

PAIX ET SÉCURITÉ

# UNE COOPÉRATION À GÉOMÉTRIE VARIABLE

L'Union Africaine et les Communautés  
économiques régionales

**Amandine Gnanguênon**  
Août 2019



Le système de sécurité collective en Afrique est né d'une tension entre une ambition continentale et des réalités régionales.



La relation entre l'Union Africaine (UA) et les Communautés économiques régionales (CERs) se définit d'ailleurs comme une coopération à géométrie variable.



Face à une Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA), en proie à des défis politiques et opérationnels persistant, les Etats cherchent le bon périmètre d'action face à des menaces à géographie variable sachant que le développement des coalitions ad hoc fragilise davantage la relation UA/CERs.



# Sommaire

|   |   |
|---|---|
| La sécurité collective en Afrique :<br>de l'ambition continentale aux réalités régionales ..... | 2 |
| La relation UA/CERs : entre coopération et compétition .....                                    | 3 |
| Remplir le vide opérationnel par des coopérations ad hoc .....                                  | 5 |
| Trouver le bon périmètre d'action face à des menaces à géographie variable ....                 | 5 |
| Liste des acronymes.....  | 8 |

## LA SÉCURITÉ COLLECTIVE EN AFRIQUE : DE L'AMBITION CONTINENTALE AUX RÉALITÉS RÉGIONALES

En 2002, l'Union Africaine (UA) s'est donnée pour ambition de réactualiser et de consolider un système de sécurité collective qui part d'une ambition continentale, celle de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), et évolue au gré des dynamiques régionales. La coopération entre l'OUA, puis l'UA, et les Communautés économiques régionales (CERs) est marquée par quatre étapes qui déterminent aujourd'hui encore leur relation en matière de sécurité.

Bien avant les indépendances, la coopération et l'intégration régionales sont reconnues comme indispensables à toute stratégie de développement des pays africains. Lorsque l'OUA est créée en 1963, les regroupements économiques sont déjà nombreux. Selon un rapport d'experts, il existe plus de 200 organisations intergouvernementales (OIG) en Afrique<sup>1</sup>. En 1976, le premier jalon de la coopération entre les organisations continentale et régionales est posé par l'OUA avec la division du continent en cinq régions. Ce découpage institutionnel instaure un système de rotation entre les régions pour désigner les Etats africains siégeant au Conseil de sécurité des Nations unies. Il sert aussi de référence pour choisir les 15 membres du Conseil de paix et de sécurité (CPS) et les 5 personnalités du Groupe des Sages, deux composantes de l'APSA où chaque région est représentée. Le Plan d'action de Lagos et de l'Acte final de Lagos (1980) lancent un processus de rationalisation dont l'objectif est de limiter le chevauchement institutionnel, la dispersion des ressources et les querelles de légitimité entre les institutions régionales. Afin de relancer l'unité du continent, les chefs d'Etat signent le Traité d'Abuja (1991) qui inaugure la Communauté économique africaine (CEA), inspirée du modèle européen. L'intégration régionale du continent repose sur la coordination, l'harmonisation et l'intégration progressive entre les CERs, entités nouvellement créés pour servir de piliers à la CEA. Ce statut est accordé à 14 organisations régionales et sous-régionales existantes qui restent indépendantes et régies par des textes spécifiques. Leur nombre est, depuis 2006, limité à huit<sup>2</sup>.

La plupart des pays étant membres de plusieurs organisations, le processus d'intégration économique dans chacune des zones géographiques dépend de deux ou plusieurs regroupements : Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ; Communauté économique

des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC) et Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC). L'OUA ne parviendra pas à atteindre son objectif de rationalisation, débutée dans les années 1980, à savoir coordonner et harmoniser les activités, pour associer au final une CER à chaque région. La Commission économique pour l'Afrique des Nations unies confirme que le problème reste d'actualité en 2006. Son rapport mentionne que sur 53 pays africains, 7 pays seulement appartiennent à une seule CER, 27 appartiennent à deux CERs et 18 autres à trois CERs. Ce chevauchement, qui met les organisations en concurrence, s'accroît avec l'élargissement de leur mandat aux questions de sécurité.

Les conflits au Liberia (1989), en Somalie (1990) et au Rwanda (1993) sont une première mise à l'épreuve pour les Etats africains. Confrontés à une intensification des conflits et aux risques de propagation aux Etats frontaliers, les CERs (CEDEAO, Communauté de développement de l'Afrique australe - SADC) font preuve d'un activisme régional fort pour pallier les défaillances de l'OUA. En effet, malgré l'adoption de la Déclaration sur le Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits (1993) au sein de l'organisation, son efficacité est limitée par des contraintes politiques et opérationnelles. Les CERs s'autonomisent donc par rapport au cadre initialement fixé par l'OUA et la mise sur agenda du lien sécurité-développement crée une nouvelle confusion dans la répartition des tâches.

Cette pratique du *Forum shopping* illustre une conception de l'intégration régionale qui repose sur une appréciation en termes de coûts-avantages. La multi-appartenance est une pratique courante pour les Etats qui cherchent à préserver certaines alliances politiques et capitaliser sur les avantages d'une adhésion à plusieurs regroupements. Par exemple, en 2002, la Force multinationale de la CEMAC (FOMUC) est créée en Centrafrique essentiellement en raison de sa dimension francophone et de l'appui de la France dans son déploiement. En 2003, la CEEAC crée son organe politique qui lui donne compétence en matière de sécurité, le Conseil de paix et de sécurité en Afrique centrale (COPAX). Il faut cependant attendre 2008 pour que la FOMUC soit remplacée par une opération de la CEEAC, la mission de consolidation de la paix en Centrafrique (MICOPAX). Chaque région connaît son lot de rivalité, il est intéressant cependant de noter le rapprochement entre la SADC, la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC) et le Marché commun d'Afrique orientale et australe (COMESA) dans la cadre d'un accord tripartite (2008).

La multi-appartenance est souvent liée au positionnement géographique et/ou stratégique des pays. Ainsi, l'Angola se positionne comme Etat pivot<sup>3</sup> : acteur de la sécurité en Afrique centrale et partenaire économique dans la région australe. La République démocratique du Congo, deuxième plus grand pays d'Afrique et au croisement de plusieurs ré-

1 Réunion des Experts Gouvernementaux sur la Rationalisation des Communautés Economiques Régionales (CER), Ouagadougou (Burkina Faso), 27–31 Mars 2006, Rapport consolidé des réunions consultatives d'Accra et de Lusaka.

2 Il s'agit de : l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) ; la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) ; la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) ; la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC) ; la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ; la Communauté des Etats sahélo-sahariens (CEN-SAD) ; le Marché commun de l'Afrique de l'Afrique orientale et australe (COMESA) et l'Union du Maghreb arabe (UMA).

3 Ce terme désigne les Etats ayant une situation géographique et/ou démographique ainsi que des atouts économiques, militaires et culturels stratégiques. Ils sont qualifiés de pivots car ils se trouvent pris entre des sphères de puissance et d'influence qui se chevauchent et qui convoitent de tels atouts.

Figure 1  
Découpage du continent en cinq régions définies par l'OUA



gions, appartient à 4 CERS. Le recours aux coalitions ad hoc a relancé cette pratique. Tout en étant membres de la CEDEAO, le Burkina Faso, le Niger et le Mali privilégient le G5 Sahel comme cadre de coopération militaire. Malgré leurs faibles capacités et leur léthargie, certaines organisations ont bénéficié d'une impulsion politique suffisante afin de servir de cadre au déploiement d'une opération militaire (Commission du Bassin du Lac Tchad – CBLT). Bien loin d'être considérés comme de simples « coquilles vides », les regroupements régionaux sont autant d'outils parmi lesquels les Etats choisissent le meilleur levier à activer. Cette pratique n'est cependant pas sans conséquence sur l'évolution de la relation UA/CERS.

## LA RELATION UA/CERS : ENTRE COOPÉRATION ET COMPÉTITION

L'UA reprend à son compte les acquis et objectifs de l'OUA au plan sécuritaire. Elle s'en démarque cependant par son

ambition de devenir un acteur majeur dans le maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique. La création de l'APSA est l'occasion de mettre en place « un dispositif ordonné et composé de structures, de normes, de capacités et de procédures soigneusement agencées »<sup>4</sup>. Bien plus que la création de nouveaux mécanismes, l'un des défis de l'UA est de parvenir à transposer dans le domaine de la sécurité un modèle d'intégration régionale à deux niveaux qui, économiquement, n'a pas fonctionné. Etant donné le rôle de certaines CERS (CEDEAO, SADC) dans la gestion des conflits dans les années 1990, l'UA leur reconnaît un rôle privilégié dans son dispositif.

L'APSA, en tant que système de sécurité collective, se compose :

<sup>4</sup> Salim Ahmed Salim, ancien secrétaire général de l'OUA (1989–2001), The Architecture for Peace and Security in Africa. Discours dans le cadre du 3ème Forum africain du développement, Addis Abeba (Ethiopie), 3–8 mars 2002.

- du Conseil de paix et sécurité, organe politique créé sur le modèle du Conseil de sécurité des Nations unies qui se réunit au moins tous les mois;
- d'une Force africaine en attente (FAA) qui se décline en cinq forces régionales prépositionnées ;
- du système continental d'alerte précoce chargé de la collecte et de l'analyse des données ;
- d'un Groupe des sages avec un rôle en matière de prévention et médiation ;
- d'un comité d'état-major qui conseille le CPS sur les questions militaires ;
- d'un Fonds pour la paix.

Des progrès considérables ont été réalisés depuis 2002 dans son opérationnalisation (recrutement de personnels, achat de matériels, réforme des procédures administratives et financières). La feuille de route de l'APSA (2016–2020) rappelle toutefois que le manque de coordination entre l'UA et les CERs reste l'un des principaux obstacles à son efficacité en matière de prévention et gestion des conflits.

Avant de passer en revue les principaux défis à relever, quelques avancées méritent d'être mentionnées dans le renforcement de la relation UA/CERs. Des bureaux de liaison de l'UA ont été ouverts dans les CERs et des officiers de liaison de 6 CERs sont présents au siège de l'UA. Alors qu'elles sont censées favoriser des échanges réguliers et le partage d'informations, leurs résultats sont encourageants. Faisant suite au rapport du Président Paul Kagame en 2018, la première réunion de coordination AU-CERs s'est tenue en juillet 2019. Trois facteurs permettent de mieux comprendre les raisons pour lesquelles la relation UA/CER oscille entre coopération et compétition : l'absence d'une définition commune du cadre de coopération, l'existence de mécanismes régionaux identiques à ceux de l'APSA et des rivalités exacerbées par des dispositifs militaires concurrents.

Tout d'abord, la nature de la relation UA(OUA)/CER est d'autant plus difficile à définir qu'elle est régie par de nombreux textes : Plan d'Action et Acte finale de Lagos (1980) ; Traité d'Abuja (1994) ; Protocole relatif à la mise en place du Conseil de paix et de sécurité (2003) ; Protocole sur les relations entre la CEA et les CERs signé en 1998 et réactualisé en 2007 ; Protocole d'accord de coopération dans le domaine de la paix et de la sécurité entre l'Union africaine, les Communautés économiques régionales et les mécanismes de coordination des brigades régionales en attente de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique du Nord (2008). Aucun d'entre eux ne propose pour autant une définition de la subsidiarité<sup>5</sup>, de l'avantage comparatif<sup>6</sup> ou de la complémentarité entre les niveaux régional et continental. En pratique, ces principes sont même interprétés différemment selon les parties concer-

nées. L'affirmation par les Etats de normes ne suffit pas à faire émerger une approche commune cohérente. Certes, les Etats membres de l'UA ont adopté une Politique africaine commune de défense et de sécurité (PACDS). Néanmoins, leurs priorités et leurs intérêts restent dictés par des stratégies politiques nationales. Quant aux CERs, une fois dotées de moyens, elles développent en priorité les instruments et les politiques pour atteindre leurs objectifs sans chercher à se coordonner avec l'UA.

La coopération entre l'UA et les CERs se heurte à un deuxième obstacle lié au mimétisme institutionnel entre les structures politiques, militaires et diplomatiques. En effet, chacune des CERs dispose d'un organe politique, équivalent du CPS de l'UA. Par exemple, l'Organe de la troïka au niveau des chefs d'État chargé de la coopération en matière de politique, de défense et de sécurité (SADC), le Conseil de médiation et de sécurité (CEDEAO) ou le Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale (CEEAC). Il en est de même dans le domaine militaire ou de la médiation avec la présence de mécanismes régionaux équivalents au comité d'état-major et au Groupe des sages à l'UA. Si elles existent, les coopérations sont sporadiques sachant que la tendance est plutôt au chevauchement des compétences et des activités.

Enfin, la coordination est confrontée à une troisième difficulté, la concurrence entre les dispositifs sécuritaires. Dans le cadre de la mise en place de la FAA, chaque CER a la charge de créer sa composante régionale. La mobilisation (humaine, logistique et financière) des partenaires depuis 2003 n'aura cependant pas suffi à combler les lacunes opérationnelles. En 2013, la force en attente de la CEDEAO (FAC), pourtant certifiée en 2010, n'a pas pu être déployée au Mali dans un délai raisonnable. Afin de faire oublier ses difficultés à gérer la crise, l'UA propose de créer un dispositif transitoire en attendant l'opérationnalisation de la capacité de déploiement rapide de la FAA en 2015, la Capacité africaine réponse immédiate aux crises (CARIC). Taillée sur mesure pour répondre aux besoins de l'UA, elle exclut du processus de prise de décision politique les CERs dont l'organisation continentale dépend pour le déploiement de la FAA. A travers le projet de CARIC apparaît un nouvel indicateur des rivalités entre des CERs, revendiquant leur légitimité historique, et l'UA, affirmant sa primauté dans la gestion des conflits. La FAC écartée et la CARIC ne donnant lieu à aucune application concrète, les Etats membres du G5 Sahel décident de lancer leur force conjointe en 2015. Elle n'en reste pas moins confrontée aux mêmes obstacles opérationnels pour se déployer et à des contraintes politiques fortes, au regard des attentes pour répondre aux défis de la crise sahélienne.

Dispositif inédit en Afrique, l'APSA a finalement été victime de sa notoriété. En raison d'espairs sans doute démesurés, elle fait l'objet d'un soutien inégalé de la part de nombreux partenaires techniques et financiers (PTF). L'Union européenne, parmi ses principaux bailleurs, a financé près de 2,7 milliards d'euros depuis la création de la Facilité pour la paix en Afrique en 2004. Le fossé entre les objectifs annoncés et

5 Le principe de subsidiarité signifie que le niveau supérieur d'un pouvoir de décision est privilégié si le niveau inférieur ne peut pas agir de manière plus efficace.

6 L'avantage comparatif suppose que si plusieurs organisations sont engagées, il est nécessaire de comparer leurs atouts et faiblesses pour identifier la plus efficace et compétente pour prévenir et résoudre un conflit.

les moyens pour les atteindre n'est qu'en partie comblé par une succession de programmes de renforcement des capacités. En raison de la multitude d'acteurs engagés, l'APSA est devenue un cadre de coopération trop complexe pour s'adapter en temps réel aux défis liés à la sécurité humaine qui nécessite de prendre en compte des facteurs d'insécurité multiples (politique, économique, social, environnemental, sanitaire, etc.). L'embrasement du Sahel et ses répercussions régionales et internationales (migration, extrémisme violent, ...), agissent comme un coup de massue pour les Etats africains et leurs partenaires engagés de longue date dans l'opérationnalisation de l'APSA.

## REmplir le vide opérationnel par des coopérations ad hoc

Le choix de mettre en première en ligne l'UA, une organisation régionale ou une coalition ad hoc apparaît finalement moins comme le résultat d'une stratégie claire que le reflet de l'opportunisme de certains Etats qui veulent avoir une influence au plan régional et/ou continental. Ces stratégies politiques, associées à des contraintes institutionnelles, nuisent à la mise en place d'un cadre de coopération cohérent entre l'UA et les CERs. Etant donné les moyens que requière la gestion des conflits africains, le manque de capacités (logistiques, humaines et financières) est compensé par des cadres de coopérations ad hoc dont la complexité finit par nuire à leur efficacité.

Au regard des leçons des opérations au Mali et en Centrafrique, la pratique a finalement dépassé la théorie. Le modèle d'intervention avec le déploiement d'une CER, remplacé par l'UA puis par l'ONU semble être une illustration de l'application du principe d'avantage comparatif. Etant donné qu'ils sont alternativement partenaires et concurrents, le manque de coordination entre les acteurs politiques a compliqué la gestion de certains conflits. Par exemple, la relation entre la CEDEAO et l'UA en Côte d'Ivoire et au Mali, mais aussi entre la CEEAC et l'UA en Centrafrique, entre la SADC et l'UA à Madagascar ou entre l'IGAD et l'UA au Soudan. Lassés de pesanteurs bureaucratiques et politiques, dont ils sont pourtant en partie responsables, les Etats décident de (ré)investir des cadres d'action moins contraignants pour la défense de leurs intérêts nationaux. En 2015, le Niger, le Nigeria, le Cameroun, le Bénin et le Tchad créent une force multinationale conjointe (MNJTF) pour lutter contre Boko Haram. Alors que l'UA autorise cette initiative, la force est portée par la Commission du Bassin du Lac Tchad, organisation sortie de sa léthargie. D'autres structures sont créés *ex nihilo*, à l'image du G5 Sahel, désormais devenu un label.

D'un simple regroupement d'Etats visant à coordonner leurs politiques de développement et de sécurité, le G5 Sahel devient entre février 2014 et décembre 2015 une organisation internationale avec un statut juridique dont les pays membres se disent prêts à déployer une force pour lutter conjointement contre l'insécurité à leurs frontières. Le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad font valoir leurs avantages réels et mutuels pour agir en-

semble face à des menaces transrégionales. La décision de créer une nouvelle coalition ad hoc traduit une volonté de se démarquer dans un paysage institutionnel déjà bien encombré au Sahel (CEDEAO, Comité d'état-major opérationnel conjoint - CEMOC, Processus de Nouakchott, etc.). L'intérêt dont le G5 Sahel fait l'objet n'est pas sans rappeler l'engouement pour l'APSA à ses débuts. Alors qu'il est considéré comme le cadre d'action le plus adapté pour répondre aux défis sécuritaires, le choix de son institutionnalisation soulève certaines interrogations.

Si le développement des capacités du Secrétariat permanent rassure les PTF, le G5 Sahel risque de perdre les atouts (flexibilité, rapidité de prise de décision) qui le distinguent des autres institutions déjà bien établies (CEDEAO, UA). Ces chances de survie dans la jungle sécuritaire dépendent autant des soutiens extérieurs que de « l'équation personnelle » entre ses Etats membres. L'évolution de l'UA, comme des CERs, a suffisamment démontré que l'institutionnalisation n'est pas une garantie d'efficacité sur le long terme. Elle accentue plutôt la centralisation des mécanismes de décision, la lourdeur bureaucratique et la dépendance financière des bailleurs internationaux. Suivant le principe de « qui paye, commande », elle n'empêche pas non plus les Etats membres, qui contribuent le plus financièrement, de chercher à influencer sur la prise de décision.

Le renforcement des capacités des Etats africains, qu'il soit au niveau national, régional ou continental, a créé une surcharge humaine (recrutement et financement de postes par les PTF), logistique (achat de matériels), politique (recherche de visibilité) et financières. Comme l'illustre la création de coalitions, la priorité est donnée aux opérations militaires dont la rentabilité est plus facilement comptabilisable (nombre d'actions menées, de groupes ou d'individus neutralisés, de contingents formés, de sommes dépensées, etc.). Même si les coûts en vies humaines restent élevés, les besoins (argent, formation, fourniture d'équipement, etc.) sont mutualisés et pris en charge par des montages financiers complexes et/ou supportés par des partenaires, à l'image de la mission de l'Union Africaine en Somalie (AMI-SOM), créée en 2007. Les coalitions ad hoc, comme les opérations menées dans le cadre de l'APSA, résultent finalement d'une même tendance : les Etats africains et les partenaires qui les soutiennent font du bricolage institutionnel afin de trouver le « bon périmètre » pour agir face à des conflits sans limite géographique.

## TROUVER LE BON PÉRIMÈTRE D'ACTION FACE À DES MENACES À GÉOGRAPHIE VARIABLE

La criminalité, le djihadisme ou la piraterie sont autant de défis qui ont remis en cause le découpage régional de l'Afrique, hérité de l'OUA. Dans le cadre de l'APSA, ou en marge de celle-ci, plusieurs variantes ont donc été envisagées. Tout d'abord, une mission des Nations unies a pris le relais d'une opération de l'UA, qui fait suite à l'intervention d'une CER (Mali, Centrafrique). En outre, dans le Golfe de

Guinée une coopération interrégionale entre la CEDEAO et la CEEAC a aussi été renforcée pour lutter contre l'insécurité maritime. Enfin, des cadres d'action ad hoc, jugés plus flexibles ont été réactivés (CBLT, Conférence internationale pour la région des Grands Lacs) ou créés *ex nihilo* (G5 Sahel). Même si le cadre de coopération varie, toutes ces initiatives ont un point commun. L'enjeu est de trouver un compromis entre une réponse nationale, inefficace si elle se cantonne aux frontières d'un Etat, et des solutions régionale ou continentale dont la synergie fait encore défaut.

Vouloir faire correspondre le périmètre géographique d'une organisation avec celui de la menace n'en reste pas moins une lutte institutionnelle sans fin. En effet, comme l'illustre la multitude de stratégies Sahel, la définition des contours de cet espace varie en fonction des acteurs. La CEDEAO a, entre autres, été « disqualifiée » parce que le Tchad et la Mauritanie n'en sont pas membres. Si la menace djihadiste s'étend aux pays côtiers, quelle serait la démarche à adopter : élargir le G5 Sahel ? Créer une nouvelle coalition ad hoc associant pays du G5 et pays côtiers ? Créer une coopération entre le G5 Sahel et une autre organisation comme le Conseil de l'Entente ? Quelle que soit la manière d'aborder la question, il semble que le débat tourne plus que jamais autour de la coordination entre les initiatives régionales. Partant de ce constat, le développement des coalitions ad hoc ne peut qu'avoir pour effet de remettre à l'ordre du jour la réflexion sur le renforcement des relations entre l'UA et les regroupements régionaux. Quelques recommandations peuvent donc être formulées pour anticiper sur les possibles évolutions de cette coopération au regard de la nature du paysage sécuritaire.

## DÉVELOPPER DES FEUILLES DE ROUTE ENTRE L'UA ET CHACUNE DES 8 CERS

La plupart des textes faisant référence à la coopération entre l'UA et les organisations régionales utilisent le terme de CERS de manière générique alors qu'elles ne constituent pas un bloc homogène. Les regroupements régionaux, parmi lesquels figurent les CERS, évoluent dans des environnements politique, économique et social différents qui influent sur leur relation avec l'UA. Afin de prendre en compte cette variété de situations, l'UA pourrait rédiger une feuille de route conjointe et propre à chacune des huit CERS. Le Protocole de 2008 pourrait être actualisé sur la base des points communs qui ressortent de ces huit documents cadres. Cette démarche pourrait être répliquée avec les mécanismes régionaux susceptibles d'agir en coopération avec l'APSA. Cela permettrait notamment aux coalitions ad hoc d'entrer dans cette catégorie, mentionnée dans le Protocole de 2008, et d'envisager d'ores et déjà les pistes pour inscrire leur action dans la durée et en cohérence avec l'APSA. Chaque feuille de route servirait aussi de cadre aux représentants des CERS à l'UA et de l'UA dans les régions, en délimitant les activités, les objectifs et les priorités de la coopération. La pérennisation des sommets conjoints UA/CERS serait l'opportunité de faire un bilan d'étape chaque année au niveau politique.

## ANTICIPER UNE ÉVENTUELLE FIN DU STATUT DE CER APRÈS 2028

Derrière l'enjeu de la coopération entre l'UA et les CERS se pose finalement une interrogation à laquelle aucun Etat ne souhaite répondre pour ne pas rompre avec l'actuel *statu quo* : pourquoi huit regroupements régionaux disposent-ils d'un statut particulier par rapport à plus de 200 autres organisations intergouvernementales africaines ? Les CERS ont été créés pour servir de piliers dans la mise en place de la Communauté économique africaine en 2028. Il est donc temps pour les Etats africains de s'interroger sur leur avenir après cette échéance.

## PRIVILÉGIER L'APSA COMME CADRE DE CONCERTATION

Il est indispensable pour les Etats d'articuler de manière cohérente les coalitions ad hoc et l'APSA s'ils veulent éviter de fragiliser davantage le lien UA/CERS. En effet, privilégier ce type de coalition au détriment des CERS contribue à leur mise en concurrence. Dans un contexte où les intérêts, parfois divergents, des Etats priment au final, il est difficile d'instaurer un climat de confiance pour discuter d'un cadre de collaboration entre des organisations, dont l'engagement est justement le reflet des rapports de force régionaux. Ce défaut de coopération crée une brèche dans laquelle les Etats s'engouffrent en se désintéressant des CERS et de l'UA pour privilégier des cadres d'action non contraignants. L'APSA a donc tout intérêt à être reconsidérée comme une plateforme pour la mise en réseau des différentes initiatives régionales. L'UA dispose en effet d'une réelle valeur ajoutée au regard des nombreux outils et normes dont elle dispose déjà et que les acteurs étatiques africains peuvent mettre à profit. Sa relation privilégiée avec les Nations unies la rend en outre incontournable pour le déploiement d'une OSP. Enfin, il est nécessaire de réfléchir aux modalités pratiques de la coordination avec les PTF. Les Etats africains pourraient proposer un « Coordination Hub », à l'image de celui proposé par l'UE dans le cadre de sa politique de régionalisation au Sahel. Il s'agit de disposer d'un forum permettant de vérifier que l'offre des partenaires répond aux demandes africaines et de proposer des solutions pour éviter les duplications.

## L'IMPOSSIBLE (CON)QUÊTE DU BON PÉRIMÈTRE D'ACTION

Il n'existe pas de définition définitivement établie et internationalement partagée du Sahel ou de toute autre région d'Afrique (centrale, australe, etc.). Les pays colonisateurs, les chefs d'Etats africains ou les organisations (régionales et internationales) ont pourtant essayé d'en définir les contours. En réalité, chaque acteur conçoit les limites de l'espace régional différemment en fonction de ses besoins, de ses intérêts et de ses perceptions. Partant de ce constat, recourir aux coalitions ad hoc peut apparaître au premier abord comme le meilleur moyen de faire face aux défis sé-



curitaires. Cette réponse est pourtant illusoire car elle est liée à l'agenda des Etats et de leurs partenaires focalisés sur la sur-militarisation des outils de gestion des conflits. Cette option cache en outre une autre réalité : certains pays frontaliers alimentent les violences locales. Les PTF doivent désormais faire pression sur les Etats africains pour qu'ils s'investissent, conformément à leurs engagements initiaux, dans la prévention des conflits. Cela implique de combler le déficit persistant entre la collecte des informations et la réponse rapide et d'associer les communautés locales aux dispositifs. L'UA et les CERs, avec l'appui de la société civile, pourraient y contribuer en élaborant des scénarios conjoints pour anticiper l'évolution des menaces régionales, permettant ainsi de sortir de modèles d'analyse traditionnellement stato-centrés.

## LISTE DES ACRONYMES

|                |  |
|----------------|--|
| <b>AMISOM</b>  | Mission de l'Union africaine en Somalie                          |
| <b>APSA</b>    | Architecture africaine de paix et de sécurité (acronyme anglais) |
| <b>CARIC</b>   | Capacité africaine réponse immédiate aux crises                  |
| <b>CBLT</b>    | Commission du bassin du Lac Tchad                                |
| <b>CEDEAO</b>  | Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'ouest          |
| <b>CEEAC</b>   | Communauté économique des Etats d'Afrique centrale               |
| <b>CEMAC</b>   | Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale            |
| <b>CEMOC</b>   | Comité d'état-major opérationnel conjoint                        |
| <b>CENSAD</b>  | Communauté des Etats sahélo-sahariens                            |
| <b>CER</b>     | Communauté économique régionale                                  |
| <b>COMESA</b>  | Marché commun d'Afrique orientale et australe                    |
| <b>COPAX</b>   | Conseil de paix et de sécurité en Afrique centrale               |
| <b>CPS</b>     | Conseil de paix et de sécurité                                   |
| <b>EAC</b>     | Communauté de l'Afrique de l'Est                                 |
| <b>FAA</b>     | Force africaine en attente                                       |
| <b>FAC</b>     | Force en attente de la CEDEAO                                    |
| <b>FOMUC</b>   | Force multinationale de la CEMAC                                 |
| <b>IGAD</b>    | Autorité intergouvernementale pour le développement              |
| <b>MICOPAX</b> | Mission de consolidation de la paix en Centrafrique              |
| <b>MNJTF</b>   | Force multinationale conjointe (acronyme anglais)                |
| <b>OIG</b>     | Organisations intergouvernementales                              |
| <b>OUA</b>     | Organisation de l'unité africaine                                |
| <b>PACDS</b>   | Politique africaine commune de défense et de sécurité            |
| <b>PTF</b>     | Partenaires techniques et financiers                             |
| <b>SACU</b>    | Union douanière d'Afrique australe                               |
| <b>SADC</b>    | Communauté de développement de l'Afrique australe                |
| <b>UA</b>      | Union africaine  |
| <b>UEMOA</b>   | Union économique et monétaire ouest-africaine                    |
| <b>UMA</b>     | Union du Maghreb arabe   |

## À PROPOS DE L'AUTEURE

**Amandine Gnanguènon** est docteure en science politique de l'université d'Auvergne, chercheuse rattachée au Centre Michel de l'Hospital (Clermont Ferrand I). Elle est chargée du cours « Cultures stratégiques : le cas de l'Afrique » à l'INALCO et intervient comme conférencière régulière au Collège de défense de l'OTAN. En 2017, elle a contribué à la rédaction du premier Manuel d'analyse des conflits du bureau des Nations pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel (UNOWAS). Elle a été directrice du projet Guerre et recomposition du Politique ([www.guerre-et-po.fr](http://www.guerre-et-po.fr)) de 2012 à 2017. Hébergé par l'Institut des mondes africains (IMAF) à l'École des hautes études en sciences sociales (Ehess), ce projet est lauréat du programme Emergence(s) 2012 de la ville de Paris. Amandine Gnanguènon a été chargée de mission sécurité régionale (Afrique de l'Ouest) à l'ambassade de France de Dakar (2015), chercheuse principale à l'Institut d'étude de sécurité (ISS) au bureau de Dakar (2014) et chargée du programme Afrique à l'Institut de recherche stratégique de l'école militaire (IRSEM) à Paris de 2010 à 2013.

## IMPRESSION

Friedrich-Ebert-Stiftung | Département Afrique  
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Allemagne

Responsable :  
Dr. Manfred Öhm, Chef du département Afrique  
Tel.: +49-30-269-35-7446 | Fax: +49-30-269-35-9217  
<http://www.fes.de/afrika>

Commande de publications :  
[Caroline.Lemmer@fes.de](mailto:Caroline.Lemmer@fes.de)

L'utilisation commerciale des médias publiés par la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) est interdite sans autorisation écrite de la FES.

# UNE COOPÉRATION À GÉOMÉTRIE VARIABLE

## L'Union Africaine et les Communautés économiques régionales



A sa création en 2002, l'Union Africaine (UA) s'est donné pour ambition de réactualiser et de consolider le projet politique et économique de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA). La création de l'Architecture africaine de paix et de sécurité, plus connue sous l'acronyme anglais APSA, est l'occasion de remettre de l'ordre dans le dispositif normatif adopté entre 1963 et 2001. L'UA se démarque cependant de la position de principe de l'OUA qui consiste à investir la prévention plutôt que des opérations de maintien de la paix trop coûteuses.



Bien plus que la création de nouveaux mécanismes, le principal défi de l'UA est de transposer dans le domaine de la sécurité un modèle d'intégration régional à deux niveaux qui, économiquement, n'a pas fonctionné. Initialement piliers de l'intégration régionale, les Communautés économiques régionales (CERs) sont devenues incontournables dans la gestion des conflits dans les années 1990. Etant donné qu'ils sont alternativement partenaires et concurrents, le manque de coordination entre l'UA et les CERs a compliqué la prévention et la gestion de certains conflits. Alors qu'elle est censée redéfinir le cadre de la relation, l'APSA est devenue un système de sécurité collectif caractérisé par une surenchère dans le renforcement de capacités humaines, logistiques et financières. Les Etats soucieux de protéger leurs intérêts décident alors de privilégier les coalitions ad hoc.



Entre une réponse nationale inefficace, si elle se cantonne aux frontières d'un Etat, et des bricolages institutionnels soutenus par les partenaires internationaux, il est désormais nécessaire de s'interroger sur les défis propres à la relation UA/CERs et sur le choix du « bon périmètre » d'action en réponse à des menaces à géographie variable.

Plus de détails sous ce lien:

<https://www.fes.de/en/africa-department>