

# L'APSA QUE NOUS VOULONS : SCENARIOS POUR L'ARCHITECTURE AFRICAINNE DE PAIX ET DE SECURITE EN 2040

Friedrich-Ebert-Stiftung,  
bureau de Coopération avec l'Union Africaine (édit.)



## Impression

Friedrich-Ebert-Stiftung,  
Bureau Coopération avec  
l'Union Africaine (FES AU)  
Arada Kifleketema  
Queen Elizabeth II street  
P.O. Box 8786  
Addis-Abeba, Ethiopie  
Tél. : +251 111 233 245  
[www.fes-au.org](http://www.fes-au.org)

### Moderateur/Auteur

Dr. Jaïr van der Lijn

### Comité de pilotage

Markus Awater  
Elisabeth Braune  
Prof. Dr. Ulf Engel  
Michelle Ndiaye  
Dr. Manfred Öhm

### Soutien organisationnel

Caroline Lemmer  
Janine Kaliga  
Elshadai Surafel

### Illustrateurs

Daniel Freymüller  
Christiane Hütter



© Friedrich-Ebert-Stiftung 2020

ISBN 978-99944-79-33-7

Commande de publications :  
[info@fes-au.org](mailto:info@fes-au.org)

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

Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas forcément celles de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

Cette publication est imprimée sur du papier issu de l'exploitation forestière durable.

# SOMMAIRE

|                                         |    |
|-----------------------------------------|----|
| Avant-propos par S.E. Hanna Tetteh      | 4  |
| Editorial                               | 5  |
| Résumé analytique                       | 6  |
| Introduction                            | 10 |
| Scénario 1 : l'igloo dans le désert     | 13 |
| Scénario 2 : le phare dans la tempête   | 16 |
| Scénario 3 : le sanctuaire dans le ciel | 20 |
| Scénario 4 : le village abandonné       | 24 |
| Conclusions                             | 28 |
| Liste des participants                  | 30 |

# PRÉFACE

En 2020, d'importantes menaces continuent de peser sur la paix et la sécurité en Afrique, requérant l'engagement actif de l'Union africaine et de ses principaux partenaires. Pour établir une paix et une sécurité durables dans les pays du continent africain dans lesquels la situation reste critique, il faut s'attaquer à des défis structurels profonds, notamment la marginalisation et l'exclusion politique et socio-économique, l'absence de cohésion nationale et d'une identité nationale qui l'emporterait sur les identités et les divisions ethniques, la faiblesse des institutions de gouvernance et des services publics, y compris dans le domaine de l'administration de la justice et du respect de l'Etat de droit, le domaine des droits humains, de la prestation de services de base, de la gestion équitable et durable des ressources d'Etat comme des ressources naturelles ; il faut également relever les défis liés aux effets du changement climatique et à l'insécurité alimentaire. Ces problèmes se sont aggravés au fil des ans avec l'ingérence d'acteurs extérieurs et des conflits menés par pays interposé, l'extrémisme violent et le terrorisme, la prolifération d'armes et de munitions illicites, la violation des embargos sur les armes, la criminalité organisée, la corruption et l'absence d'une véritable autorité étatique dans de nombreux pays en situation de crise sur le continent. Quant à la pandémie de COVID-19, elle a, d'un côté, donné lieu à de louables démonstrations d'unité, de solidarité et de leadership, où l'on a vu l'Union africaine prendre la tête de la mobilisation des ressources pour lutter contre la pandémie. Ces efforts ont payé dans certains Etats membres, comme au Rwanda, aux Seychelles ou à l'île Maurice. Néanmoins, les avancées dans la lutte contre le COVID-19 ont été inégales, et la situation reste très préoccupante par rapport au taux de contamination qui progresse rapidement sur tout le continent ainsi que par rapport au poids supplémentaire qui risque de peser sur des systèmes de santé publique déjà affaiblis, sans oublier l'impact de la pandémie sur l'économie africaine et l'impact sur des pays qui sont des importateurs nets de denrées alimentaires. Il y a tout lieu de s'inquiéter de la manière dont ces problèmes vont collectivement affecter la stabilité politique, la paix et la sécurité sur l'ensemble du continent.

La thématique retenue par l'UA pour cette année, « Faire taire les armes : créer des conditions propices au développement de l'Afrique », offre l'occasion d'approfondir la réflexion et d'élargir le champ d'action pour renforcer les mécanismes existants en matière de prévention et de règlement des conflits, pour développer les capacités des Etats membres, de l'UA et des CER/MR et pour garantir qu'une alerte rapide conduise à une action rapide ; c'est aussi l'occasion d'aborder les problèmes suivants : la prolifération d'armes, de munitions et de flux financiers illicites, la traite d'êtres humains et la criminalité organisée ; les problèmes de la gouvernance politique, et plus spécifiquement la question d'élections inclusives, crédibles, libres et justes ; le renforcement de la gouvernance économique et de la gestion des ressources naturelles, y compris le fait de juguler les flux financiers illicites et de résoudre le problème de l'accès aux ressources naturelles et celui des transhumances ; enfin, il s'agit aussi d'affronter les défis du changement climatique et de son impact sur la paix et la sécurité. Ce faisant, il ne faut pas perdre de vue l'impératif de soutien de l'engagement des femmes et des jeunes à travers des mécanismes établis tels que le réseau des médiatrices africaines Fem-Wise, le réseau des femmes africaines dirigeantes African Women Leaders Network et le programme des jeunes pour la paix Youth for Peace de l'UA, tout comme d'autres initiatives qui encouragent la participation accrue des femmes et des jeunes dans les domaines de la gouvernance, de la paix et de la

sécurité. Autant d'objectifs qui ne pourront être atteints sans améliorer et renforcer les partenariats internationaux.

L'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA) de l'Union africaine dispose de plusieurs mécanismes pour relever les défis et traiter les priorités précédemment exposées. Il importe aujourd'hui de réfléchir sur la manière d'adapter les mécanismes de l'APSA ainsi que de l'Architecture africaine de gouvernance (AGA) aux nouvelles réalités et tendances qui changent la donne de la politique, de la paix et de la sécurité, tout en veillant à ce que l'UA continue d'étoffer ses capacités et compétences pour répondre de manière efficace et rapide aux menaces émergentes ou déjà connues. Il est tout aussi important de s'assurer de la bonne coordination et complémentarité de nos efforts collectifs au niveau national, régional et continental.

Le Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine (BNUUA) soutient la Commission de l'Union africaine dans ces initiatives. Tout en reconnaissant l'ampleur de cette tâche titanesque, nous sommes profondément déterminés à donner corps aux visions exposées dans l'Agenda 2063 ainsi que dans les Objectifs de développement durable à l'horizon 2030. Le BNUUA coopère étroitement avec ses partenaires au niveau de l'UA, des Communautés économiques régionales (CER) et des Etats membres de l'UA sur la voie d'une Afrique pacifique et prospère, permettant à ses populations d'exploiter tout leur potentiel et de s'épanouir. Pour que cette vision devienne réalité, des mesures cruciales comme précédemment mentionnées et déjà exposées au plus haut niveau par l'Union africaine sont nécessaires. Je me réjouis de constater les avancées déjà réalisées dans le cadre commun ONU-UA pour un partenariat renforcé en matière de paix et de sécurité. Même s'il reste encore beaucoup à faire, l'engagement indéfectible en ce sens des instances dirigeantes de l'UA, de l'ONU et d'autres partenaires est un signe encourageant.

J'aimerais féliciter la Fondation Friedrich Ebert (FES) pour sa précieuse contribution au débat sur l'avenir de l'APSA. Le présent rapport privilégie une approche à long terme, qui permet d'évaluer en profondeur la situation de la sécurité collective. En modélisant différentes pistes de développement conduisant à quatre scénarios distincts pour l'année 2040, les parties prenantes sont invitées à réfléchir en sortant des sentiers battus. Les scénarios ne prédisent pas l'avenir, mais tentent de soulever des questions appelant réponse. Cette publication n'offre aucune solution facile, ni ne fournit de directives qu'il conviendrait de suivre étape par étape et demandant des décisions concrètes. Elle entend plutôt donner matière à réflexion, et j'espère qu'elle sera source d'inspiration et de créativité dans la réflexion sur la sécurité collective en Afrique.

Je tiens, à cet égard, à remercier la FES pour le travail accompli. Je vous souhaite une lecture intéressante et instructive, tout en formant le vœu qu'elle vous encouragera à reconsidérer la manière dont ceux d'entre nous dévoués au continent africain répondront à la nécessité de renforcer nos efforts pour réaliser notre objectif d'un continent pacifique et prospère.

**Hanna Tetteh,**

*Représentante spéciale du Secrétaire général de l'ONU auprès de l'Union africaine et Cheffe du Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine (BNUUA)*

## EDITORIAL

« La violence est inutile et coûteuse. La paix est la seule voie possible. » Dès ses débuts, l'ancien Président tanzanien Julius Nyerere, en l'honneur duquel le bâtiment abritant le Département Paix et Sécurité (DPS) de l'Union africaine (UA) porte le nom, fut guidé par l'idée de permettre aux citoyens africains de vivre en sécurité et à l'abri du danger. Seul un environnement pacifique permet aux citoyens de s'épanouir et de développer pleinement leurs talents et leur potentiel, de s'engager dans la vie économique, de participer au renforcement du pacte social et d'avoir une influence positive sur le développement de leur société. Les chefs d'Etat et de gouvernement africains en avaient parfaitement conscience lorsqu'ils jetèrent les bases de l'APSA, l'Architecture africaine de paix et de sécurité, en 2002. Confrontés à des conflits endémiques et des atrocités massives en Afrique dans les années 1990, ils décidèrent de transformer l'Organisation de l'unité africaine (OUA) en l'UA en s'appuyant sur les mécanismes de l'OUA en matière de prévention, de gestion et de règlement des conflits, et placèrent la question de la paix et de la sécurité au cœur même de sa raison d'être. Le principe de non-ingérence fut inscrit dans les textes, et renforcé par le principe de non-indifférence. Les Etats membres de l'UA n'entendaient plus rester sans rien faire à regarder les conflits latents éclater avec violence dans un pays avant de gagner des régions entières, et de menacer l'ensemble de l'Afrique.

Vingt ans plus tard, les documents établissant la structure institutionnelle de l'APSA constituent toujours un magnifique exemple de systématisation de la sécurité collective au 21<sup>ème</sup> siècle. Depuis sa création toutefois, le bilan des initiatives de l'APSA est mitigé : d'un côté, l'APSA a fait ses preuves dans la prévention de crises et l'atténuation de conflits violents dans un grand nombre de cas. De l'autre, l'institution et ses organes constitutifs n'ont pas répondu aux attentes lors de plusieurs conflits, soit en raison du dysfonctionnement de ses instruments, soit parce que son régime d'intervention a tout simplement été ignoré, qu'il n'a pas été adhéré aux mécanismes de conformité ou encore parce que l'Union a été écartée et mise sur la touche par d'autres acteurs. A l'heure actuelle, il est difficile de prédire la voie qu'empruntera l'APSA dans les années à venir : on voit apparaître de nouvelles menaces pour la sécurité (la pandémie de COVID-19 en est un exemple frappant), la crise du multilatéralisme s'intensifie à l'échelle mondiale et les contraintes liées aux ressources financières nécessaires pour assurer son efficacité sont de plus en plus lourdes malgré les réformes en cours et les efforts déployés pour sécuriser le financement de l'Union. S'il est un moment où il s'avère nécessaire d'entamer une discussion stratégique pour décider de la manière dont l'APSA pourra remplir sa mission à long terme dans un monde en rapide mutation, c'est bien maintenant.

C'est dans ce contexte que la Fondation Friedrich Ebert (FES) a lancé un processus d'élaboration de scénarios sur les futurs possibles pour l'APSA. Plus de trente éminents intellectuels, experts et décideurs africains ont participé à cette initiative et contribué à ces travaux avec leur expérience et leurs connaissances des cinq sous-régions africaines. Dans le cadre de ce processus créatif et exigeant au plan intellectuel, le panel a tout d'abord identifié différentes pistes de développement pour ce système de sécurité collective. A la fin du processus, quatre scénarios à la fois cohérents et plausibles ont été identifiés, décrivant ce à quoi l'APSA pourrait ressembler en 2040 et les conséquences en résultant pour la paix et la sécurité sur le continent. Les scénarios ne prétendent pas prédire la situation en 2040, mais esquisser des

futurs possibles. Fondamentalement, les scénarios sont un instrument de planification, qui permet d'aborder différentes perspectives en décrivant des trajectoires d'avenir plausibles. Cette approche permet d'évaluer différentes possibilités, d'identifier les défis et de mettre en lumière les opportunités qui se présentent aujourd'hui déjà au continent africain, à l'Union africaine et à ses Etats membres – tout comme d'autres impondérables et incertitudes. Les scénarios soulignent la nécessité de prendre maintenant des décisions cruciales. Même si cette publication regorge d'idées et de réflexions, son constat le plus important est celui de l'importance stratégique d'un système de sécurité collective pour le continent africain : indépendamment de ce à quoi elle ressemblera en 2040, une Afrique sans un tel système sera exposée à des conflits violents au sein de ses Etats et entre eux, sans parler de l'ingérence et des intrusions d'acteurs extérieurs.

Enfin, nous ne pourrions conclure sans exprimer toute notre gratitude à Madame Hanna Tetteh, Représentante spéciale du Secrétaire général des Nations Unies auprès de l'Union africaine, qui a parrainé ce processus, soutenu cette initiative et inspiré nos débats. Nous remercions également Dr. Jair van der Lijn du Stockholm International Peace Research Institute, qui a guidé l'ensemble du groupe tout au long du processus, structuré nos pensées et les différentes perspectives, et permis de les réunir dans une publication instructive et cohérente – un défi de taille qu'il a admirablement relevé. Dernier point et non des moindres, nous tenons à remercier chacun des participants d'avoir bien voulu partager avec nous leurs visions et leurs perspectives, ainsi que d'avoir accepté de remettre en question des convictions de longue date de tous côtés et de sortir des sentiers battus. Sans eux, ce processus n'aurait été possible.

Nous espérons que cette publication sera stimulante et source d'inspiration, et qu'elle changera peut-être votre propre réflexion sur la sécurité collective sur le continent africain.

### Les membres du Comité de pilotage :

**Michelle Ndiaye**, Représentante spéciale du Président de la Commission de l'UA (SRCC) et Directrice de la mission du Bureau de liaison de l'Union africaine en RDC ; ex-Directrice du programme « Paix et sécurité en Afrique » de l'Institut d'études sur la paix et la sécurité

**Ulf Engel**, Professeur de « Politique en Afrique » à l'Université de Leipzig

**Manfred Öhm**, Directeur de la Section Afrique de la FES

**Elisabeth Braune**, Directrice de la Section Moyen et Proche Orient / Afrique du Nord de la FES

**Markus Awater**, Directeur du Bureau de Coopération de l'Union africaine de la FES

# RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Le débat sur le rôle et le fonctionnement de l'APSA à l'avenir s'est intensifié ces dernières années. Il en ressort la nécessité de discuter dès aujourd'hui, de manière approfondie, des défis de demain et du potentiel de l'APSA. Cela paraît d'autant plus important au regard des ondes de choc qui secouent le système international, comme cela est le cas avec la pandémie de COVID-19. Les scénarios sont un outil de réflexion stratégique et de planification, proposé aux acteurs étatiques et non étatiques qui sont engagés dans les processus décisionnels et de définition des politiques. Ils ne prédisent pas l'avenir, mais décrivent différents futurs possibles ainsi que des pistes de développement plausibles. Ce faisant, ils posent de nombreuses questions et visent à initier un processus de discussion et de réflexion. L'objectif poursuivi par les quatre scénarios sur « l'APSA que nous voulons » en 2040 est de servir de point de départ à un débat international, à différents niveaux, sur ce que l'APSA devrait et pourrait être. Ces scénarios soulèvent des questions politiques pertinentes, appelant à réflexion, et offrent aux décideurs, experts et intellectuels une base à partir de laquelle élaborer des recommandations politiques.

Les scénarios ont été conçus lors de réunions thématiques qui se sont respectivement tenues à Kigali, au Rwanda, et à Addis-Abeba, en Ethiopie, en octobre et décembre 2019. Ils ont été développés par un panel d'éminents intellectuels, décideurs, experts et militaires, délégués par des Etats membres, des CER/MR, l'UA et l'ONU, mais aussi des représentants de la société civile (16 hommes et 18 femmes). Les participants venaient de différentes régions africaines et de différents Etats membres de l'UA, formant ainsi un groupe équilibré. Les quatre scénarios élaborés à l'issue de ces réunions s'articulent autour de deux interrogations majeures :

- 1) Les Etats membres de l'UA auront-ils la volonté politique nécessaire à la pleine mise en œuvre de l'APSA, ou non ?
- 2) L'APSA sera-t-elle aménagée pour répondre aux défis intervenant sur le continent, ou non ?

## Les quatre scénarios pour 2040

**Scénario 1 – Un igloo dans le désert :** au cours des années 2020, confrontés à un nombre croissant de problèmes sécuritaires transrégionaux et non traditionnels, les Etats membres de l'UA ont réformé l'APSA et rendu la FAA opérati-

onelle. Cependant, ces interventions étaient militarisées, leur conception et mise en œuvre étaient axées sur la compétence nationale, et excluaient les principaux acteurs non gouvernementaux, indispensables pour gérer des enjeux de sécurité non traditionnels, qui, en règle générale, n'étaient pas de nature militaire. De plus, les principaux instruments de l'APSA ont conservé un caractère essentiellement réactif. En conséquence, en 2040, bien que les Etats membres de l'UA aient la volonté politique de faire face aux défis intervenant sur le continent, l'APSA n'est pas adaptée à ce nouveau contexte. Les Etats membres sont toujours en désaccord sur la nature des problèmes et les meilleurs moyens d'y remédier. Cette discordance et leur rivalité les amènent à rechercher des solutions – opérations et coalitions ponctuelles, solutions complémentaires et interventions unilatérales –, qui souffrent de l'insuffisance de leur intégration dans l'APSA ou contrôle par l'UA et les CER/MR. Même si quelques CER/MR continuent de fonctionner, les autres ne sont plus actifs, et leur coordination avec l'UA au niveau central reste limitée. L'ONU déploie régulièrement des opérations sans véritablement consulter les institutions de l'UA. Les interventions dépendent largement d'acteurs extérieurs, dont l'action est souvent guidée par leurs propres intérêts en matière de sécurité en Afrique. Certains intervenants extérieurs encouragent activement la prolifération d'initiatives d'intervention, dans le cadre desquelles les structures parallèles leur conviennent davantage. L'inefficacité de l'APSA renforce l'onde de choc qui secoue le continent avec des défis sécuritaires interdépendants. Ce cumul de menaces sécuritaires non traditionnelles est une bombe à retardement. Les libertés démocratiques, les droits humains et la liberté d'action de la société civile pâtissent des réponses militarisées, basées sur la répression.

**Scénario 2 – Le phare dans la tempête :** tandis que le multilatéralisme déclinait dans le monde entier, l'Afrique s'est inscrite dans une tendance à contre-courant. Dans un contexte marqué par les dissensions au sein du Conseil de sécurité de l'ONU et les pressions budgétaires, l'ONU s'est retrouvée avec une capacité d'action limitée, forçant l'APSA à relever elle-même les défis. Une nouvelle génération de dirigeants a recherché des solutions africaines aux nombreux défis transnationaux. Attachés à l'idée de « faire taire les armes à feu », ils considéraient le panafricanisme comme l'unique solution viable. En 2040, l'APSA et l'AGA ont été intégrées dans l'Architecture africaine de paix, de sécurité et de gouvernance (APSGA), qui offre au monde entier l'exemple d'un système de

sécurité collective fonctionnel. L'APSGA constitue un système de sécurité collective basé sur les Etats, relativement homogène et efficace. La FAA, désormais pleinement opérationnelle, est déployée lorsque nécessaire, mais il existe entre-temps aussi un système de gestion des catastrophes, et des cybercapacités ont été développées. De nombreux Etats membres ont appris à se servir de la plupart des instruments de l'UA, qu'ils mettent en œuvre dans le domaine de la gouvernance et des droits humains notamment. Le processus de décision au sein du CPS intervient en temps opportun, est proactif, consensuel, coordonné et efficace. Même si les capacités et l'efficacité des différents CER/MR divergent encore, les plus faibles rattrapent progressivement leur retard. En partenariat avec l'ONU et selon leurs avantages comparatifs, les CER/MR ou l'UA servent d'intermédiaires pour l'engagement en Afrique. Cela renforce la stabilité sur le continent et incite les gouvernements à faire preuve de plus de responsabilité et de transparence. L'économie prospère, et s'accompagne d'une amélioration des conditions de vie et de gouvernance en dépit des contraintes accrues, liées au changement climatique, à la pression démographique et à l'urbanisation. Cependant, avec un financement extérieur plus limité et l'incapacité des Etats membres à mobiliser des ressources suffisantes, l'APSGA se voit « sursollicitée », et doit apprendre à fixer ses priorités.

**Scénario 3 – Un sanctuaire dans le ciel :** à la fin des années 2020, après la réussite des réformes de l'UA, la dynamique s'est essouffée. Les avis divergents sur l'approche à suivre et des débats houleux après la violation de normes définies par l'APSA ont paralysé le pouvoir décisionnel de l'organisation. En outre, l'UA et les CER/MR se sont révélés incapables de relever les nouveaux défis en matière de sécurité. Sursollicitées, ces instances ont été instrumentalisées par certains Etats membres et acteurs extérieurs. En 2040, l'APSA, qui paraît quasiment parfaite sur le papier et au plan rhétorique, n'est plus qu'une coquille vide dans la pratique, et ses valeurs communes ne sont plus appliquées. Malgré sa réorganisation, l'influence du CPS reste limitée. La subsidiarité joue en faveur des CER/MR les plus puissants, qui dirigent sur un pied d'égalité. Dans certaines régions, les CER/MR coopèrent étroitement avec la société civile, tandis que, dans d'autres, il n'existe aucune volonté politique d'aller de l'avant, ni de coopérer au niveau international. Le principal mode opératoire est la « non-action », et lorsque des Etats membres se sentent contraints d'agir, ils privilégient le « forum shopping » à l'extérieur de l'APSA. La société civile et le secteur privé jouent un rôle accru au sein de l'APSA. Dans la plupart des régions comme au niveau central de l'UA, cela s'explique essentiellement par le fait que les Etats membres n'y accordent guère d'importance, et prennent les décisions stratégiques en dehors du cadre de l'APSA. La Commission de l'UA suit une approche pragmatique, et œuvre tranquillement pour la paix et la sécurité, à l'écart des projecteurs. L'APSA a perdu sa légitimité auprès des bailleurs de fonds, et son budget est limité. Dans certaines régions, la société civile assure l'équilibre des pouvoirs au sein de l'APSA. Les capacités de médiation et de prévention des conflits sont alors plus efficaces, et ouvrent la voie à de meilleures conditions de paix et de sécurité ; la croissance économique progresse, facilitée par une intégration régionale plus forte ; des « îlots de stabilité » apparaissent.

Dans d'autres régions, les autocrates ont le champ libre. En l'absence d'observation par la communauté internationale et d'intervention pour défendre les droits humains, les gouvernements ont toute latitude pour traiter leur population comme ils l'entendent ; la violence n'est pas réfrénée, les conflits reprennent et se propagent. Profitant de l'absence de coopération internationale, des formations extrémistes violentes prospèrent en s'appuyant sur les griefs des groupes opprimés. Cela ouvre également la porte à des acteurs extérieurs qui s'ingèrent dans les affaires du continent, et entreprennent des activités au service de leurs propres intérêts.

**Scénario 4 – Le village abandonné :** au cours des années 2020, la crise du multilatéralisme s'est intensifiée. Le système mondial, de plus en plus multipolaire, était caractérisé par une forte concurrence géopolitique. Les dirigeants africains ont réagi comme la plupart des autres dirigeants, ailleurs dans le monde. Plutôt que d'agir en précurseurs, ils se sont progressivement repliés sur eux-mêmes pour défendre des intérêts individuels et nationaux. En 2040, même si l'APSA existe encore, elle est dans un état moribond et survit uniquement grâce aux fonds octroyés par quelques gouvernements et ONG idéalistes. Les Etats membres de l'UA sont dans l'incapacité de mobiliser des ressources supplémentaires, et les acteurs extérieurs ne souhaitent plus soutenir une architecture obsolète. Si le CPS affaibli se réunit encore de temps à autre, il peine à trouver un consensus. L'UA n'est plus fonctionnelle, et l'on assiste à l'instrumentalisation croissante de quelques CER/MR, considérées comme principale source de légitimité. En l'absence d'un système de sécurité collective fonctionnel en Afrique, les Etats membres plus puissants prennent les choses en main, mais souvent en violation des normes internationales. De vagues coalitions au caractère opportuniste et ponctuel se forment également, au gré des intérêts. Lorsque des gouvernements non africains offrent une aide bilatérale ou fournissent des fonds, ou qu'ils interviennent militairement, c'est avant tout dans leur propre intérêt : pour maintenir à l'écart les réfugiés et les « terroristes », conserver l'accès à certaines ressources et étendre leur influence géopolitique. On assiste à une nouvelle « ruée vers l'Afrique », avec l'établissement de zones d'influence dans de nombreuses régions du continent. Les mesures de sécurisation et de militarisation des différents Etats, mais aussi l'engagement d'acteurs extérieurs et leur ingérence dans les affaires du continent, se traduisent par une moindre attention accordée au développement, à la gouvernance et aux droits humains. Concernant la sécurité et l'Etat de droit, la situation s'est ainsi largement dégradée sur le continent, provoquant de graves crises humanitaires et des mouvements migratoires de personnes cherchant à rejoindre des zones offrant plus de sécurité sur le continent, en Europe ou encore dans la région du Golfe. L'absence d'une coopération internationale efficace laisse la voie ouverte à des réseaux de criminalité transnationale organisée et à un extrémisme violent. On voit néanmoins s'esquisser une tendance à contre-courant, avec l'ouverture d'un débat visant à rétablir, réformer et réinventer les institutions africaines.

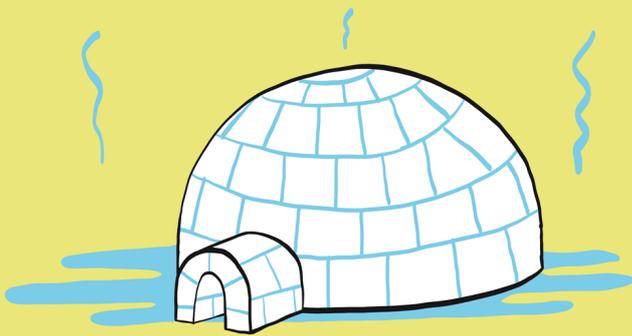
## Les principaux messages

En cette période où l'Afrique est confrontée à un nombre croissant de défis sécuritaires non traditionnels et interrégionaux – tels que l'extrémisme violent et le terrorisme, la criminalité transnationale organisée, la dégradation de l'environnement et les changements climatiques, les migrations clandestines et les pandémies –, où le multilatéralisme est menacé et les pressions budgétaires fortes, les différents scénarios mettent en évidence le fait que l'APSA se trouve à la croisée des chemins. D'ici 2040, indépendamment de l'impact qu'aura la pandémie de COVID-19 en Afrique, le continent africain devra surmonter d'énormes défis, mais il a aussi de belles opportunités à exploiter, qui vont des richesses de l'Afrique à la technologie, en passant par ses populations et la société civile. Ces scénarios soulignent l'importance stratégique d'une APSA pleinement fonctionnelle. Ils défendent vivement la nécessité d'adapter l'APSA aux nouvelles réalités plutôt que de créer de nouveaux dispositifs. Il ressort de ces scénarios qu'une fois adaptée et structurée de manière responsable, l'APSA a le potentiel pour fonctionner comme un système de sécurité collective à part entière, capable de contribuer de façon significative au renforcement de la paix et de la sécurité en Afrique en 2040. La forme que prendra l'avenir dépendra avant tout de la manière dont les Etats membres de l'UA et leurs partenaires internationaux traiteront les questions suivantes :

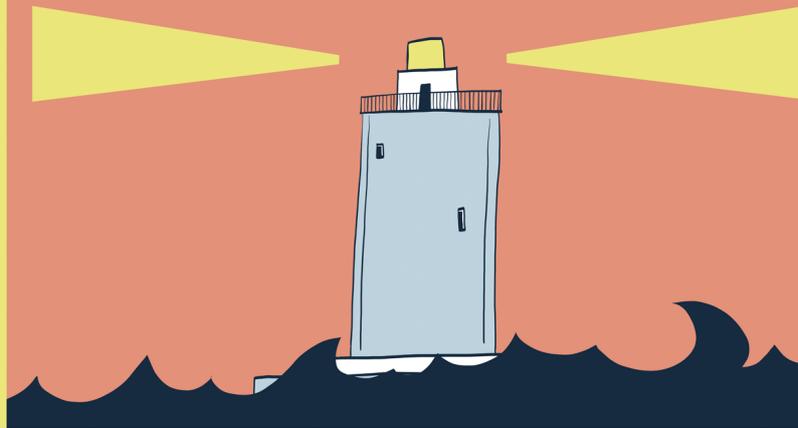
- Pour le continent, comment faire face à des problèmes de sécurité non traditionnels, qui ne s'arrêtent pas aux frontières nationales, ont une envergure de plus en plus transrégionale et ne peuvent être résolus sans coopération internationale ? Comment passer de politiques à court terme, traitant les symptômes, à des approches à long terme, fondées sur les causes profondes ? Faut-il modifier le concept et la composition de la FAA ?
- Comment renforcer la légitimité de l'APSA ? Comment l'APSA peut-elle contribuer à développer des solutions plus légitimes aux conflits par l'intermédiaire de processus inclusifs, une plus forte « présence sur le terrain » ou en trouvant des solutions qui respectent les normes entérinées dans la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CADEG) et entérinées également par l'AGA ?
- Dans un contexte de crise mondiale du multilatéralisme, comment améliorer l'efficacité des relations entre l'APSA au niveau central, les CER/MR au niveau régional et l'ONU au niveau international ? Comment mieux répartir les tâches, améliorer l'interopérabilité et quels sont les meilleurs instruments selon les différents niveaux institutionnels ?
- Comment tirer davantage profit, au sein de l'APSA, du rôle positif des organisations de la société civile et du secteur privé ? Comment assurer une meilleure mise en œuvre opérationnelle et application de la Formule de Livingstone (2008) sur le mécanisme d'interaction entre le CPS et les organisations de la société civile dans la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique, ainsi que des Conclusions de Maseru (2014) sur le renforcement de la mise en œuvre de la Formule de Livingstone ?
- Comment surmonter les difficultés de financement de l'APSA et sa dépendance à l'égard des bailleurs de fonds, tout en assurant la cohérence entre les efforts et les ressources financières ?
- Comment rendre plus opérationnels les piliers existants de l'APSA, tels que la FAA, le Fonds pour la paix, le Système continental d'alerte rapide ainsi que les systèmes d'alerte rapide des CER/MR ?
- Comment ancrer davantage les normes et les valeurs communes de l'UA, et plus particulièrement leur application, pour empêcher un éventuel retour en arrière à l'avenir ? Quels mécanismes d'émulation mutuelle pourraient amener les Etats membres à donner le meilleur d'eux-mêmes ? Comment pleinement utiliser les mécanismes de conformité existants (comme la CADEG et le MAEP (Mécanisme africain d'évaluation par les pairs) par exemple) ?
- Pour les gouvernements africains, comment réussir à demeurer à l'avant-garde de la technologie dans leurs efforts pour lutter contre les réseaux de criminalité transnationale organisée et contre d'autres groupes illicites ?

Les préférences et les réponses à ces questions varient souvent fortement, et nombre de points nécessitent des débats plus approfondis, mais les choix que les décideurs politiques finiront par faire aujourd'hui détermineront le paysage de paix et de sécurité de demain sur le continent.

## SCÉNARIO 1 : L'IGLOO DANS LE DÉSERT



## SCÉNARIO 2 : LE PHARE DANS LA TEMPÊTE



## SCÉNARIO 4 : LE SANCTUAIRE DANS LE CIEL



## SCÉNARIO 3 : LE VILLAGE ABANDONNÉ

## INTRODUCTION

Le monde change à un rythme encore inégalé. Le système multilatéral, jugé relativement stable il y a quelques années, subit désormais des pressions de toutes parts, tandis que l'on observe une érosion de la confiance dans les institutions internationales. Le continent africain, et plus particulièrement l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA), ne sont pas épargnés par cette évolution. La pandémie de COVID-19 vient se greffer sur cette situation déjà complexe. Les menaces non traditionnelles pesant sur la sécurité, – telles que l'extrémisme violent et le terrorisme, la criminalité transnationale organisée, la dégradation de l'environnement, le changement climatique, les migrations clandestines et les pandémies –, mettent à l'épreuve les capacités de l'APSA à répondre en temps opportun à des situations qui ne cessent d'évoluer. Certains Etats membres privilégient des dispositifs de sécurité à plus petite échelle, qui s'adaptent plus facilement aux besoins des pays impliqués. Les mécanismes de financement ne sont plus garantis à l'avenir. Des opérations transactionnelles de sécurité, menées par certains Etats, ainsi que des coalitions ponctuelles de différents acteurs concurrencent des approches plus institutionnalisées pour la paix et la sécurité. Cette évolution paraît particulièrement inquiétante, alors même qu'un système de sécurité collective, à la fois fonctionnel et efficace, semble plus nécessaire que jamais. Dans un contexte dans lequel l'APSA peut beaucoup apporter et dispose d'un grand potentiel, où la campagne « Faire taire les armes à feu en Afrique d'ici 2020 » a fixé des objectifs ambitieux, l'ampleur même des défis de sécurité à relever en Afrique risque d'épuiser la légitimité de l'APSA.

Le débat sur le rôle et le fonctionnement de l'APSA à l'avenir s'est intensifié ces dernières années. Il en ressort la nécessité de discuter dès aujourd'hui, de manière approfondie, des défis de demain et du potentiel de l'APSA. L'objectif poursuivi avec les scénarios sur « l'APSA que nous voulons » en 2040 est de servir de point de départ à un débat international, à différents niveaux, sur ce que l'APSA devrait et pourrait être. Ces scénarios soulèvent des questions politiques pertinentes, appelant à la réflexion, et offrent aux décideurs, experts et intellectuels une base leur permettant d'élaborer des recommandations politiques.

### L'APSA

L'APSA est un ensemble d'institutions, de normes, d'instruments et de pratiques en constante évolution, dont le but est de promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité en Afrique, ainsi que de promouvoir et d'encourager « des pratiques démocratiques, la bonne gouvernance et l'Etat de droit, la protection des droits humains et des libertés fondamentales, le

respect du caractère sacré de la vie humaine et du droit international humanitaire, dans le cadre des mesures de prévention des conflits. » Elle s'y emploie avec des dispositifs d'alerte rapide et la diplomatie préventive ; des mesures de rétablissement de la paix, incluant le recours aux « bons offices », à la médiation, à la conciliation et aux enquêtes ; des opérations et interventions de soutien de la paix ; la consolidation de la paix et la reconstruction post-conflit, ainsi que l'action humanitaire et la gestion des catastrophes.

L'APSA repose sur l'Acte constitutif de l'Union africaine (UA) (2000) et sur le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité (CPS) (2002). Le CPS est la pièce maîtresse de l'APSA, qui s'articule également autour des piliers suivants : la Commission de l'UA, le Groupe des Sages, le Système continental d'alerte rapide (SCAR), la Force africaine en attente (FAA) et le Fonds pour la paix. Les Communautés économiques régionales / Mécanismes régionaux pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits (CER/MR) font également partie de cette architecture. La collaboration entre ces différents niveaux (continental et régional) est guidée par les principes de subsidiarité, de complémentarité et d'avantages comparatifs. Le CPS collabore aussi avec d'autres organes de l'UA, comme le Parlement panafricain (PAP) et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), ainsi qu'avec des organisations de la société civile. Il mène aussi des opérations en partenariat avec les Nations unies (ONU) et d'autres acteurs internationaux importants.

Enfin, il faut mentionner l'Architecture africaine de gouvernance (AGA), une plateforme associée, créée pour faciliter le dialogue entre les parties prenantes et qui a pour mandat de promouvoir la bonne gouvernance et la démocratie en Afrique. Son principal objectif est la mise en œuvre des valeurs communes de l'UA, invoquées par la Commission de l'UA en 2010, et plus particulièrement dans la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CADEG) en 2007.

### Les scénarios et leur objectif

Pour donner corps à « l'APSA que nous voulons », il faut rassembler les réflexions sur les développements possibles à long-terme ainsi que sur les différentes directions susceptibles d'être empruntées, en identifiant plusieurs futurs possibles. Cette démarche s'inscrit dans une double logique :

Premièrement, décrire des scénarios stimule la discussion sur le sujet étudié. Cela permet de structurer les échanges sur les éventuelles implications des différents développements possibles, pour examiner ensuite le meilleur moyen de traiter et d'adapter les facteurs actuels ayant une influence sur ces développements. Les discussions autour de scénarios renforcent ainsi le dialogue, et peuvent aboutir à des solutions communes ou concertées.

Deuxièmement, les scénarios sont un instrument de planification politique : ils permettent d'explorer de manière constructive des futurs et des réalités plausibles, exercice qui exige de se projeter dans l'avenir. La planification de différents futurs possibles améliore la flexibilité des organisations, en les obligeant à réfléchir sérieusement à l'objectif qu'elles souhaitent atteindre et aux mesures qui seront nécessaires dans chacun des scénarios.

Pour répondre à ce double objectif, les scénarios doivent remplir un certain nombre de critères. Ils doivent faire preuve

de créativité, tout en étant plausibles. Les scénarios doivent penser l'impensable, et explorer des options même inconfortables. Leur objectif est d'amener le lecteur à réfléchir à ce qui pourrait se passer à l'avenir, et pourquoi. Toutefois, ils ne doivent pas basculer dans l'impossible pour ne pas perdre en pertinence politique, ni être relégués au rang de simple fiction. C'est la raison pour laquelle chacun des futurs possibles doit avoir une cohérence intrinsèque.

Les scénarios présentés dans ce rapport ne prédisent pas l'avenir. Leur objectif est de décrire ce qui pourrait arriver, en proposant une vision qui balaie à 360° le champ des futurs possibles. Ils tentent ainsi de couvrir des formes de futurs envisageables très diverses, pour optimiser le potentiel de discussion et permettre aux décideurs d'inclure des éléments d'incertitude dans leurs réflexions, tout comme de se préparer aux différentes options possibles. Quatre scénarios pour l'APSA en 2040 sont présentés dans ce rapport. Avec le temps, tout ne se passera pas exactement comme décrit dans les scénarios ci-après, mais l'on retrouvera probablement des caractéristiques de certains, si ce n'est de tous.

La méthode des scénarios a été utilisée pour stimuler la réflexion sur les futurs possibles pour l'APSA de manière à la fois créative et structurée. L'idée était de donner matière à réflexion sur les pistes de développement que l'APSA pourrait emprunter et sur la forme qu'elle pourrait revêtir en 2040, mais sans imposer de réponses faciles au lecteur. Ces dernières années, l'intensification du débat sur le rôle et le fonctionnement de l'APSA à l'avenir a révélé la nécessité de discuter dès aujourd'hui, de manière approfondie, des défis de demain et du potentiel de l'APSA. Le projet d'élaboration de scénarios poursuit ainsi plusieurs objectifs : informer les décideurs, les experts et les intellectuels, souligner l'importance cruciale de l'APSA pour la paix et la sécurité en Afrique, et sensibiliser le lecteur à la nécessité de prendre, dans un proche avenir, des mesures pour éviter certaines évolutions négatives, mises en évidence dans les scénarios, ou pour stimuler d'autres orientations. Les scénarios offrent, à cette fin, un large éventail de points de départ et d'approches possibles pour consolider l'APSA dans différentes situations. Espérons qu'ils incitent à réfléchir dans le cadre de débats à différents niveaux (national, régional, continental et international) sur ce que l'APSA devrait et pourrait être.

## Méthode

Les scénarios présentés dans ce rapport ont été élaborés à l'aide de la méthode des scénarios utilisée par Shell. Ils ont été développés par un panel d'éminents intellectuels, décideurs, experts et militaires, délégués par des Etats membres, des CER/MR, l'UA et l'ONU, mais aussi des représentants de la société civile (16 hommes et 18 femmes). Les participants venaient de différentes régions africaines et de différents Etats membres de l'UA, formant ainsi un groupe équilibré. La majeure partie de ce travail a été réalisée lors d'un atelier qui s'est tenu à Kigali, au Rwanda, du 25 au 27 octobre 2019. Les contributions à l'issue de cet atelier, associées à des recherches documentaires supplémentaires, ont débouché sur des ébauches de scénarios, qui ont ensuite été testées et consolidées lors d'un second atelier spécifique à Addis-Abeba, en Ethiopie, du 6 au 8 décembre 2019.

L'élaboration des scénarios s'est déroulée en quatre étapes. La première a consisté à spécifier l'horizon temporel pour la projection des scénarios. Le choix s'est porté sur l'année 2040

qui permettait de développer des scénarios suffisamment différenciés. Mais les scénarios n'en restent pas moins pertinents dans un avenir plus proche. Lorsque les premières caractéristiques d'un scénario ont été définies, on peut ensuite les surveiller pour adapter certaines politiques le cas échéant. Le fait que les scénarios aient majoritairement été élaborés avant la pleine propagation de l'épidémie de COVID-19 n'a aucune incidence sur leur aboutissement, qui vise le long terme. Des événements ou des évolutions inattendus survenant juste avant la publication peuvent ainsi n'avoir qu'un faible impact à long terme.

La deuxième étape a été consacrée à identifier les tendances et les évolutions pouvant influencer l'avenir de l'APSA en 2040, à la fois celles très susceptibles de se produire, les « probabilités », et celles moins prévisibles, les « incertitudes ». Tandis que les incertitudes établissent les différences entre les scénarios, les probabilités déterminent leurs dénominateurs communs. Incertitudes et probabilités sont d'égale importance pour le travail de projection des scénarios. Des suppositions erronées quant aux probabilités peuvent entraîner des critiques sur le manque de réalisme des scénarios.

La troisième étape a porté sur la définition des incertitudes majeures. Il s'agit des variables les plus importantes et les moins certaines, qui correspondent aux axes du schéma dans lequel s'inscrivent les scénarios.

L'étape finale a été l'élaboration des scénarios en se basant sur l'évolution des variables restantes – incertitudes et probabilités, forces motrices et acteurs – dans chacun des quadrants (cf. figure 1 ci-après).

## Probabilités et incertitudes

Pour imaginer l'APSA en 2040, il est important d'avoir conscience des hypothèses probables. Les participants à l'atelier de Kigali ont ainsi regroupé un certain nombre de questions, de tendances et d'évolutions considérées probables. Sans ordre particulier, les points les plus largement admis et jugés pertinents ont été les suivants :

- les conflits et les menaces vont durer, devenir plus complexes et prendre une envergure transnationale, voire transrégionale ;
- la connectivité planétaire et, en conséquence, l'importance de l'Afrique vont augmenter ;
- l'APSA ne sera pas totalement indépendante au plan financier, ni totalement autonome et indépendante dans ses décisions ; et
- des Etats membres différents continueront d'avoir des programmes différents pour l'APSA, entraînant un certain niveau de division et de polarisation.

Les incertitudes suivantes ont également été identifiées :

- Quelle sera la nature de la gouvernance en Afrique ? Sera-t-elle essentiellement axée sur l'Etat, ou non ?
- L'APSA, en tant que système de sécurité collective – institutions, pratiques et normes – existera-t-elle toujours sous sa forme actuelle, ou non ?
- L'APSA sera-t-elle efficace et performante, ou non ?
- L'APSA sera-t-elle pertinente pour ses Etats membres, ou non ?

- L'APSA sera-t-elle au service des personnes, de nature inclusive et paraîtra-t-elle légitime aux Africains, ou non ?
- Les Etats membres mettront-ils en œuvre le cadre normatif commun de l'APSA, ou non ?
- Les Etats membres seront-ils capables de contrer « l'indifférence » par davantage de souveraineté, ou non ?
- L'Afrique sera-t-elle durement touchée par la pandémie de COVID-19, ou non ?
- L'APSA jouera-t-elle un rôle déterminant pour la paix et la sécurité en Afrique, ou non ?
- L'APSA sera-t-elle principalement financée par des sources africaines ou par des sources extérieures ?
- Les CER/MR joueront-ils un rôle plus important au sein de l'APSA, ou non ?
- La subsidiarité entre l'UA et les CER/MR fonctionnera-t-elle, ou non ?

## Incertitudes majeures

Lors de l'atelier de Kigali, les participants ont identifié deux évolutions extrêmement importantes pour l'avenir de l'APSA en 2040, mais aussi très incertaines, notamment par rapport à la tournure qu'elles sont susceptibles de prendre à l'avenir. Il s'agit des deux interrogations majeures suivantes :

### 1) Les Etats membres de l'UA auront-ils la volonté politique nécessaire à la pleine mise en œuvre de l'APSA, ou non ?

Cette première incertitude majeure concerne le fait de savoir dans quelle mesure les Etats membres de l'UA auront la volonté politique d'appliquer pleinement l'APSA et ses normes fondamentales. Deux questions se posent à cet égard : seront-ils fondamentalement disposés à agir, et seront-ils disposés à recourir à l'APSA pour ce faire, ou voudront-ils utiliser d'autres moyens, tels que les interventions unilatérales par exemple.

### 2) L'APSA sera-t-elle aménagée pour répondre aux défis intervenant sur le continent, ou non ?

Cette seconde incertitude majeure concerne le fait de savoir dans quelle mesure l'APSA sera aménagée pour répondre aux défis se posant à l'Afrique, notamment par rapport à la nature changeante et au caractère évolutif de la sécurité, des risques, des menaces et des conflits. Les conflits et la sécurité évoluant avec le temps, il pourra s'avérer nécessaire d'adapter également les outils de gestion des risques et des menaces en conséquence.

Un schéma a été élaboré à partir de ces deux incertitudes majeures. Les axes des x et des y correspondent aux deux interrogations majeures présentées ci-dessus et chaque quadrant contient un scénario (cf. figure 1).

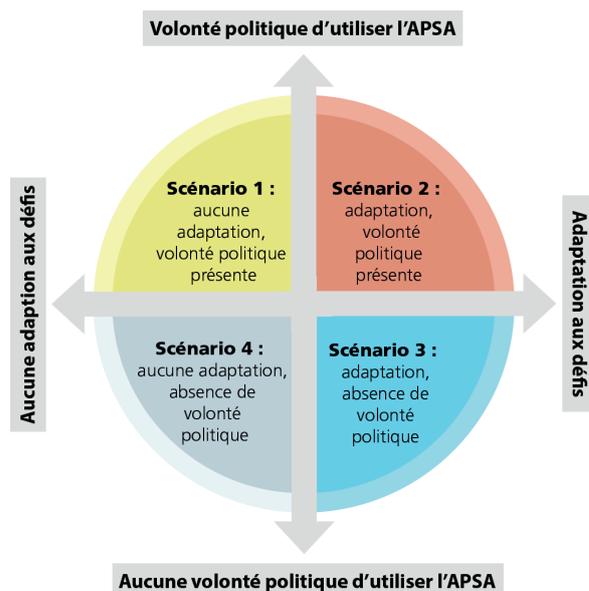


Figure 1 : scénarios pour l'APSA en 2040

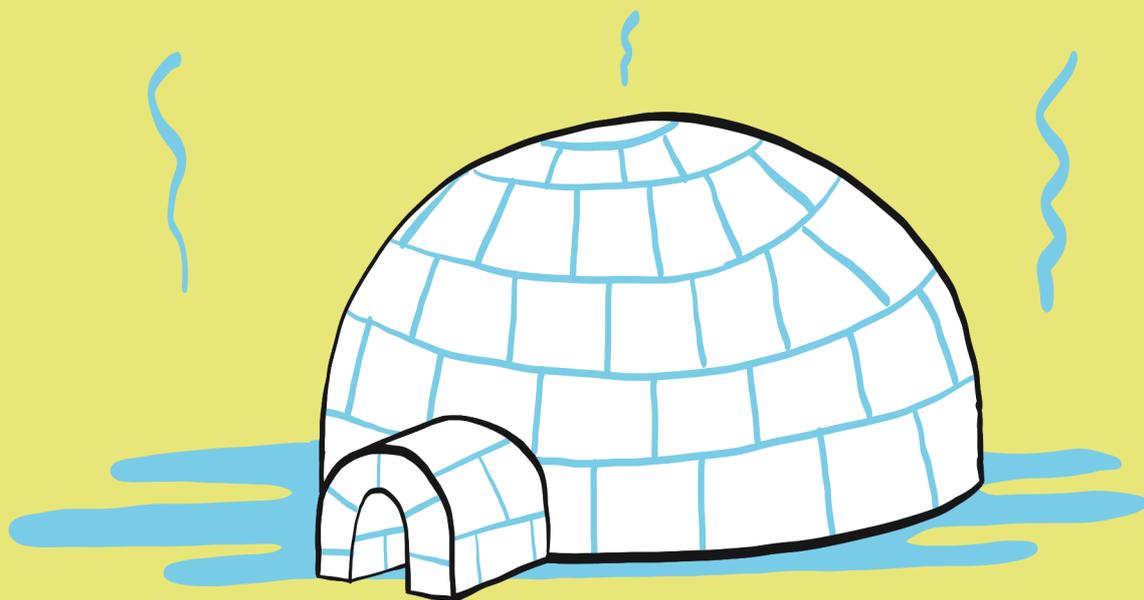
Les quatre scénarios représentés dans les quadrants sont exposés plus en détail dans la suite de ce rapport. Il s'agit des scénarios suivants :

- (1) Scénario 1 : un igloo dans le désert – les Etats membres sont disposés à mettre en œuvre l'APSA, mais elle n'est pas adaptée pour répondre aux défis intervenant sur le continent.
- (2) Scénario 2 : le phare dans la tempête – les Etats membres sont disposés à mettre en œuvre l'APSA, et elle est adaptée pour répondre aux défis intervenant sur le continent.
- (3) Scénario 3 : un sanctuaire dans le ciel – les Etats membres ne sont pas disposés à mettre en œuvre l'APSA, alors qu'elle est adaptée pour répondre aux défis intervenant sur le continent.
- (4) Scénario 4 : le village abandonné – les Etats membres ne sont pas disposés à mettre en œuvre l'APSA, et celle-ci n'est pas adaptée pour répondre aux défis intervenant sur le continent.

## Explications à l'attention du lecteur

La description des scénarios commence à chaque fois par l'histoire du futur, qui couvre la période 2020 à 2040. Le récit est au passé pour souligner le fait que l'on présente une rétrospective du point de vue de 2040. Puis suit une description, au présent, pour exposer, dans ses grandes lignes, le scénario prévu en 2040 : (a) en ce qui concerne l'APSA ; et (b) pour la paix et la sécurité en Afrique. L'encadré qui accompagne chacun des scénarios résume ses principales caractéristiques. Le rapport se termine par une brève conclusion sur les scénarios et une liste de questions issues de cet exercice, qui permettront de déterminer les implications politiques.

## SCÉNARIO 1: UN IGLOO DANS LE DÉSERT



# L'IGLOO DANS LE DÉSERT

# SCÉNARIO 1 : UN IGLOO DANS LE DÉSERT

## VOLONTE POLITIQUE, MAIS AUCUNE ADAPTATION

### Principales caractéristiques de l'APSA :

exécution problématique ; gestion des conflits non viable.

### Principaux intervenants :

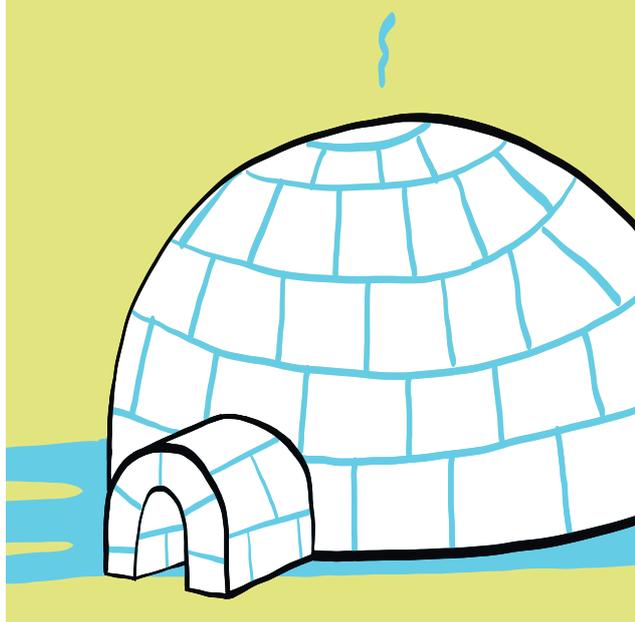
prolifération d'initiatives : coalitions ponctuelles, solutions complémentaires, ONU, mesures unilatérales et opérations d'acteurs extérieurs, etc.

### Nature des interventions :

réactives, militarisées et basées sur la répression.

### Environnement de sécurité en résultant :

défis sécuritaires interdépendants ; bombe à retardement de menaces sécuritaires non traditionnelles ; les libertés démocratiques, les droits humains et la liberté d'action de la société civile en pâtissent.



## L'histoire du futur

Au cours des années 2020, l'Afrique fut de plus en plus confrontée aux effets du changement climatique et en conséquence de la dégradation de l'environnement. De nombreuses régions souffrirent plus souvent de la sécheresse, tandis que d'autres furent plus généralement frappées par des phénomènes météorologiques extrêmes (tempêtes, inondations...). Les conflits liés aux itinéraires des migrations pastorales se multiplièrent avec l'avancée de la désertification, qui réduisit les terres arables disponibles. Les régions, auxquelles le changement climatique fut bénéfique, attirèrent des migrants climatiques ainsi que des acteurs extérieurs, dont l'achat de terres donna lieu à de nombreux cas « d'acaparement des terres », à petite comme à grande échelle. On assista à un nombre croissant de manifestations pour le climat et à l'émergence d'un « écoterrorisme » violent sur l'ensemble du continent.

La société subit également d'autres tensions. Le continent ne se remit jamais réellement de la pandémie de COVID-19. Par ailleurs, la croissance économique ne réussit pas à compenser la pression démographique. L'inclusion en pâtit, les inégalités se creusèrent au sein des pays, mais aussi entre Etats membres de l'UA. Il en fut de même pour la fracture technologique, qui s'intensifia encore plus que dans le reste du monde. Incapables de protéger efficacement leurs données, les utilisateurs des technologies de l'information, – particuliers, sociétés privées ou agences publiques –, devinrent particulièrement vulnérables face à la cybercriminalité et à l'espionnage. Les jeunes furent plus durement touchés par l'absence de débouchés et la pauvreté, et descendirent régulièrement dans la rue pour attirer l'attention sur leurs problèmes. Les réseaux de criminalité transnationale organisée et d'extrémisme violent, nourris de ces frustrations, prirent un caractère de plus en plus transrégional. En raison de la faible coopération internationale, ces difficultés mais aussi d'autres enjeux sécuritaires non traditionnels, tels que les pandémies et les migrations clandestines, souffrirent d'une gestion inefficace. Les gouvernements répondirent souvent par la militarisation et la répression, au détriment des libertés démocratiques, des droits humains et de la liberté d'action de la société civile.

En 2025, afin de combattre ces problèmes, les Etats membres de l'UA convinrent d'un Programme de sécurité collective (PSC), prévoyant un certain nombre de réformes de l'APSA. La FAA devint également opérationnelle. Ces deux mesures signalaient la volonté politique des Etats membres concernant une pleine mise en œuvre de l'APSA. Toutefois, à l'instar des solutions nationales, les solutions internationales visées par les réformes furent militarisées, avec des stratégies et des mesures axées sur la compétence nationale. Elles exclurent des acteurs majeurs, tels que la société civile et le secteur privé, indispensables pour gérer des enjeux de sécurité non traditionnels, qui, en règle générale, n'étaient pas de nature militaire. De plus, les principaux instruments de l'APSA, qui avaient conservé un caractère essentiellement réactif, n'étaient conçus, ni directement, ni d'un point de vue structurel, pour la prévention des conflits et des crises. En conséquence, l'APSA était de moins en moins adaptée à des contextes nouveaux et évolutifs. Si certains Etats membres continuèrent de raisonner selon la logique de « quand on a pour seul outil un marteau, tous les problèmes ressemblent à des clous », d'autres en vinrent à penser que ces enjeux de sécurité non traditionnels exigeaient des outils différents. Cependant, les pays africains ne réussirent ni à tomber d'accord sur la nature de ces enjeux, ni à trouver un consensus sur les meilleures réponses à apporter. De ce fait, au cours des années 2020, les décisions concernant l'APSA s'enlisèrent progressivement, avec un recours aux instruments existants de plus en plus rare. La coordination entre les CER/MR et l'UA devint sporadique. Le socle commun des valeurs de l'APSA (telles que le principe de non-indifférence et le refus des coups d'Etat) cessa

d'être développé, voire commença à perdre du terrain. Les divergences de vue au sujet du travail de l'APSA et de son inefficacité laissent le champ libre à une profusion d'autres solutions. Des intervenants extérieurs contrecarrèrent parfois activement l'efficacité de l'APSA, encourageant la prolifération d'initiatives d'intervention lorsque les structures parallèles leur convenaient davantage. En outre, suite à la réforme limitée du Conseil de sécurité de l'ONU en 2030, – lorsque deux Etats membres africains devinrent membres permanents, bien que sans droit de veto –, l'ONU connut un regain de légitimité en Afrique. De ce fait, au cours des années 2030, l'ONU déploya, elle aussi, de fréquentes opérations et intervint en Afrique en outrepassant le processus décisionnel de l'UA et de l'APSA.

L'inefficacité croissante de l'APSA dans les années 2020 et 2030 empira encore avec les difficultés rencontrées pour réformer l'UA. Tant l'organisation que les Etats membres souffraient d'un manque de financement, de formation et de savoir-faire pour gérer des problèmes sécuritaires non traditionnels. La culture organisationnelle prévalant au sein de l'UA et des CER/MR n'incitait guère au changement, et l'on préféra s'en tenir aux approches techniques qui avaient fait leurs preuves par le passé dans la gestion des défis sécuritaires traditionnels. Les technocrates privilégièrent des solutions standard inappropriées dans un contexte d'enjeux sécuritaires non traditionnels et inadaptées pour répondre aux exigences spécifiques des différents contextes. Ils s'opposèrent à la modernisation de leurs outils et de leurs structures, et continuèrent d'évoluer dans une logique universelle de « paix libérale », prévoyant le partage du pouvoir, la démocratisation et des élections comme stratégie de sortie, tout comme des programmes standardisés de désarmement, démobilisation et réintégration, ainsi que la réforme du secteur de la sécurité.

## L'APSA en 2040

Bien que les Etats membres affichent la volonté politique de relever les défis auxquels est confronté le continent, la FAA, qui est opérationnelle, ainsi que d'autres éléments et instruments de l'APSA ne sont pas adaptés pour gérer des enjeux de sécurité non traditionnels, tels que la dégradation de l'environnement, les pandémies, la criminalité organisée et le terrorisme. Le pouvoir décisionnel sur le continent est polarisé et divisé, et les Etats membres sont réticents quant à un transfert de souveraineté à l'UA. Ils déplacent les débats vers les forums où ils pensent avoir plus d'influence. Ces désaccords et rivalités les ont amenés à rechercher des solutions (complémentaires) au sein de l'architecture, mais aussi et surtout en dehors de celle-ci (coalitions ponctuelles). On assiste à une prolifération de structures institutionnelles qui dupliquent celles de l'APSA. Les initiatives unilatérales des Etats membres, les coalitions volontaires ponctuelles ainsi que les fréquentes opérations de l'ONU souffrent de l'insuffisance de leur intégration dans l'APSA ou contrôle par l'UA et les CER/MR. L'APSA est divisée en plusieurs blocs. Même si quelques CER/MR continuent de fonctionner, les autres ne sont plus actifs ; les régions différentes, voire même les Etats membres différents, suivent des approches différentes. L'absence de coordination entre ces multiples structures et interventions est flagrante.

Le système d'intervention existant continue de fortement dépendre d'acteurs extérieurs, qui s'ingèrent fréquemment dans les affaires du continent. Les bailleurs de fonds ont perdu confiance dans l'efficacité et le caractère opérationnel de l'APSA. Lorsque les solutions de l'APSA font particulièrement défaut, des opérations ponctuelles aident souvent à court terme, mais sans constituer de solution viable à plus longue échéance. Les financements extérieurs et l'assistance technique autrefois dédiés à l'APSA et à la FAA sont accordés à des initiatives hors APSA jugées plus pertinentes par les donateurs. Cependant, certains CER/MR restent actifs et efficaces aux côtés de ces solutions ponctuelles. En outre, croyant

à tort qu'il s'agit de coûts fixes, des acteurs extérieurs continuent de financer l'APSA et la FAA, et ces fonds s'avèrent suffisants pour maintenir les activités opérationnelles de base. En revanche, ils sont trop faibles pour développer d'autres programmes ou restructurer le système.

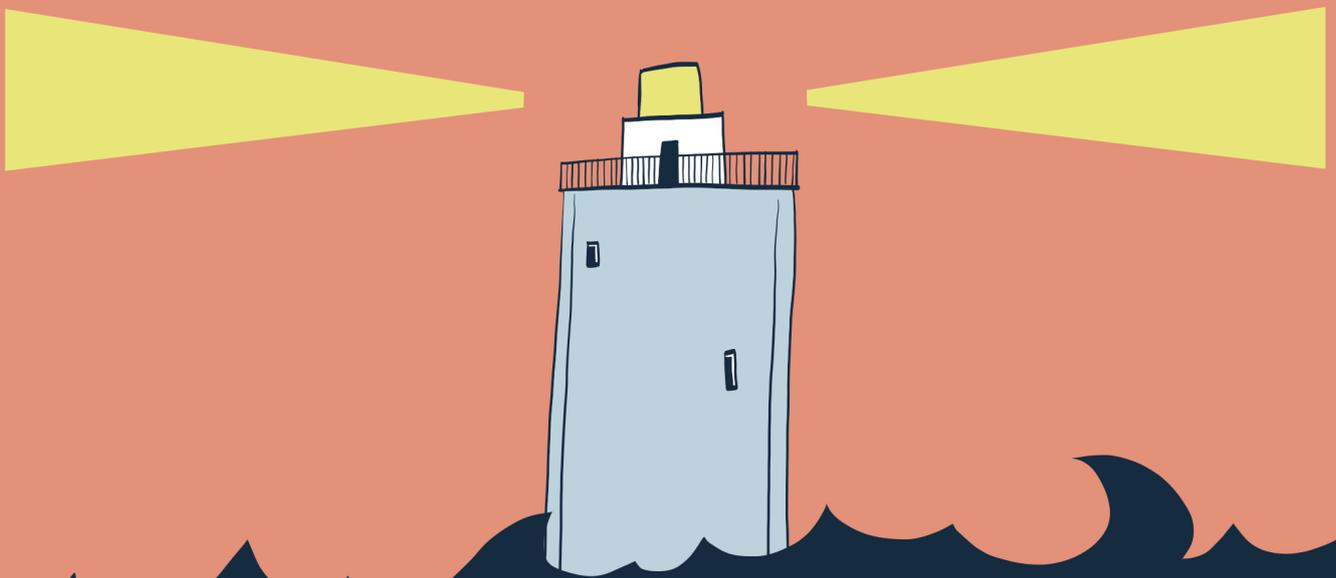
Le processus décisionnel au sein de l'APSA et son travail sont déconnectés des valeurs communes. Le principe de non-indifférence, tenu en haute considération, est largement partagé en Afrique ; il est mis en œuvre partout où cela est possible. Mais l'absence d'une approche commune cohérente diminue la nécessité de respecter les normes communes. L'adhésion à ces normes varie selon les régions et selon les normes également. Ainsi, par exemple, les normes relatives aux droits humains ne sont pas appliquées de manière très rigoureuse partout, et les intervenants agissent souvent, en premier lieu, pour servir leurs intérêts nationaux.

Les populations soutiennent les interventions dans le cadre de l'APSA et hors APSA, et apprécient leur légitimité en fonction de leur succès. Cela signifie que, même si certains Etats membres continuent de passer par l'APSA pour légitimer leur action, l'APSA a néanmoins perdu en légitimité auprès des citoyens africains en raison de ses résultats mitigés. Une partie de la société civile continue de participer à des opérations menées par l'APSA, mais aussi hors APSA ; le secteur privé, en revanche, ne s'engage plus dans aucun type d'intervention.

## La paix et la sécurité en Afrique en 2040

Les interventions militaires, de caractère réactif et d'un autre temps, ne sont pas appropriées pour relever les défis sécuritaires non traditionnels auxquels le continent doit faire face. De fait, l'APSA est inadaptée pour s'acquitter de son mandat. La concurrence et les désaccords fréquents entre les Etats africains ne font que compliquer davantage la recherche de solutions pour répondre à des problèmes et des menaces de sécurité à la fois complexes, évolutifs, interdépendants et transnationaux. En conséquence, le continent est devenu une bombe à retardement. Le changement climatique, les pandémies, la pression démographique et les migrations ainsi que la fracture croissante entre les jeunes et les élites gouvernementales ont joué en faveur de l'extrémisme violent et des réseaux de criminalité transnationale organisée. Ces problèmes sont venus se greffer sur les conflits entre communautés et les rivalités entre seigneurs de guerre déjà existants, en même temps que d'autres défis sécuritaires non traditionnels, comme la cybercriminalité, gagnaient en importance.

En règle générale, les Etats isolés ne peuvent guère apporter de réponse appropriée à des défis aussi complexes. Lorsque les structures institutionnelles sont affaiblies, des acteurs non gouvernementaux, tels que les groupes d'autodéfense, le secteur privé et les mouvements sociaux, comblent le vide. Lorsque les structures sont plus fortes et que les mécanismes de conformité sont faibles, les Etats se sentent moins contraints de respecter des normes qui les gênent. C'est pourquoi ils remédient fréquemment à leurs problèmes par voie de répression, souvent avec l'aide d'acteurs extérieurs qui ne demandent qu'à leur vendre leurs technologies de surveillance. A un moment où le continent est fragilisé, l'engagement de ces acteurs extérieurs connaît une recrudescence. Ils relèvent les défis qui se présentent en coopération avec des Etats membres de l'UA, auxquels cette collaboration est bénéfique, mais aussi et avant tout dans l'objectif de défendre leur propre sécurité et leurs propres intérêts.



# LE PHARE DANS LA TEMPÊTE

## SCÉNARIO 2 : LE PHARE DANS LA TEMPÊTE

### VOLONTE POLITIQUE ET ADAPTATION

#### Principales caractéristiques de l'APSA :

exécution ; gestion des conflits réussie, passant par la coopération.

#### Principaux intervenants :

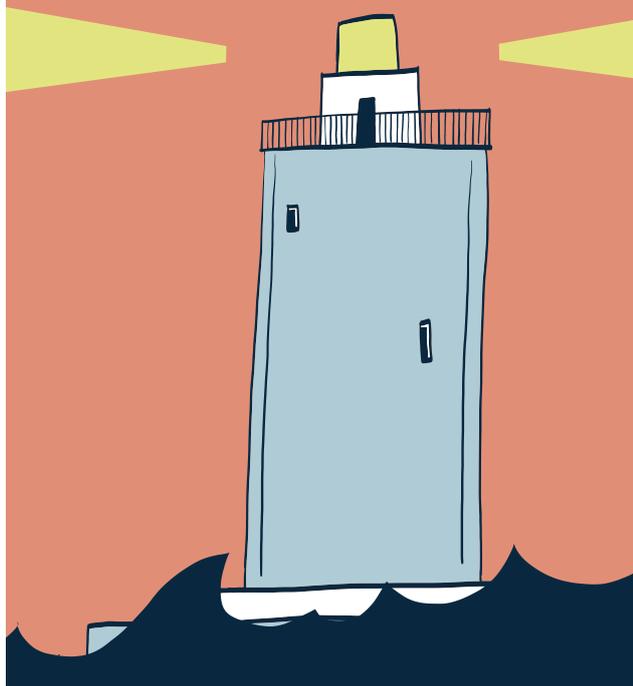
CER/MR, UA ou ONU, selon leurs avantages comparatifs (FAA complétée par la prévention des conflits, la gestion des catastrophes et des cybercapacités).

#### Nature des interventions :

multilatérales ; panafricaines ; centrées sur les Etats ; relativement cohérentes, efficaces, en temps opportun, proactives, consensuelles, coordonnées et performantes.

#### Environnement de sécurité en résultant :

stabilité renforcée sur le continent, plus grande responsabilité et transparence de la part des gouvernements. Malgré les contraintes accrues liées au changement climatique, à la croissance démographique et à l'urbanisation, l'économie prospère, avec de meilleures conditions de vie et de gouvernance.



### L'histoire du futur

Dans les années 2020, alors que l'Afrique luttait pour se remettre de la pandémie de COVID-19 et de ses retombées économiques, et faisait face à des conflits en nombre et intensité croissants, le continent fut également confronté à de nouveaux défis sécuritaires. Le Sahel et les régions du Nord de l'Afrique en particulier durent gérer un mix toxique de terrorisme, d'extrémisme violent et de criminalité transnationale organisée, alimenté par une précarité croissante, les migrations clandestines et le changement climatique. Dans toute l'Afrique, la population fit comme ailleurs dans le monde, et descendit en masse dans la rue pour attirer l'attention sur ses problèmes. Ce « second printemps africain », – le premier faisant référence aux transitions démocratiques de 1990 à 1994 –, débuta en 2018-2019 avec les manifestations contre le Président algérien Abdelaziz Bouteflika et le Président soudanais Omar el-Béchir, et gagna lentement du terrain dans les années 2020, entraînant la chute d'autocrates et renforçant l'inclusion dans les démocraties existantes. A la différence du printemps arabe de 2011, ces révolutions démocratiques et la chute des autocrates au pouvoir laissèrent la place à une véritable vague démocratique. Dans un premier temps et alors que ces jeunes démocraties n'étaient pas encore totalement installées, la fin des anciens régimes s'accompagna d'une recrudescence de conflits. Toutefois, la nouvelle génération de dirigeants africains était guidée par des idées et des valeurs de leadership et de gouvernance plus démocratiques et responsables, et était en permanence contrôlée et stimulée par une société civile de plus en plus dynamique. La nouvelle génération était attachée à l'idée de faire taire les armes à feu, et réussit à guider la plupart de ces pays en voie de démocratisation à travers ces temps incertains et chaotiques. Tout le continent devint-il démocratique pour autant ? Non. De nombreux autocrates réussirent à traverser la tempête. Mais ils furent néanmoins contraints de diminuer la corruption et d'accorder davantage d'attention à la bonne gouvernance.

Tandis que, dans le monde entier, le multilatéralisme était menacé, le continent africain s'inscrivit dans une tendance à contre-courant. Le Conseil de sécurité de l'ONU était souvent divisé, et nombre de résolutions échouèrent pour cause de veto. Egalement confrontée à des restrictions budgétaires, l'ONU se retrouva avec une capacité d'action limitée, ce qui força l'APSA à relever elle-même les défis. Au cours de la deuxième moitié des années 2020, quelques acteurs majeurs permirent de renforcer l'APSA. Ils considéraient qu'il était urgent de s'attaquer à des problèmes transnationaux tels que le terrorisme, la criminalité organisée et le changement climatique pour ne pas se laisser dépasser par des menaces aussi graves.

Le panafricanisme fut de plus en plus perçu comme un moyen de faire face à de tels enjeux de sécurité non traditionnels. De nombreux dirigeants, et les groupes qu'ils représentaient, finirent par considérer que, plutôt que de se battre pour une plus grosse part du gâteau, augmenter la taille du gâteau rendrait les conflits superflus. Au sein des pays, on s'abstint de plus en plus de jouer la carte ethnique ou tribale. Au niveau international, avec une prise de conscience accrue des dangers de

la violence et de la discorde, les dirigeants furent amenés à consolider la sécurité collective et à améliorer leurs systèmes d'alerte rapide. Ils réformèrent les instruments de l'APSA, et les utilisèrent pleinement afin d'empêcher toute escalade des conflits. En 2029, ces réformes culminèrent avec l'intégration de l'APSA et de l'AGA dans l'Architecture africaine de paix, de sécurité et de gouvernance (APSGA).

Dans les années 2030, les pays du Nord global, confrontés à la contraction de leurs économies interdépendantes vieillissantes, devinrent vulnérables aux chocs environnementaux. Ils ne purent donc plus apporter à l'APSA la même aide financière que par le passé. Mais portée par le programme réussi de réforme de l'UA, initié en 2018, l'APSA devint plus efficace et performante. L'opinion publique africaine s'intéressa davantage à l'UA et à l'APSA. Ainsi, au plus grand plaisir des partisans de l'autonomie de l'Afrique, le désengagement du Nord global donna à l'UA et à l'APSA l'occasion d'occuper l'espace vacant.

La plupart des Objectifs de développement durable furent atteints en 2030, la progression du développement sur le continent ayant permis de réduire la pauvreté et les inégalités. La croissance démographique porta la croissance économique et la création d'emplois, tandis que les migrations stimulèrent le développement économique avec les transferts de fonds. Plusieurs « lions africains » notamment connurent une expansion économique rapide. Comme l'Afrique avait été très durement touchée par le changement climatique, les nouveaux dirigeants africains furent beaucoup plus enclins à poursuivre des objectifs de développement durable et à collaborer entre eux dans l'espoir d'associer développement et transition énergétique. Certains profitèrent ainsi de la production d'énergie solaire, qui apporta une plus grande autonomie économique à l'Afrique. Les pays africains bénéficièrent aussi de la réforme de l'ONU en 2030, obtenant, grâce à leur action collective, un siège permanent pour l'Afrique au sein du Conseil de sécurité. Dès lors, l'Afrique eut davantage voix au chapitre dans le domaine de la sécurité mondiale, et plus particulièrement africaine.

## L'APSA en 2040

Depuis la réforme réussie de l'UA, la culture organisationnelle au sein de l'UA et chez ses technocrates est devenue efficace et proactive, et elle est en accord avec les valeurs communes de l'Afrique et ses principes partagés. Suite à l'intégration de l'APSA et de l'AGA et à la création de nouveaux instruments et institutions juridiques, ces valeurs jouent désormais un rôle plus important. La grande majorité des Etats membres de l'UA s'est familiarisée avec les protocoles et les instruments relatifs à la gouvernance, aux droits humains et aux critères d'adhésion, et les respecte. Les Etats membres interviennent également activement pour appliquer le principe de non-indifférence, et laissent moins le champ libre à ceux qui bafouent les règles pour commettre des crimes de guerre, des génocides ou des crimes contre l'humanité. Les Etats membres surveillent leur responsabilité mutuelle dans l'esprit du nouveau mandat de l'UA : « choix, opportunités et dignité ».

L'APSGA est également un système de sécurité collective assez cohérent, homogène et efficace ; elle représente un niveau continental qui complète, mais ne se substitue pas à la souveraineté nationale et au pouvoir législatif des pays. Le processus de décision au sein du CPS est relativement proactif, efficace, consensuel et coordonné, et intervient en temps opportun ; avec l'engagement plus fort des Etats membres, la mise en œuvre des décisions s'est considérablement améliorée. En plus du niveau continental, l'APSGA intervient aussi à trois autres niveaux avec ses mécanismes : régional, national et local. La relation institutionnelle entre l'UA au niveau central et les CER/MR au niveau régional est harmonieuse et efficace, et les CER/MR coopèrent dans le cadre de l'APSGA. Même si leurs capacités et leur efficacité varient encore, les CER/MR les plus faibles 20 ans auparavant ont bien progressé et rattrapent aujourd'hui leur retard. La FAA est totalement opérationnelle, et a été utilisée à plusieurs reprises. L'UA et les CER/MR partagent des processus communs d'analyse, de planification et d'évaluation. Selon leurs avantages comparatifs, les CER/MR ou l'UA servent d'intermédiaires pour l'engagement en Afrique. Cette coordination et cette répartition des tâches sont également soutenues par de meilleures procédures de communication entre l'UA, les CER/MR et les Etats membres.

Bien que le système soit centré sur l'Etat et relève de sa compétence, l'opinion publique connaît l'existence de l'UA, de l'APSGA et de leurs instruments, et s'engage activement à leurs côtés. Il existe un débat public animé qui a permis d'asseoir la légitimité de l'APSGA, dont l'efficacité est appréciée. Le débat public porte, entre autres, sur la participation de la population et le contrôle démocratique à développer. Des négociations sont en cours pour élire directement le PAP, et le doter de pouvoirs législatifs qui lui permettraient de surveiller la Commission de l'UA. Le PAP pourrait alors également assurer le contrôle financier de l'organisation.

Face aux tensions structurelles croissantes pesant sur la paix et la sécurité sur le continent, notamment avec la pression démographique et la dégradation de l'environnement, il est davantage recouru aux mécanismes d'alerte rapide ainsi que ceux de prévention des conflits et de médiation de l'APSGA, désormais plus efficaces. La situation dans les Etats membres fait l'objet de débats réguliers au sein de l'Assemblée de l'UA sur la base de leurs rapports de gouvernance respectifs. L'APSGA a également mis en place des dispositifs de gestion des catastrophes pour relever des défis sécuritaires non traditionnels, tels que les catastrophes naturelles et les pandémies, et elle a développé d'importantes cybercapacités. Cela permet de gérer plus tôt et sans violence ces facteurs de tension et leurs conséquences. En cas d'échec de la prévention, d'efficaces mécanismes d'intervention humanitaire prennent le relais pour atténuer l'impact.

Le succès rencontré par la zone de libre-échange continentale africaine AfCFTA a permis à l'Afrique de reprendre confiance. Les progrès réalisés par l'Afrique dans l'utilisation des technologies ont favorisé les échanges et l'intégration. Grâce à l'AfCFTA, la part des exportations intra-régionales dans les exportations totales en Afrique est passée de 16,6 % en 2017 à 56 % en 2040. Face à l'importance économique croissante du continent à l'échelle internationale, les partenaires de l'Af-

rique ont tout intérêt à garantir la paix et la sécurité sur le continent. En même temps, les Africains ont désormais conscience que le continent est capable de prendre son destin en main lui-même, et qu'il ne dépend plus d'acteurs extérieurs pour agir. L'UA intervient ainsi à pied d'égalité dans tous ses partenariats importants avec l'ONU, l'UE, la Chine, l'Inde et la Russie, ainsi qu'avec des acteurs non étatiques.

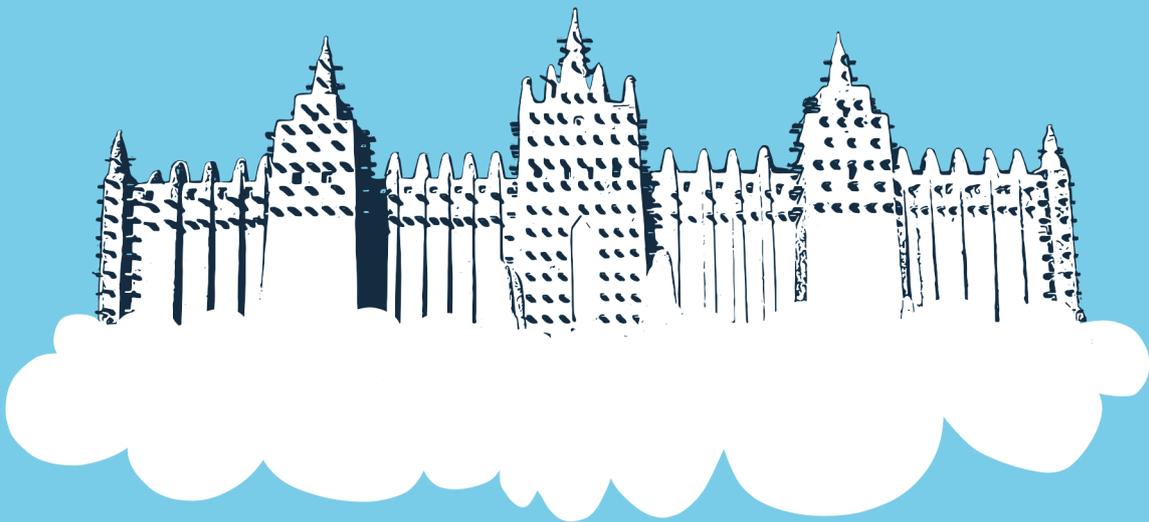
L'APSGA offre au monde entier l'exemple d'un système de sécurité collective fonctionnel, qui inspire d'autres régions. Cependant, l'APSGA doit aussi relever des défis majeurs. Comme la sécurité de l'Afrique est une responsabilité mondiale, les partenaires internationaux contribuent encore à hauteur de 10 % à son budget global. C'est un bel accomplissement car cette plus grande autonomie financière de l'APSGA lui confère davantage d'indépendance. Mais les Etats membres de l'UA ont du mal à mobiliser l'ensemble des fonds nécessaires pour pouvoir se passer du financement extérieur. L'APSGA est principalement financée par des contributions statutaires et volontaires au Fonds fiduciaire souverain pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits ainsi que par un Fonds pour la paix des peuples panafricains, financé par les dons des citoyens et du secteur privé. L'APSGA a besoin de moyens supplémentaires pour maintenir son approche globale, poursuivre ses nombreuses initiatives et continuer d'assumer sa responsabilité dans le domaine de la paix, de la sécurité et de la gouvernance. Au regard de la sursollicitation de l'APSGA, les Etats membres de l'UA ont décidé qu'il fallait fixer des priorités, et des négociations sont en cours.

## La paix et la sécurité en Afrique en 2040

L'APSGA gère plus efficacement les défis tels que l'autoritarisme, les rivalités entre chefs de guerre, la criminalité transnationale organisée, la cybersécurité, l'extrémisme violent, les catastrophes naturelles et les pandémies ; la gouvernance, la paix et la sécurité sur le continent s'améliorent en conséquence. Même s'il subsiste encore des intérêts nationaux et des conflits armés liés aux ressources et à leur allocation, et que la croissance démographique, l'urbanisation et la dégradation de l'environnement accélèrent la pression sur les systèmes, les gouvernements réalisent que le fait d'œuvrer à la sécurité collective renforce souvent leurs intérêts nationaux ou ceux de leur groupe respectif. En outre, de nombreux défis auxquels les gouvernements sont confrontés sont de nature régionale, voire interrégionale, et exigent des solutions internationales.

Par ailleurs, la stabilité renforcée sur le continent et la plus grande responsabilité et transparence des gouvernements ont contribué à une économie florissante et amélioré les conditions de vie. Si les réseaux criminels et terroristes ne restent pas inactifs non plus, la résilience sociale et locale est plus forte grâce à la consolidation d'une culture de paix et de justice sociale et à la réduction des inégalités. L'Afrique est désormais davantage en mesure de soutenir sa propre croissance, et les donateurs du passé sont moins présents. Cependant, malgré la diminution du nombre et de l'intensité des conflits, les expériences démocratiques restent encore mitigées dans plusieurs pays, et l'on enregistre une recrudescence des troubles sociaux en exutoire à la frustration.

## SCÉNARIO 3 : UN SANCTUAIRE DANS LE CIEL



**LE SANCTUAIRE DANS LE CIEL**

## SCÉNARIO 3 : UN SANCTUAIRE DANS LE CIEL

### AUCUNE VOLONTE POLITIQUE, MAIS ADAPTATION

**Principales caractéristiques de l'APSA :**  
exécution partielle ; îlots de gestion des conflits.

**Principaux intervenants :**

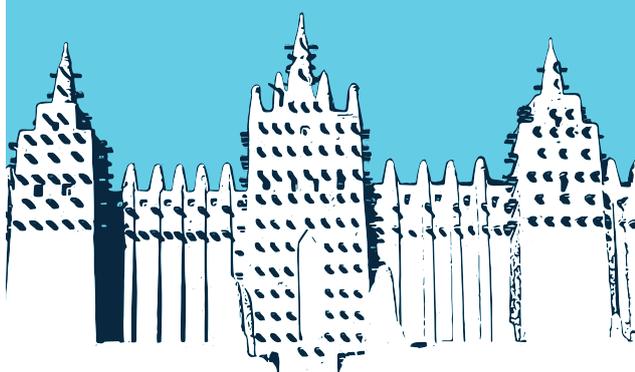
1) régions avec forts CER/MR et l'UA dans un rôle plus subalterne, coopération avec la société civile ;  
2) régions surtout marquées par la non-action, quelques actions unilatérales et forum shopping hors APSA ; activités de la société civile et interventions d'acteurs extérieurs.

**Nature des interventions :**

quasi-perfection sur le papier et au plan rhétorique, mais coquille vide dans la pratique. Dans la pratique :  
1) régions avec davantage de prévention des conflits et de médiation ; 2) régions de non-action, absence de coopération internationale et répression.

**Environnement de sécurité en résultant :**

1) régions où la sécurité et la paix s'améliorent, croissance économique due à l'intégration régionale croissante ; 2) régions où la violence n'est pas refrénée, reprise et propagation des conflits, recrudescence d'un extrémisme violent et d'activités d'acteurs extérieurs.



## A future history

De grands progrès furent accomplis jusqu'au milieu des années 2020 pour réformer l'UA. Le continent réussit à relativement bien surmonter la pandémie de COVID-19. L'UA et les CER/MR commencèrent alors à s'attaquer de front à de nombreux défis et faiblesses sécuritaires de nature non traditionnelle, en particulier dans la Corne de l'Afrique et dans la région du Sahel, et endossèrent davantage de responsabilités dans la prévention des conflits. Toutefois, en 2029 et sous d'autres dirigeants, la dynamique de réforme de l'UA s'essouffla. La même année, le CPS se retrouva paralysé suite à un coup d'Etat dans un pays important. La discordance de vues sur l'approche à suivre et les débats houleux qui suivirent cette claire violation des normes définies par l'APSA bloquèrent totalement la prise de décisions au sein de l'organisation. De plus, avec toutes les nouvelles tâches qui lui avaient été attribuées, l'APSA était sursollicitée et instrumentalisée, tant par des acteurs extérieurs que par des Etats membres. Ceux-ci finirent par éviter les solutions au niveau de l'UA.

Par ailleurs, de nombreux dirigeants africains se mirent à privilégier la défense de leurs intérêts individuels et de ceux de leur groupe identitaire. Ils préférèrent dès lors minimiser la responsabilité de l'Etat et « l'ingérence » étrangère où que ce soit, redoutant un éventuel retour de bâton un jour. Avec le passage de bailleurs de fonds « traditionnels », qui soulignaient autrefois la nécessité, pour les dirigeants africains, de suivre une approche normative, à de « nouveaux » donateurs plus pragmatiques, on ignora de plus en plus les normes et les pratiques, telles que la paix libérale, les droits humains, les élections et la non-indifférence. Les autocrates n'hésitèrent pas à jouer davantage la « carte de la souveraineté ». Au début des années 2030, cette tendance se poursuit et s'intensifia dans plusieurs régions, ainsi qu'au niveau de l'UA. Finalement, au milieu des années 2030, bien que l'APSA fût, sur le papier, toujours guidée par le principe de non-indifférence, la majorité des dirigeants en Afrique, à l'exception de quelques régions, avait réduit cette norme à la non-ingérence.

A l'opposé, les Etats membres d'autres régions « plus progressistes », lassés par la paralysie au niveau central de l'UA, se tournèrent vers leurs CER/MR pour relever les défis. Ainsi, en 2032 par exemple, à la suite d'un coup d'Etat dans un pays, la CER, dont ce pays était membre, adopta une position ferme à l'égard des militaires putschistes, en excluant toute implication de l'UA pour éviter de s'enliser dans des discussions sans fin. Motivés par la participation de la société civile, des CER/MR « progressistes » investirent plus d'efforts notamment dans la prévention des conflits, efforts qui commencèrent bientôt à porter leurs fruits grâce à l'engagement de la population dans ces régions. A l'instar de la mobilisation mondiale contre la LRA, des organisations de la société civile firent campagne pour demander une intervention internationale immédiate afin de mettre fin aux souffrances humaines liées aux exactions d'extrémistes violents dans les régions du Sahel et d'Afrique de l'Ouest, en particulier des groupes Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin (JNIM) et Boko Haram.

## L'APSA en 2040

Sur le papier et au plan rhétorique, l'APSA paraît quasi parfaite. Elle représente un système multilatéral, doté de valeurs et de principes cohérents et codifiés pour l'ensemble du continent. L'Acte constitutif de l'Union africaine, le Protocole relatif à la création du CPS ainsi que la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance ont continué d'être développés dans le cadre des réformes de l'UA. La représentativité du CPS a été améliorée et le rôle de la société civile renforcé. Mais les proclamations sur le papier et les actes dans la pratique divergent fortement. Les Etats membres n'affichent souvent qu'une volonté politique limitée pour coopérer dans le domaine de la sécurité ; quant à la coopération au niveau continental, elle est compliquée par le fait que des régions différentes font face à des défis différents, qui exigent donc des solutions différenciées. En conséquence, malgré la réorganisation du CPS et sa représentation plus équitable du continent, son influence reste limitée dans la pratique. Les Etats membres se soustraient à son processus décisionnel en prenant des décisions unilatérales ou ponctuelles, et il n'est pas rare que les décisions du CPS ne soient pas exécutées. Comme les mécanismes de conformité ne sont généralement pas respectés, les valeurs communes de l'APSA sont également devenues une coquille vide. Les Etats membres ont souvent renoncé à apprendre à se servir des instruments de l'UA sur la gouvernance, les droits humains et dans d'autres domaines, sans parler de les mettre en œuvre.

Les Etats membres sont davantage intéressés par des coopérations au niveau régional. Mais ils préfèrent généralement voir les CER/MR travailler sur les affaires économiques et financières plutôt que coopérer pour la sécurité. De plus, il existe d'importantes différences entre les CER/MR en termes de puissance, d'efficacité et de performance.

Dans certaines régions néanmoins, les Etats membres, surtout les plus importants, sont intéressés par le fait de coopérer au niveau régional pour la sécurité. Mais pour cela, ils préfèrent passer par des CER/MR forts et tenir l'UA à l'écart. De ce fait, ces CER/MR dirigent sur un pied d'égalité, et la subsidiarité joue en leur faveur avec ces nouveaux rapports de force et l'acceptation par l'UA d'un rôle plus subalterne. Ces changements sont également bénéfiques aux relations de travail entre la Commission de l'UA et ces CER/MR. Les activités des CER/MR sont mises en œuvre en étroite coopération avec la société civile.

Dans les régions dans lesquelles il n'existe aucune volonté politique d'aller de l'avant, que ce soit en passant par l'UA ou par les CER/MR, le principal mode opératoire est la « non-action ». Et lorsque les Etats membres se sentent contraints d'agir, ils privilégient le « forum shopping », à savoir ils favorisent des forums multilatéraux ou des conférences réservées à certains cercles, à l'instar du Shangri-La Dialogue, pour s'assurer un processus décisionnel unilatéral et le moins de contraintes possible. Ces forums n'appartenant pas au périmètre de l'APSA, on observe, dans ces régions, une déconnexion entre les Etats membres, leurs CER/MR et l'UA. Cela ne facilite pas la

coopération interrégionale au niveau de l'UA, qui est donc très rare.

En même temps, avec la mise en œuvre opérationnelle de la Formule de Livingstone et des Conclusions de Maseru dans le cadre de la réforme de l'UA dans les années 2020, la société civile, jeunes et femmes compris, les chefs traditionnels, la diaspora et le secteur privé ont gagné en influence au sein de l'APSA. Le Conseil économique, social et culturel (ECOSOCC) a gagné en influence ; les représentants de la société civile soutiennent les processus décisionnels du CPS et sont invités à des réunions. Cependant, même si la société civile est importante au niveau central, son action n'est guère efficace au regard de la faible influence restant au CPS. En fait, les Etats membres n'en font aucun cas, et toutes les décisions majeures sont prises en dehors du cadre (continental) de l'APSA.

Dans plusieurs régions, partant du constat qu'il n'existe aucune solution militaire à de nombreux problèmes de sécurité non traditionnels auxquels ils sont confrontés, les Etats membres estiment nécessaire de développer des instruments moins contraignants (« soft tools ») pour renforcer la résilience de la société au niveau local. Des CER/MR progressistes se sont ainsi davantage ouverts à la société civile ; ils lui ont attribué des tâches concrètes et lui ont accordé un espace politique pour influencer les décideurs. Par ailleurs, la société civile participant au sein de tels CER/MR joue également un rôle plus important au niveau local. Dans d'autres régions aussi, la société civile obtient de meilleurs résultats au niveau local où elle a occupé le terrain laissé vacant par l'Etat. A ce niveau-là, on accorde davantage d'attention à son opinion car elle est fréquemment impliquée dans la mise en œuvre d'activités telles que le dialogue politique, la médiation, la prévention des conflits et le soutien des infrastructures de paix. Quant au secteur privé, il comble les lacunes et soutient la paix et la sécurité par le biais de technologies de communication, ainsi qu'en finançant et construisant des infrastructures.

De la même manière, bien que l'APSA ait amélioré l'engagement citoyen et les mécanismes de responsabilisation suite aux réformes de l'UA, cela n'a qu'un impact très limité dans la pratique. Le citoyen ordinaire considère que l'APSA ne répond pas à ses besoins, vu le faible respect et le peu d'impact de ses politiques et de ses décisions. En outre, les discussions au niveau de l'UA et de la plupart des CER/MR n'ont pas lieu sur la place publique. En dehors du soutien populaire dont jouissent les CER/MR les plus puissants, l'opinion ne croit guère en cette architecture.

Dans ce nouvel environnement politique, la Commission de l'UA suit désormais une approche pragmatique pour promouvoir la paix et la sécurité : elle a intégré des approches modérées incluant la prévention directe et structurelle des conflits pour œuvrer tranquillement à la paix et à la sécurité, à l'écart des projecteurs. Quand un pays joue la carte de la souveraineté pour éviter de discuter des causes profondes à un conflit, la Commission poursuit la discussion sur d'autres terrains, comme la question du genre par exemple.

Tous les partenariats avec l'ONU, l'UE et d'autres organisations internationales sont toujours en place, mais ils ne sont guère

actifs, en partie parce que l'APSA a perdu sa légitimité auprès des bailleurs de fonds à presque tous les niveaux. La multiplicité des CER/MR et des autres forums est jugée trop complexe et déroutante, et les donateurs exigent une rationalisation. Ils continuent certes, avec certains Etats membres, à financer les coûts de l'APSA, essentiellement au niveau continental, mais ce budget est limité. Les CER/MR plus puissants disposent de budgets plus conséquents, essentiellement couverts par leurs Etats membres respectifs.

Le financement extérieur limité de l'APSA ne signifie pas pour autant que les acteurs extérieurs ne sont pas impliqués dans le financement d'activités pour la paix et la sécurité en Afrique. La France et les Etats-Unis, par exemple, restent très engagés, tandis que la Chine, en particulier, est devenue plus active et s'affirme franchement. Cependant, ces pays financent et instrumentalisent essentiellement des activités qui servent leurs propres intérêts, strictement définis, et ils agissent avant tout sur l'axe sécurité - développement. Par ailleurs, la « non-action » de l'UA et de nombreux CER/MR a laissé le champ libre à une multitude d'acteurs extérieurs, dont les interventions ne reposent pas non plus sur des intérêts communs, mais sur le développement de leur influence et de leurs profits.

## La paix et la sécurité en Afrique en 2040

L'absence de volonté politique des Etats membres à utiliser l'APSA a un impact varié sur le continent, selon la puissance et le caractère plus ou moins progressiste des CER/MR concernés.

Certaines régions, comme l'Afrique occidentale, disposent d'un CER/MR fort, avec une société civile qui assure l'équilibre des pouvoirs au sein du système. Avec davantage de médiation et une prévention plus efficace, les conflits ont moins l'occasion de survenir et de se propager. La paix et la sécurité s'améliorent en conséquence, et la croissance économique progresse, facilitée par une plus forte intégration régionale.

Dans d'autres régions, les CER/MR sont plus faibles ou les autocrates ont le champ libre. La corruption est tenace, et les dirigeants défendent en premier lieu leurs propres intérêts. En outre, avec la faible attention de la communauté internationale au respect des droits humains et en l'absence d'une architecture continentale de paix et de sécurité efficace ou de toute autre forme d'intervention, les gouvernements ont plus ou moins toute latitude pour traiter leur population comme ils l'entendent. La répression est la principale forme de gestion des conflits. Dans les pays où le gouvernement est aux mains d'un groupe identitaire particulier, celui-ci s'est servi de son pouvoir pour supprimer d'autres groupes. Dans quelques cas, cela a même conduit à ce que l'on peut considérer comme un génocide.

Toutes ces défaillances dans la prévention des conflits ont rendu ambiguë l'importance accordée en Afrique à des valeurs autrefois communes, telles que les droits humains. Avec des instances décisionnelles trop faibles au niveau continental pour réfréner la violence, les conflits reprennent et se propagent.

La paix et la sécurité souffrent d'une vulnérabilité continue et structurelle dans de nombreuses régions d'Afrique. Des formations extrémistes violentes prospèrent en s'appuyant sur les griefs des groupes opprimés et en profitant de l'absence de coopération internationale. Cela ouvre également la porte à des acteurs extérieurs qui agissent pour servir leurs propres intérêts. Il leur arrive de lancer des opérations militaires unilatérales ou bilatérales pour soutenir ou saper des gouvernements africains, et de prendre la tête de certaines opérations, comme les processus de médiation par exemple.

## SCÉNARIO 4 : LE VILLAGE ABANDONNÉ



# LE VILLAGE ABANDONNÉ

## SCÉNARIO 4 : LE VILLAGE ABANDONNÉ

### AUCUNE VOLONTE POLITIQUE ET AUCUNE ADAPTATION

#### Principales caractéristiques de l'APSA :

non-exécution ; gestion des conflits nationale et limitée.

#### Principaux intervenants :

interventions unilatérales des Etats les plus forts et d'acteurs extérieurs ; vagues coalitions opportunistes et ponctuelles ; UA non fonctionnelle, et instrumentalisation de CER/MR comme source de légitimité.

#### Nature des interventions :

intérêts individuels et nationaux autocentrés ; sécurisation et militarisation ; peu d'attention accordée au développement, à la gouvernance et aux droits humains.

#### Environnement de sécurité en résultant :

détérioration des conditions de sécurité et de l'Etat de droit ; graves crises humanitaires et nombreuses migrations ; concurrence géopolitique dans le contexte d'une nouvelle « ruée vers l'Afrique » ; réseaux florissants d'extrémisme violent et de criminalité transnationale organisée.



## L'histoire du futur

La crise du multilatéralisme, qui avait débuté dans les années 2010, se poursuit et s'intensifie dans les années 2020. La pandémie de COVID-19 et la crise économique qui suivit mirent de nouveaux bâtons dans les roues à la collaboration internationale. Le système mondial devint progressivement multipolaire, avec une forte concurrence géopolitique. Les dirigeants africains réagirent comme la plupart des autres dirigeants, ailleurs dans le monde. Incapables d'être source d'inspiration pour leur population et d'agir en précurseurs, ils s'occupèrent de leurs intérêts individuels et nationaux. Pour trouver des appuis ou les maintenir, les dirigeants exploitèrent souvent les sentiments nationalistes.

Les pays mieux nantis notamment restèrent autocentrés, sans volonté ou dans l'incapacité d'aider les autres dans leur région au-delà du minimum nécessaire pour leurs intérêts nationaux. Quelques pays nord-africains quittèrent ainsi l'APSA dès qu'ils se retrouvèrent sursollicités et incapables de gérer l'énorme afflux migratoire, alors même qu'ils faisaient déjà face à des pressions croissantes sur la sécurité en interne. L'ensemble du continent africain fut confronté à d'énormes défis transnationaux, voire même transrégionaux. La croissance démographique continua de largement dépasser la croissance économique, ce qui se traduisit par un accroissement général de la pauvreté. Le changement climatique et le manque d'inclusion s'amalgamèrent en un mix toxique, qui offrit un terrain fertile à l'extrémisme violent et à la criminalité organisée. Ne ressentant aucun attachement à leur nation et sensibles à la radicalisation, de nombreux jeunes vinrent ainsi grossir les rangs d'extrémistes violents. Leurs réseaux devinrent de plus en plus transrégionaux, et finirent même par couvrir l'ensemble du continent. Même les Etats autrefois relativement forts s'affaiblirent en conséquence.

Les effets furent dévastateurs. En 2025, un conflit entre deux grands pays d'Afrique, qui se transforma en guerre sans merci, porta un premier coup majeur à l'unité africaine et au multilatéralisme. Les Etats membres de l'UA prirent parti pour des camps différents, ce qui entraîna des tensions croissantes entre pays sur le continent. De plus, le conflit attira de grandes puissances extérieures, qui choisirent, elles aussi, des camps différents. Un second coup fut porté lorsque plusieurs pays imposèrent ou se divisèrent en de nouveaux Etats, déstabilisant parfois des régions entières.

En dépit du chaos qui s'ensuivit, quelques pays réussirent à conserver une relative stabilité et à faire preuve de résilience. Néanmoins, en l'absence d'ardents défenseurs de l'UA et de l'APSA, le programme d'intégration de l'Afrique disparut totalement. L'AfCFTA ne fut jamais mise en place et le commerce intracontinental s'effondra.

## L'APSA en 2040

Même si l'APSA existe encore, elle est dans un état moribond et survit uniquement grâce aux fonds octroyés par quelques gouvernements et ONG idéalistes. Les Etats membres de l'UA sont dans l'incapacité de mobiliser des ressources suffisantes, et les acteurs extérieurs ne souhaitent plus soutenir une architecture obsolète. Si le CPS affaibli se réunit encore de temps à autre, il peine généralement à trouver un consensus pour les déclarations communes, et les problèmes les plus importants ne figurent même pas à l'ordre du jour. L'UA est faible et seuls quelques CER/MR restent quelque peu fonctionnels. Les autres sont réduits à l'impuissance, conséquence des directions différentes empruntées par leurs Etats membres suite à des conflits d'intérêts, d'objectifs et d'aspirations. Quelques pays ont « cherché refuge » auprès d'un CER/MR « fonctionnel », auquel ils ont adhéré. Comme les Etats membres ne coopèrent pas entre eux, ni ne se coordonnent de manière structurée au niveau continental, il n'existe guère d'adéquation entre les actions de l'UA et celles des CER/MR, et les procédures des CER/MR manquent de cohérence dans la pratique. Comme aucune institution, ni aucun Etat membre ne reprend l'APSA en main, l'architecture, rarement utilisée, est devenue inutile.

Les gouvernements africains ne s'occupent plus que de leur propre stabilité, et ne se sentent pas en mesure d'aider les autres. Ils se cachent souvent derrière le principe de non-ingérence, devenu plus important que celui de la non-indifférence, qui les exposerait en retour au regard des autres. Quand des Etats plus puissants prennent une situation en main, – et cela arrive fréquemment –, ils violent des normes internationales, lorsque nécessaire, pour défendre leurs propres intérêts. De telles interventions sont généralement unilatérales, et se font sans contrôle ni coordination, mais on assiste aussi à la formation de vagues coalitions, de nature opportuniste et ponctuelle, au gré des intérêts. Dans certaines régions et dans de rares cas de convergence de vues, les Etats membres peuvent aussi intervenir sous le couvert des CER/MR ou de l'APSA, qu'ils instrumentalisent pour se parer de légitimité. Cependant, face à la multitude de défis qu'ils doivent gérer par leurs propres moyens, même les Etats plus forts se retrouvent dépassés.

L'appui extérieur à des interventions unilatérales ou parfois des coalitions ponctuelles est conditionné. Lorsque des gouvernements non africains fournissent une assistance bilatérale ou des fonds, ils interviennent uniquement si cela leur permet d'étendre leur influence ou pour d'autres raisons géopolitiques. En conséquence, plusieurs pays sont effectivement devenus les « vassaux » de leur « hégémon » extérieur, et se retrouvent même entraînés dans des guerres par procuration pour des acteurs extérieurs, qui se battent pour des ressources économiques et leur influence politique à l'échelle mondiale. Les bailleurs de fonds traditionnels ont réduit leur participation et ont été remplacés par la Chine, la Russie et les pays du Golfe. Tout comme certains donateurs « traditionnels », ces « nouveaux » donateurs tentent également de manipuler les interventions, qu'elles soient prévues dans le cadre de cette APSA dépassée ou en dehors, afin de servir leurs intérêts nationaux. Des pays comme la France, la Russie et les Etats-

Unis interviennent également dans des opérations militaires unilatérales pour défendre leurs intérêts. Les opérations de sécurisation et de militarisation en lien avec les politiques nationales, les migrations et le développement sur le continent trahissent le fait que les acteurs extérieurs accordent peu d'attention à la situation réelle, à la gouvernance et aux droits humains. C'est la loi du marché politique.

## La paix et la sécurité en Afrique en 2040

En l'état, l'APSA n'est plus capable de gérer les défis. Faute d'un système de sécurité collective fonctionnel en Afrique, la situation de la sécurité et de l'Etat de droit s'est dégradée sur le continent. L'espoir d'une paix durable paraît plus loin que jamais. L'instabilité structurelle est omniprésente, et le nombre de conflits longs a augmenté. La Corne de l'Afrique, la région des Grands Lacs, le bassin du lac Tchad et la région sahélo-saharienne sont devenus des systèmes conflictuels d'ordre structurel, étroitement imbriqués les uns dans les autres, d'envergure interrégionale et de longue durée.

Dans certains pays, les élites se servent des organes politiques pour défendre leurs intérêts privés. Les gouvernements, devenus plus autoritaires dans ces pays, entendent exploiter la population, réprimer les dissidents et laisser les zones périphériques livrées à elles-mêmes. Ils recourent souvent à des sociétés privées de sécurité militaire, des structures hybrides à mi-chemin entre l'armée d'Etat et l'armée mercenaire. Ailleurs sur le continent, l'autorité étatique s'est complètement effondrée, et ce sont des entités sous-étatiques ou l'entraide qui déterminent la forme des dispositifs de sécurité au niveau local : milices ou groupes d'auto-défense. Certaines entreprises militaires privées aident les chefs de guerre à vivre des ressources naturelles et à se créer leurs fiefs. Dénués d'importance aux yeux des chefs de guerre, les droits humains sont mis à mal, d'autant que les interventions et la plus forte présence de milices locales ont entraîné une propagation de la violence entre les communautés et de graves violations des droits humains.

En l'absence de coopération internationale et de mesures structurelles de sécurité collective, des acteurs transnationaux illégitimes, – à savoir des groupes extrémistes violents et des organisations de criminalité transnationale organisée par exemple –, profitent des innombrables occasions qui leur sont offertes de se soustraire au contrôle de l'Etat. Ils exploitent la quasi-absence de gestion des frontières qui permet la prolifération du trafic transfrontalier illégal et d'autres activités clandestines. Ils ont également distancé les gouvernements africains dans la maîtrise des technologies (de l'information), et sont en mesure de collecter des fonds, de communiquer et de causer des préjudices sans trop prendre de risques. Dans la région sahélo-saharienne principalement, les terroristes ont ainsi établi leurs propres Etats de facto. Les gouvernements et les communautés cherchent des réponses dans la militarisation, d'autant plus qu'en l'absence de coopération internationale, la dégradation de l'environnement et les maladies posent des problèmes supplémentaires. Des sociétés entières

perdent leurs capacités de résilience avec l'érosion de la cohésion sociale. Les populations s'évadent dans la radicalisation et les troubles sociaux, et dans les pires cas cela débouche sur le découragement et la perte de tout espoir d'un avenir meilleur. Tout cela a considérablement affecté le développement économique et le commerce continental.

Cet état d'insécurité, l'absence d'un Etat de droit et leurs conséquences ont entraîné de graves crises humanitaires et de nombreux mouvements migratoires de personnes cherchant à rejoindre des zones offrant plus de sécurité sur le continent, en Europe ou encore dans la région du Golfe. Les pays riverains de la mer Méditerranée et de la mer Rouge subissent la pression des migrants en transit ou bloqués dans les camps. En même temps, les conflits et l'instabilité se sont également propagés à des régions auparavant stables telles que l'Afrique australe. Le continent a assisté à un afflux massif d'armes. Parmi elles, un nombre considérable de mini drones a fondamentalement changé le caractère du champ de bataille en Afrique, tout comme les réseaux sociaux qui ont aussi un impact considérable sur les conflits, qu'il s'agisse de soulever l'indignation ou de rechercher des soutiens.

Entre-temps, les acteurs extérieurs ne sont pas restés inactifs non plus. Le continent est caractérisé par une forte et fréquente ingérence extérieure. L'UE et les pays du Golfe ont mis en place un mur maritime pour tenir les migrants à l'écart. En outre, la géopolitique mondiale a un impact fort sur le continent. L'unité africaine et la stabilité ont cédé du terrain à ce que certains appellent la nouvelle « ruée vers l'Afrique ». La Chine, la France, les pays du Golfe, la Russie, la Turquie, le Royaume-Uni et les Etats-Unis ont établi leurs zones d'influences dans de nombreuses régions d'Afrique. Loin de se préoccuper des souffrances des populations africaines, ils se concentrent sur leurs intérêts propres : maintenir à l'écart les réfugiés et les « terroristes », gérer l'instabilité et conserver l'accès à certaines ressources. Quelques Etats africains plus forts participent également à cette « ruée » et jouissent de leur propre sphère d'influence.

On voit néanmoins se dessiner une tendance à contre-courant. Avec le vieillissement rapide de la population africaine, les jeunes commencent à faire entendre leur voix et critiquent la manière dont leurs parents ont abandonné le continent aux acteurs extérieurs. Ils demandent une coopération politique et de sécurité africaine, prônent le panafricanisme et l'Afrique d'abord (Africa First). C'est ainsi qu'un débat a commencé pour envisager comment rétablir, réformer et réinventer les institutions africaines.

## CONCLUSIONS

Les quatre scénarios présentés ont été conçus pour permettre d'appréhender ce à quoi l'APSA pourrait ressembler en 2040. Les projections inscrites dans les quatre quadrants du schéma (cf. figure 2) s'articulent autour de deux interrogations majeures :

- 1) Les Etats membres de l'UA auront-ils la volonté politique nécessaire à la pleine mise en œuvre de l'APSA, ou non ?
- 2) L'APSA sera-t-elle aménagée pour répondre aux défis intervenant sur le continent, ou non ?

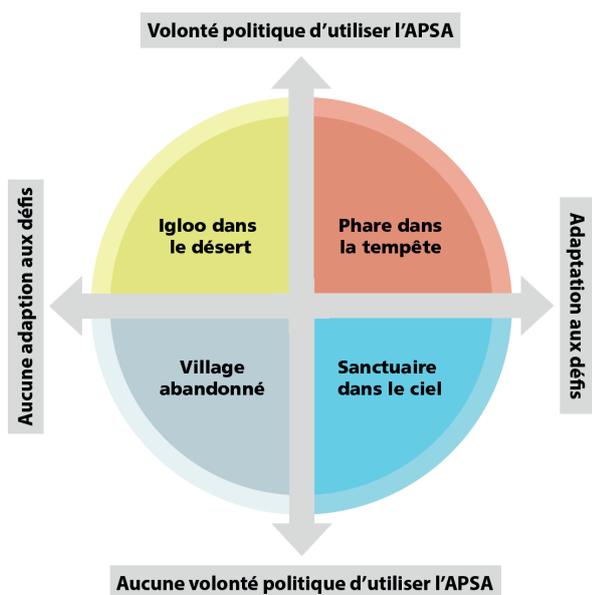


Figure 2 : scénarios pour l'APSA en 2040

En cette période où l'Afrique est confrontée à un nombre croissant de défis sécuritaires non traditionnels et interrégionaux – tels que l'extrémisme violent et le terrorisme, la criminalité transnationale organisée, la dégradation de l'environnement et les changements climatiques, les migrations clandestines et les pandémies –, où le multilatéralisme est menacé et les pressions budgétaires fortes, les différents scénarios mettent en évidence le fait que l'APSA se trouve à la croisée des chemins. D'ici 2040, indépendamment de l'impact qu'aura la pandémie de COVID-19 en Afrique, le continent africain devra surmonter d'énormes défis, mais il a aussi de belles opportunités à exploiter, qui vont des richesses de l'Afrique à la technologie, en passant par ses populations et la société civile. Ces scénarios soulignent l'importance stratégique d'une APSA pleinement fonctionnelle. Ils défendent vivement la nécessité d'adapter l'APSA aux nouvelles réalités plutôt que de créer de nouveaux dispositifs. Il ressort de ces scénarios qu'une fois adaptée et structurée de manière responsable, l'APSA a le potentiel pour fonctionner comme un système de sécurité collective à part entière, capable de contribuer de façon significative

au renforcement de la paix et de la sécurité en Afrique en 2040. La forme que prendra l'avenir dépendra avant tout de la manière dont les Etats membres de l'UA et leurs partenaires internationaux traiteront les questions suivantes :

- Pour le continent, comment faire face à des problèmes de sécurité non traditionnels, qui ne s'arrêtent pas aux frontières nationales, ont une envergure de plus en plus transrégionale et ne peuvent être résolus sans coopération internationale ? Comment passer de politiques à court terme, traitant les symptômes, à des approches à long terme, fondées sur les causes profondes ? Faut-il modifier le concept et la composition de la FAA ?
- Comment renforcer la légitimité de l'APSA ? Comment l'APSA peut-elle contribuer à développer des solutions plus légitimes aux conflits par l'intermédiaire de processus inclusifs, une plus forte « présence sur le terrain » ou en trouvant des solutions qui respectent les normes entérinées dans la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CADEG) et entérinées également par l'AGA ?
- Dans un contexte de crise mondiale du multilatéralisme, comment améliorer l'efficacité des relations entre l'APSA au niveau central, les CER/MR au niveau régional et l'ONU au niveau international ? Comment mieux répartir les tâches, améliorer l'interopérabilité et quels sont les meilleurs instruments selon les différents niveaux institutionnels ?
- Comment tirer davantage profit, au sein de l'APSA, du rôle positif des organisations de la société civile et du secteur privé ? Comment assurer une meilleure mise en œuvre opérationnelle et application de la Formule de Livingstone (2008) sur le mécanisme d'interaction entre le CPS et les organisations de la société civile dans la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique, ainsi que des Conclusions de Maseru (2014) sur le renforcement de la mise en œuvre de la Formule de Livingstone ?
- Comment surmonter les difficultés de financement de l'APSA et sa dépendance à l'égard des bailleurs de fonds, tout en assurant la cohérence entre les efforts et les ressources financières ?
- Comment rendre plus opérationnels les piliers existants de l'APSA, tels que la FAA, le Fonds pour la paix, le Système continental d'alerte rapide ainsi que les systèmes d'alerte rapide des CER/MR ?
- Comment ancrer davantage les normes et les valeurs communes de l'UA, et plus particulièrement leur application, pour empêcher un éventuel retour en arrière à l'avenir ? Quels mécanismes d'émulation mutuelle pourraient amener les Etats membres à donner le meilleur d'eux-mêmes ? Comment pleinement utiliser les mécanismes de conformité existants (comme la CADEG et le MAEP (Mécanisme africain d'évaluation par les pairs) par exemple) ?
- Pour les gouvernements africains, comment réussir à demeurer à l'avant-garde de la technologie dans leurs efforts pour lutter contre les réseaux de criminalité transnationale organisée et contre d'autres groupes illicites ?
- Les préférences et les réponses à ces questions varient souvent fortement, et nombre de points nécessitent des débats plus approfondis, mais les choix que les décideurs politiques finiront par faire aujourd'hui détermineront le paysage de paix et de sécurité de demain sur le continent.

Les préférences et les réponses à ces questions varient souvent fortement, et nombre de points nécessitent des débats plus approfondis, mais les choix que les décideurs politiques finiront par faire aujourd'hui détermineront le paysage de paix et de sécurité de demain sur le continent.

# CURRICULUM VITAE DES PARTICIPANTS AU PROCESSUS DE SCÉNARIOS POUR L'APSA 2019

## Participants

### **Abdirahman Yusuf AYNTE**

Abdirahman Aynite est ancien Ministre de la planification et de la coopération internationale de Somalie et cofondateur de l'Heritage Institute for Policy Studies (HIPS) à Mogadiscio, Somalie.

### **Laura ANYOLA TUFON**

Laura Anyola Tufon est coordinatrice régionale pour la Commission de justice et de paix de l'Archidiocèse catholique de Bamenda, Cameroun.

### **Sandra ADONG ODER**

Sandra Adong Oder est responsable de la politique civile au sein du département Paix et Sécurité de l'Union africaine.

### **Valentine ATONDE-OLADIMEJI**

Valentine Atonde-Oladimeji est représentante permanente par intérim de la CEDEAO auprès de l'Union africaine.

### **Paul David BABO**

Le lieutenant-colonel Paul David Babo est conseiller militaire à la Mission permanente du Cameroun auprès de l'Union africaine à Addis-Abeba, Éthiopie.

### **Simon BADZA**

Simon Badza est chargé des questions politiques au Secrétariat du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine.

### **Pierre Aimé BIKELE**

Pierre Aimé Bikele dirige la division de l'enseignement supérieur de l'École internationale des forces de sécurité (EIFORCES) à Yaoundé, Cameroun.

### **Steven BOURKE**

Steven Bourke est responsable des affaires politiques chargé de la prévention des conflits et de la médiation au Bureau des Nations unies auprès de l'Union africaine (UNOAU) à Addis-Abeba, en Éthiopie.

### **Shewit Hailu DESTA**

Shewit Hailu Desta est spécialiste Conflits et alerte précoce du service Prévention des conflits et alerte précoce du Département Paix et Sécurité de la Commission de l'UA.

### **Ousmane Aly DIALLO**

Ousmane Aly Diallo est chercheur à Amnesty International à Dakar, Sénégal.

### **Mame Ely DIENG**

Mame Ely Dieng est premier conseiller pour la réforme du secteur de la sécurité au Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire général à Bujumbura, Burundi.

### **Dr. Fiifi EDU-AFFUL**

Dr. Fiifi Edu-Afful est chargé de recherche et directeur adjoint des programmes de l'unité Opérations de soutien de la paix au centre de formation Kofi Annan International Peacekeeping Training Center (KAIPTC) à Accra, Ghana.

### **James GADIN**

James Gadin est conseiller spécial sur le G5 Sahel au PNUD – Bureau de Mauritanie.

### **Teta GISA**

Teta Gisa est haute fonctionnaire de l'UA au Ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale (MINAFFET) de la république du Rwanda.

### **Dr. Amandine GNANGUËNON**

Amandine Gnanguênon est chargée de cours sur la paix et la sécurité au Centre Michel de l'Hospital à Clermont-Ferrand, France.

### **Prof. Dr. Cheryl HENDRICKS**

Prof. Dr. Cheryl Hendricks est directeur général de l'African Institute of South Africa (AISA) à Pretoria, Afrique du Sud.

### **Dr. Anne ITTO**

Dr. Anne Itto est députée à l'Assemblée législative de l'Afrique de l'Est et ancienne Ministre de l'agriculture du Soudan du Sud.

### **Dr. Christopher KAYUMBA**

Dr. Christopher Kayumba est journaliste et éditeur au journal « The Chronicles » à Kigali, Rwanda.

### **Faith MABERA**

Faith Mabera est chercheuse senior à l'Institute for Global Dialogue (IGD) à Pretoria, Afrique du Sud.

### **H.E. Mariam MAHAMAT NOUR**

H.E. Mariam Mahamat Nour est Ministre de l'économie et de la planification du développement de la république du Tchad.

### **Jean Claude MUHIRE**

Jean Claude Muhire est coordinateur des programmes au Bureau de la FES au Rwanda.

### **Janah NCUBE**

Janah Ncube est directrice internationale des campagnes pour Crisis Action, association internationale dédiée à la protection des civils dans les conflits armés.

**Adji Khadijatou NDIAYE**

Adji Khadijatou Ndiaye est chargée de programmes au Centre de Compétence Paix et sécurité Afrique subsaharienne de la FES basé à Dakar, Sénégal.

**Dr. Jide Martyns OKEKE**

Dr. Jide Martyns Okeke est coordinateur des programmes régionaux pour l'Afrique au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) à Addis-Abeba, Ethiopie.

**Hester PANERAS**

Hester Paneras dirige le service Partenariats institutionnels et opérationnels au Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine (UNOAU) à Addis-Abeba, Ethiopie.

**Belen TEFERI**

Belen Teferi est chargée de programmes pour le Bureau de coopération avec l'Union africaine de la FES à Addis-Abeba, Ethiopie.

**Kesia-Onam Bijoue TOGOH BIRCH**

Kesia-Onam Bijoue Togoh Birch est conseillère du Groupe des Sages de l'Union africaine au Département Paix et Sécurité de l'Union africaine.

**Prof. Charles UKEJE**

Prof. Charles Ukeje est professeur de relations internationales à l'Université Obafemi Awolowo à Ife, Nigeria.

**Dr. Faouzia ZERAOULIA**

Faouzia Zeraoulia est professeure associée au Département des sciences politiques de l'Université de Jijel, Algérie.

**Comité de pilotage****Markus AWATER**

Markus Awater dirige le Bureau de coopération avec l'Union africaine de la fondation Friedrich Ebert (FES) à Addis-Abeba, Ethiopie.

**Elisabeth BRAUNE**

Elisabeth Braune dirige la section Moyen et Proche Orient / Afrique du Nord de la FES à Berlin, Allemagne.

**Prof. Dr. Ulf ENGEL**

Prof. Dr. Ulf Engel enseigne la « Politique en Afrique » à l'Université de Leipzig, en Allemagne. Il conseille le Département Paix et Sécurité de l'Union africaine.

**Michelle NDIAYE**

Michelle Ndiaye est Représentante spéciale du Président de la Commission de l'UA (SRCC) et Directrice de la mission du Bureau de liaison de l'Union africaine en RDC.

**Dr. Manfred ÖHM**

Dr. Manfred Öhm dirige la section Afrique de la fondation Friedrich Ebert (FES) à Berlin, Allemagne

**Modérateur****Dr. Jaïr VAN DER LIJN**

Dr. Jaïr van der Lijn est responsable du programme Opérations de paix et gestion des conflits au Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).



## Au sujet de cette publication

L'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA) de l'Union africaine (UA) fait face à un avenir incertain : les menaces qui pèsent traditionnellement sur la sécurité en Afrique s'intensifient, tandis que de nouveaux défis surgissent. L'environnement extérieur change rapidement, le multilatéralisme évolue vers une crise sans précédent et de nouveaux acteurs étatiques et non étatiques sont apparus. Dans ce contexte, le processus de réforme de l'UA, et plus spécialement de l'APSA, revêt une importance stratégique pour l'Afrique pour préserver la paix et la sécurité à long terme sur le continent.

Cette situation impose de trouver des réponses à des questions cruciales sur le fonctionnement de l'APSA : comment adapter l'APSA aux nouvelles menaces sécuritaires ? Quels acteurs impliquer dans la prise de décisions et la mise en œuvre ? Comment améliorer la coopération et la coordination entre les instances régionales, continentales et internationales dans le domaine de la paix et de la sécurité ?

Un panel de 35 éminents décideurs, experts et intellectuels africains ainsi que de représentants de la société civile africaine a été réuni pour travailler sur ces questions. Ils ont élaboré quatre scénarios distincts pour l'APSA jusqu'en 2040, qui permettent d'explorer différents futurs possibles pour la sécurité collective en Afrique. Ce processus met en lumière les implications politiques des décisions prises aujourd'hui ainsi que leurs conséquences dans les années à venir.

## Au sujet de la FES

Depuis plus de 40 ans, la Fondation Friedrich Ebert (FES) œuvre à promouvoir les valeurs de la Démocratie sociale en Afrique. Nous défendons la justice sociale, la démocratie, la paix et la solidarité internationale sur le continent. La FES encourage et facilite les échanges politiques entre l'Afrique, l'Allemagne et l'Europe depuis de nombreuses années, en partenariat avec différentes parties prenantes : organisations régionales et continentales, partis politiques, syndicats, groupes de la société civile et autres publics intéressés.

Dans le cadre des programmes conjoints organisés avec nos partenaires, nous nous employons à favoriser et à renforcer la participation politique démocratique et sociale. Nous aidons la jeune génération à développer des idées pour un avenir meilleur. La Fondation Friedrich Ebert contribue au dialogue sur la paix et la sécurité, la migration et les processus de transformation économique. Nous organisons des programmes de formation politique et de réseautage international dans le but d'améliorer la défense des intérêts des travailleurs.

Nous ne pourrions relever des défis mondiaux tels que le changement climatique, les flux financiers illicites ou la migration que si nous unissons nos efforts à ceux des pays africains. C'est pourquoi nous nous engageons en faveur de partenariats internationaux avec les pays d'Afrique.

Pour de plus amples informations sur la FES et sur le processus de scénarios pour l'APSA, nous vous invitons à consulter les pages suivantes sur notre site Internet :

[www.fes-au.org](http://www.fes-au.org)

[www.fes.de/en/africa-department](http://www.fes.de/en/africa-department)

