Ansaru Islam de Malam Ibrahim Dicko sont, quant à eux, actifs le long de la frontière entre le Mali et le Burkina Faso » (74). Malgré la mise en place de la force internationale contre Boko Haram, le groupe est toujours actif, mais on doit reconnaître qu'il semble considérablement affaibli, ce qui explique probablement la libération de jeunes filles qui ont été enlevées par le groupe.*

Au Mali, le processus de paix est constamment mis à mal par des attentats de groupes terroristes et la problématique de l'enracinement de l'Etat dans les régions du Nord. Globalement, la situation sécuritaire du continent reste préoccupante et nécessite que l'organisation change de méthodes de prévention et de gestion des conflits en adoptant une approche plus résiliente que ce qui se fait actuellement. En définitive, on pourrait dire que la politique africaine de défense et de sécurité de l'UA montre ses limites face à toutes ces crises.

* *
*

Face aux impératifs de développement et de transformation de l'Afrique, les *leaders* africains ont conclu qu'il fallait donner une autre envergure au projet panafricain de l'OUA. Cette intégration reposant sur le Traité d'Abuja devrait se matérialiser par la mutualisation et la coordination des

(72) Décision Assembly/AU//Dec.644 (XXIX) sur le rapport du CPS sur ses activités et l'état de la paix et la sécurité en Afrique.

(73) *Id.*

(74) Rapport du Conseil de Paix et Sécurité, ISS, juil. 2017, p. 9.

efforts au sein de l'Union africaine, qui a vocation à conduire l'Afrique vers l'émergence. La paix et la sécurité doivent se construire à partir des instruments et des politiques coordonnés par l'organisation continentale. Du fait de sa position d'organisation continentale unique, l'UA a la responsabilité d'assurer la sécurité de tous ses citoyens par tous les moyens en sa possession. Pour cela, sa politique de défense et de sécurité repose essentiellement sur les idées de sécurité collective, de puissance et de subsidiarité. Si la gestion des questions de paix et de sécurité revient à l'UA au nom du principe de subsidiarité s'exerçant entre l'ONU et les organisations régionales, le concept de puissance en découle. Cela suppose que, dans certaines circonstances, l'organisation panafricaine peut employer la force.

Les idées soutenant la politique de défense et de sécurité de l'UA permettent à cette institution d'agir non seulement pour éviter des conflits mais aussi pour gérer toutes sortes de crises. Les instruments à la disposition de l'organisation sont d'ordre juridique et politique. L'UA a développé depuis sa création un droit africain relatif à la prévention et à la gestion des conflits. Ce droit repose fondamentalement sur l'Acte constitutif de l'UA et sur le protocole relatif à son Conseil de paix et de sécurité. Ce dernier est l'unique organe de mise en œuvre de la politique de défense et de sécurité africaine, tandis que les instruments de paix et de sécurité de l'organisation sont transposés au niveau des CER : l'enracinement de la politique de défense et de sécurité de l'UA dans les régions fait de ces démembrements des organes de mise en œuvre des instruments et des moyens de défense et de sécurité de l'UA au niveau régional.

Pour la prévention et la gestion des conflits et l'imposition de la paix, la démarche de l'UA privilégie la prévention et le règlement pacifique des conflits, bien que dans des situations extrêmes, l'organisation puisse avoir recours à des moyens coercitifs. Dans ce contexte, l'UA a établi un système d'alerte précoce au niveau continental permettant d'observer, d'analyser et d'évaluer les tensions pouvant déboucher sur un conflit. Si ce système est effectif depuis plusieurs années dans l'établissement de diagnostics pré-conflituels, son impact sur la capacité de l'UA à réellement prévenir l'éclatement de crises et conflits est inégal.

A propos des aspects opérationnels de la politique de défense et de sécurité africaine, des moyens militaires et de renseignement sont prévus. Le système de défense et de sécurité de l'UA prévoit un Comité d'état-major et des brigades de la Force africaine en attente qui peut intervenir dans les Etats lorsque la situation sécuritaire l'exige. Cependant, la politique de défense et de sécurité présente des limites car elle paraît exclure volontairement certains facteurs pouvant déboucher sur la prévention résiliente des conflits en Afrique. Les questions de gouvernance sont par exemple dissociées de la politique de défense et de sécurité, cela fait que la paix est encore et toujours menacée en Afrique. En revanche, cette politique semble confrontée aux logiques d'extraversion entretenues par les

Etats individuellement pris. Cette posture fragilise encore plus la politique africaine de défense et de sécurité car certains partenaires internationaux ont choisi l'indulgence face à certaines situations conflictuelles et de mauvaise gouvernance. En définitive, l'UA doit amener les Etats à établir une politique de défense et de sécurité plus résiliente, orientée vers la bonne gouvernance, les principes et les valeurs démocratiques, des institutions fortes et légitimes et la culture de la paix.