

LA FORCE AFRICAINE EN ATTENTE

L'idée d'une régionalisation renforcée de la sécurité a gagné du terrain face à une demande en hausse constante de capacités internationales de maintien de la paix et, simultanément, à une capacité d'intervention en déclin de la communauté internationale et à un budget militaire qui rétrécit un peu partout. En Afrique, la Force africaine en attente est sur le point de devenir réalité après des années de préparation. Mais les difficultés restent considérables et le maintien de la paix en Afrique ne sera pas non plus possible à l'avenir sans soutien extérieur.



Reuters/Thomas Mukoya

Des soldats kényans pendant un exercice multinational de la Brigade en attente de l'Afrique de l'Est, décembre 2009.

L'Afrique était et est le continent sur lequel se déroulent quelques-uns des conflits les plus meurtriers du monde. On estime que les conflits violents ont fait entre 3.8 et 6.9 millions de morts ces 25 dernières années. Huit missions de paix sont actuellement menées en Afrique par l'ONU, missions auxquelles participent plus de 80% de toutes les troupes de paix onusiennes. Le déploiement de troupes de l'ONU dans cette région a décuplé au cours des dix dernières années. La tâche qui consiste à rétablir la paix et la sécurité sur le continent africain restera à l'avenir aussi un puissant défi.

La mise sur pied de capacités régionales de maintien de la paix en Afrique contribue de façon décisive au relèvement de ce défi. La régionalisation des missions de paix

n'est pas une idée nouvelle. Les articles 52 et 53 de la charte onusienne prévoient déjà la possibilité de mettre en œuvre des accords régionaux pour résoudre pacifiquement les conflits locaux. Ils mentionnent également l'option de réaliser au niveau régional des mesures d'imposition de la paix sous la surveillance du Conseil de sécurité. Le partage du monde en deux blocs de puissance pendant la guerre froide a longtemps empêché une régionalisation des missions de paix. Ce n'est qu'à la fin de la guerre froide que cette idée a pris de l'élan. L'augmentation simultanée du nombre de conflits armés a rendu encore plus séduisante l'idée de mieux répartir la responsabilité des missions de paix.

Le concept de régionalisation des questions de sécurité fait cependant l'objet

de controverses. Les critiques objectent que les organisations régionales ne sont pas capables d'évaluer la situation de manière indépendante en raison de leur lien étroit avec les parties respectives au conflit. On court en outre selon eux le risque que les puissances régionales influencent les activités des organisations régionales à leur avantage et minent ainsi la légitimité de ces organisations. On citera comme exemples des puissances régionales comme l'Afrique du Sud et le Nigeria. Ces pays de la Communauté de développement d'Afrique australe (SACD) ou de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) mettent d'une part à disposition les ressources, les capacités et la puissance politique nécessaires pour résoudre les conflits régionaux, mais la dépendance de ces organisations par rapport aux puissances régionales est d'autre part source de tensions.

Un autre argument contre la régionalisation des missions de paix prétend que les organisations régionales manquent souvent des ressources et capacités nécessaires pour pouvoir mener efficacement les missions. Les sceptiques soulignent que la volonté d'intervention seule ne suffit pas pour régler efficacement un conflit mais qu'il faut aussi disposer des capacités correspondantes. Ce problème est aiguë par le fait que les organisations régionales n'ont bien souvent l'occasion d'agir que lorsqu'un conflit est déjà tellement complexe ou risqué que l'ONU n'est pas disposée à intervenir, ce qui diminue leurs chances de réussite et, qui plus est, les affaiblit.

Davantage de responsabilité régionale

Mais on peut aussi avancer des arguments de poids en faveur d'une prise de responsabilité régionale accrue. La «régionalisation» de la paix et de la sécurité sert à transférer davantage de responsabilité propre aux acteurs régionaux. Les Etats africains ont nettement exprimé, en particulier ces dix dernières années, leur volonté de prendre davantage de responsabilité quant aux conflits se déroulant sur leur continent. Cette question revêt une importance particulière face à la présence économique croissante d'Etats comme la Chine, le Brésil ou les Etats-Unis sur le continent africain. Cette présence a suscité la peur d'une nouvelle «course à l'Afrique» (*scramble for Africa*). Sur cette toile de fond, beaucoup d'Africains préféreraient donc de loin que les troupes de paix en Afrique viennent de leurs propres régions.

Il faut aussi considérer une régionalisation accrue dans le domaine de la sécurité dans le contexte du déclin de la capacité d'intervention de la communauté internationale. La baisse du soutien des missions militaires à l'étranger au niveau de la politique intérieure et la diminution du budget de la défense ont entraîné dans les Etats occidentaux une plus grande réticence vis-à-vis des opérations de soutien à la paix (OSP), ce qui se traduit par le fait que les nations africaines devront de plus en plus, à l'avenir, réaliser elles-mêmes les mesures de maintien de la paix. Etant donné ces circonstances, la mise sur pied de capacités régionales supplémentaires de maintien de la paix et de la sécurité sur le continent est inévitable.

Il serait plus judicieux de considérer la régionalisation de la responsabilité comme un complément aux efforts internationaux sous l'égide de l'ONU et non pas comme leur remplacement. Une bonne coordination et une répartition claire du travail entre l'ONU et les organisations régionales impliquées sont nécessaires à cet effet. On a par exemple pu recueillir par le passé des expériences correspondantes dans le cas du Liberia.

La Force africaine en attente

La création d'une Force africaine en attente (FAA) est l'un des projets les plus ambitieux entrepris au sein de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS). L'Union africaine (UA) a créé en 2004 le

Conseil de paix et de sécurité (CPS), pilier d'angle de cette architecture de sécurité, et décidé de mettre sur pied l'ASF ainsi que de créer un système continental d'alerte rapide, un Conseil des sages et un Fonds pour la paix. La création de la FAA représente la réaction des Etats africains à la défaillance de la communauté internationale face au génocide rwandais en 1994.

La FAA est l'instrument le plus robuste de l'Architecture africaine de paix et de sécurité. La Force africaine en attente doit pouvoir soutenir et réaliser sur ordre de l'UA des missions de paix sur tout le continent. Elle doit pouvoir assumer tout l'éventail des tâches, des conseils à l'imposition de la paix, par exemple dans le contexte d'un génocide, ce qui est exprimé par six scénarios d'intervention possibles (cf. encadré). Des contingents militaires et civils doivent être à la disposition de la FAA pour qu'elle puisse accomplir ses tâches.

La FAA n'est pas une troupe stationnée. Elle se compose de contingents sélectionnés par les différents Etats, formés pour des missions communes et pouvant être déployés rapidement sur avertissement préalable correspondant. Les cinq régions du continent (Afrique australe, de l'Est, du Nord, de l'Ouest et centrale) constituent chacune à cet effet une brigade en attente, les communautés économiques régionales devant servir de fondation à la FAA: la Brigade de la communauté de développement

d'Afrique australe (SADCBRIG), la Brigade en attente d'Afrique de l'Est (EASBRIG), la Brigade en attente d'Afrique du Nord (NASBRIG), la Brigade de la communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (ECOBRI) et la Brigade de la communauté économique des Etats d'Afrique centrale (ECCASBRIG). Les brigades doivent comprendre chacune environ 5 000 membres de sorte que la FAA compte finalement entre 25 000 et 30 000 personnes en tout.

Il y a déjà eu des tentatives de mise sur pied de forces armées panafricaines avant la création de la FAA. La plupart de ces tentatives ont échoué parce que les Etats participants n'étaient pas disposés à renoncer à leur souveraineté ni à céder le contrôle de leurs capacités nationales. La FAA, avec son orientation régionale, représente un grand progrès à ce niveau. Le caractère décentralisé de la FAA se traduit par davantage de responsabilité propre tant pour les Etats que les communautés économiques régionales dans la mise sur pied des forces continentales de sécurité. La FAA propose un cadre auquel les organisations régionales peuvent participer sous la direction de l'UA sans devoir renoncer à leurs compétences régionales respectives, ce qui entraîne non seulement un plus grand attachement institutionnel à l'UA mais diminue aussi le risque d'une course entre acteurs continentaux et régionaux, ce qui se traduit à son tour par une participation renforcée des acteurs à l'ensemble du processus.

Scénarios d'intervention de la Force africaine en attente

Scénario 1:

■ un service de conseil militaire (p. ex. Côte d'Ivoire).

Scénario 2:

■ des missions d'observation de l'UA parallèlement à une mission de l'ONU (p. ex. mission de liaison de l'OUA/UA dans le territoire frontalier entre l'Ethiopie et l'Erythrée [OLMEE] ou l'équipe de vérification et de contrôle [VMT] au Soudan).

Scénario 3:

■ une mission autonome d'observation (p. ex. interventions de l'UA au Burundi [AMIB] ou la mission de l'UA aux Comores [AMIC]).

Scénario 4:

■ une mission autonome de paix au titre du chapitre VI de la charte de l'ONU ainsi que le stationnement préventif de troupes en vue du maintien de la paix (p. ex. intervention de l'UA au Burundi [AMIB]).

Scénario 5:

■ une mission de maintien de la paix parallèlement à une mission pluridimensionnelle complexe de maintien de la paix.

Scénario 6:

■ intervention (militaire) de l'UA dans des situations graves, p. ex. pour empêcher un génocide si la communauté internationale n'intervient pas.

Source: Union africaine. Feuille de route pour la mise en place de la Force africaine en attente.

La mise en œuvre de la FAA: progrès et difficultés

Après quelques difficultés initiales, des progrès ont été réalisés en ce qui concerne la capacité d'intervention de la FAA espérée pour la fin 2010. La doctrine de la FAA, la politique de formation, le concept logistique, le plan de conduite de l'intervention et les règles d'intervention militaire ont été adoptés en mars 2008. Ces documents constituent la base de la mise en œuvre de la FAA.

De nombreuses difficultés continuent cependant à entraver l'établissement complet de la FAA. La capacité d'intervention des différentes brigades régionales varie considérablement, des conflits violents dans plusieurs régions rendant des progrès difficiles. Alors que les trois brigades d'Afrique australe, de l'Est et de l'Ouest (SADCBRIG, EASBRIG, ECOBRIG) sont sur la bonne voie, les régions du Nord et centrale (NASBRIG, ECCASBRIG) sont à la traîne par rapport au calendrier d'implémentation de la FAA.

Du point de vue de l'organisation, une délimitation claire des compétences entre l'UA et les organisations régionales est nécessaire en ce qui concerne la mise en œuvre des capacités de la FAA et des bridages régionales. La garantie des ressources en personnel et financières ainsi que des capacités logistiques nécessaires pour réaliser les missions de la FAA est essentielle. Le scénario de formation *Carana*, un exercice de grande envergure réalisé par l'UA fin octobre 2010, devrait donner d'autres renseignements quant aux forces et faiblesses caractérisant la mise sur pied de la FAA.

Il reste à éclaircir certaines questions légales et politiques en ce qui concerne l'octroi des mandats. L'octroi d'un mandat de l'ONU ne représente certes en principe pas une condition préalable légale à la réalisation de missions de l'UA. Les directives politiques de la FAA prévoient cependant, pour des missions d'imposition de la paix, l'obtention d'une autorisation du Conseil de sécurité de l'ONU. Dans la pratique, l'UA a jusqu'à présent obtenu l'autorisation du Conseil de sécurité pour toutes ses missions, ce qui confère d'une part aux missions de l'UA une plus grande légitimité internationale. C'est d'autre part aussi ce qui s'est produit avec les subventions de la Facilité de paix pour l'Afrique (APF) que l'Union européenne (UE) n'accorde que si le Conseil de sécurité de l'ONU donne son autorisation. Comme le Conseil de sécurité

de l'ONU met toujours beaucoup de temps à prendre une décision, la question de savoir si l'UA peut aussi mandater, dans les cas urgents, une mission sans résolution du Conseil de sécurité a fait récemment l'objet de nouvelles discussions.

Le sixième scénario d'intervention de la FAA représente un cas spécial. La base légale de ce scénario d'intervention repose sur l'article 4(h) de l'Acte constitutif de l'UA qui établit

«Une bonne collaboration avec l'ONU reste décisive.»

la «responsabilité de protéger» et accorde donc un droit d'intervention dépassant les dispositions de la charte de l'ONU. Il paraît donc douteux, dans la perspective légale, que le Conseil de sécurité soit vraiment en droit d'accorder une autorisation pour des missions selon l'article 4(h).

Soutien extérieur important

L'établissement de la FAA jouit d'un vaste soutien international, justement auprès de l'UE qui est la plus grande bailleuse de fonds pour les initiatives de paix et de sécurité de l'UA. L'UE soutient l'Architecture africaine de sécurité dans le cadre de la stratégie commune Afrique-UE adoptée en 2007. Elle encourage aussi explicitement l'établissement de la FAA, en particulier par des subventions provenant de la Facilité de paix pour l'Afrique dotée de 250 millions d'euros. L'UE finance aussi un programme français de mise sur pied de capacités (RECOMP). Le programme de formation AMANI Africa a aussi été créé par l'UE pour mettre sur pied des capacités de gestion à long terme au sein de la FAA.

Les Etats-Unis soulignent eux aussi l'importance de la création de capacités régionales pour les opérations de paix en Afrique. Leur engagement accru dans ce domaine tient au fait qu'ils ont reconnu que les conflits et l'instabilité en Afrique pouvaient mettre en péril des intérêts nationaux importants de leur pays. Les conflits violents continus en Afrique de l'Ouest représentent une menace massive pour les investissements faits par les Etats-Unis dans le secteur pétrolier et compromettent la fiabilité de l'approvisionnement pétrolier. L'Afrique centrale et l'Afrique de l'Est suscitent des craintes en ce qui concerne la lutte antiterrorisme. La désintégration des structures étatiques et l'instabilité continue offrent en effet un milieu favorable pour des réseaux comme Al-Qaida et le Jihad global. Comme les Etats-Unis sont réticents au déploiement de leurs propres troupes dans ces zones

en crise, Washington estime important de soutenir la mise sur pied de capacités régionales de gestion des conflits.

Une bonne collaboration avec l'ONU reste déterminante pour le succès de la régionalisation des missions de paix en Afrique. Le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU (DOMP) a créé une équipe de liaison avec la Division des opérations de soutien de la paix de l'UA pour soutenir l'établissement de la FAA par des connaissances spécialisées et des solutions sur mesure. On s'entend certes pour dire que les capacités de l'ONU et de l'UA doivent se compléter et se renforcer mutuellement pour réaliser les opérations de paix, mais c'est plus facile à dire qu'à faire. Les expériences mitigées faites dans le contexte de la mission de l'ONU au Soudan (UNAMID) illustrent une fois de plus l'énormité du défi qui consiste à trouver une approche satisfaisante pour les deux parties. Le rôle de l'UA était d'une part central pour convaincre le gouvernement soudanais de la réalisation de la mission et rendre possible le déploiement de troupes. Mais UNAMID a d'autre part mis en lumière les difficultés associées à des missions de paix réalisées conjointement.

Il y a de bonnes raisons de mettre sur pied la FAA même si sa réalisation continue d'être confrontée à de nombreux obstacles. La mise sur pied d'institutions et de capacités régionales pour des missions de paix en Afrique est une tâche qui revêt une priorité élevée étant donné la sursollicitation de la gestion internationale des crises et la réduction du budget militaire. Il faut également saluer le fait que la mise sur pied de la FAA aura pour effet le transfert d'une plus grande responsabilité et participation aux acteurs régionaux. Des ressources suffisantes et la mise sur pied de structures institutionnelles fonctionnelles ne seront pas les seuls facteurs déterminants pour le succès de la FAA; il faudra aussi la volonté politique nécessaire pour mettre en œuvre efficacement ces nouvelles capacités.

Editeur responsable: Daniel Trachsler
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Commande d'analyses et abonnement gratuit: www.ssn.ethz.ch