

Gestion des conflits dans le cadre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA)

Résultats d'une analyse des interventions menées par l'Union africaine et les Communautés économiques régionales en vue de résoudre et de prévenir des conflits violents en Afrique au cours de la période 2013-2015

Sophie Desmidt et Volker Hauck
Avant-propos de Michelle Ndiaye

www.ecdpm.org/dp211fr

Étude bénéficiant de l'appui financier du Gouvernement allemand / GIZ pour le projet APSA d'analyse d'impact, et menée en collaboration avec l'IPSS



Gestion des conflits dans le cadre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA)

Résultats d'une analyse des interventions menées
par l'Union africaine et les Communautés
économiques régionales en vue de résoudre et de
prévenir des conflits violents en Afrique au cours de
la période 2013-2015

Sophie Desmidt
Volker Hauck

Avant-propos de Michelle Ndiaye

Table des matières

Table des matières.....	ii
Liste des encadrés.....	ii
Liste des graphiques.....	iii
Remerciements.....	iv
Sigles et acronymes.....	v
Avant-propos.....	vii
Résumé analytique.....	ii
1.Introduction.....	1
2.Radiographie de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA).....	4
2.1. Création de l'Union africaine : de la non-intervention à la non-indifférence.....	4
2.2. Les fondements de l'APSA.....	6
L'Union africaine (UA).....	6
Les Communautés économiques régionales et les Mécanismes régionaux (CER / MR).....	7
3.Approche méthodologique.....	10
4.Tendances et observations qui ressortent de l'analyse des interventions de l'UA / des CER au cours de la période 2013-2015.....	13
4.1. Coordination et coopération entre l'UA et les CER / MR et avec les partenaires internationaux	13
4.2. Approches pragmatiques de la subsidiarité et de la division du travail entre l'UA et les CER / MR	17
4.3. Une utilisation variable des instruments de l'APSA, en fonction du niveau de violence.....	20
4.4. Extension de la médiation et de la diplomatie préventive.....	24
4.5. Trouver le juste équilibre entre les principes de souveraineté et de non-indifférence.....	27
5.Conclusions.....	33
Bibliographie.....	35

Liste des encadrés

Encadré 1 : Contexte - Évolution du contexte africain en matière de paix et de sécurité.....	2
Encadré 2 : Contexte – Le cadre institutionnel de l'APSA.....	5
Encadré 3 : Contexte – Les régions, éléments constitutifs de l'APSA.....	8
Encadré 4 : Contexte – méthodologie utilisée pour analyser l'impact de l'APSA.....	11
Encadré 5 : Illustration – Coopération entre l'UA, les CER / MR et les Nations unies ou l'Union européenne.....	15
Encadré 6 : Illustration – Comparaison entre deux opérations de soutien à la paix conduites par l'UA : LRA et Al-Shabaab.....	18
Encadré 7 : Illustration – Coordination et alignement des activités de l'UA et des CER / MR.....	19
Encadré 8 : Contexte – Exemples de conflits violents où les interventions ont combiné les trois instruments.....	22

Encadré 9 : Illustration – Formes diverses prises par les efforts de médiation de l'UA, des CER / MR et des partenaires internationaux	26
Encadré 10 : Illustration – Comparaison des missions électorales déployées en Afrique en 2015	27
Encadré 11 : Contexte – Facteurs déterminant ou réfrénant une intervention de l'UA	28
Encadré 12 : Illustration – Intérêts nationaux et équilibre entre les principes de souveraineté et de non-indifférence : les exemples du Burundi et de Boko Haram	29
Encadré 13 : Illustration – Efforts déployés au niveau régional pour résoudre le conflit en cours au Mozambique	31

Liste des graphiques

Graphique 1 : Implication de l'UA dans les conflits violents, en comparaison de l'implication conjointe de l'UA et de CER / MR	13
Graphique 2 : Interventions conjointes de l'UA et des CER / MR au cours de la période 2013-2015	14
Graphique 3 : Combinaisons d'instruments de l'UA et des CER / MR au cours de la période 2013-2015 ..	21
Graphique 4 : Nombre moyen et pourcentage de conflits violents (niveaux 3 à 5) en Afrique, au cours de la période 2013-2015.....	23
Graphique 5 : Totaux moyens des conflits violents avec et sans intervention de l'UA et des CER / MR, par rapport au nombre total de conflits violents au cours de la période 2013-2015.....	23
Graphique 6 : Engagements de l'UA et des CER / MR dans des efforts de médiation au cours de la période 2013-2015.....	25
Graphique 7 : Implication de l'UA / des CER dans des accords de paix au cours de la période 2013-2015.....	25
Graphique 8 : Comparaison entre les conflits violents avec et sans intervention de l'UA et des CER / MR au cours de la période 2013-2015	30
Graphique 9 : Comparaison entre la non-intervention dans les conflits violents de tous les pays et la non-intervention dans les conflits violents des UA10 au cours de la période 2013-2015	32

Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier Michelle Ndiaye, directrice chez IPSS du programme pour la paix et la sécurité en Afrique et directrice du secrétariat du Tana Forum, ainsi que Gerhard Mai, coordinateur technique de la coopération internationale allemande avec l'UA, spécialiste des questions de paix et de sécurité au bureau de liaison GIZ-UA, à Addis-Abeba, pour leurs précieux soutien et encouragements à ce projet. Nous mesurons à sa juste valeur la contribution qu'ils ont apportée au contenu de ce document. Merci aussi à Bernadette Schulz, ancienne chargée de projet du GIZ pour la Coordination régionale de la paix et de la sécurité en Afrique, qui a accompagné ce projet au cours de ses premières années.

En avril 2015 et en novembre 2016, la coopération allemande (GIZ), le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) et IPSS ont présenté leur analyse de l'impact de l'APSA au cours de la période 2014-2015 (pour l'année 2015 uniquement dans le cas d'IPSS) à des membres du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, à des représentants de la Commission de l'UA et des Communautés économiques régionales ainsi qu'à des partenaires internationaux. De précieux commentaires ont été recueillis pendant et après ces sessions. Nous tenons à remercier le Dr Admore Kambudzi, Directeur f. f. du Département paix et sécurité de la Commission de l'Union africaine et Secrétaire du Conseil de paix et de sécurité de l'UA d'avoir facilité ce processus. Nous exprimons également notre gratitude aux présidents et co-présidents de ces deux réunions de présentation, à savoir S.E. l'Ambassadeur Smail Chergui, Commissaire de l'UA en charge de la paix et de la sécurité, et l'Ambassadeur Schmidt, de l'Ambassade d'Allemagne à Addis-Abeba, pour la présentation de 2015, et S.E. Adam Maïga Zakariaou, Ambassadeur du Niger en Éthiopie, Représentant permanent auprès de l'Union africaine et Président du CPS de l'UA, ainsi que Matthias Schauer, Chef de mission adjoint de l'Ambassade d'Allemagne, pour la présentation de 2016.

Les auteurs souhaitent également remercier l'IPSS d'avoir organisé en novembre 2016 un séminaire de discussion autour de la méthodologie de cette analyse, et étendre ces remerciements aux participants de ce séminaire, aux représentants de la Commission de l'UA, au personnel de l'IPSS, de l'ISS (Institute for Security Studies), sans oublier les experts internationaux. Leurs commentaires et recommandations se sont avérés très utiles et ont été repris dans le cadre de la compilation de l'analyse d'impact de l'APSA pour l'année 2016.

Enfin, ce travail n'aurait pas été possible sans le dévouement de nombreux membres du personnel et stagiaires de la GIZ, d'IPSS et de l'ECDPM, qui ont conjugué leurs efforts afin de compiler les données de chaque année en à peine quatre mois et demi. Un immense merci à tous.

Sigles et acronymes

ACLED	projet <i>Armed Conflict Location and Event Data</i>
AFISMA	Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine
AMISOM	Mission de l'Union africaine en Somalie
APF	Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique
APL	Accord politique libyen
APSA	Architecture africaine de paix et de sécurité
APSP	Programme pour la paix et la sécurité en Afrique
AUCISS	Commission d'enquête de l'Union africaine sur le Soudan du Sud
AUEOM	Mission d'observation électorale de l'Union africaine
BCH	Baromètre de conflits de Heidelberg
CASF	Force en attente de l'Afrique centrale
CBLT	Commission du bassin du lac Tchad
CCE	Cour des comptes européenne
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEEAC	Communauté économique des États de l'Afrique centrale
CEN-SAD	Communauté des États sahélo-sahariens
CENI	Commission électorale nationale indépendante nigériane
CER	Communauté économique régionale
<i>CIRGL</i>	Conférence internationale sur la région des Grands Lacs
COMESA	Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe
CONOPS	Concept opérationnel
CPS	Conseil de paix et de sécurité
DPS	Département paix et sécurité
EAC	Communauté d'Afrique de l'Est
EASBRICOM	Mécanisme de coordination de la Brigade en attente de l'Afrique de l'Est
EASBRIG	Brigade en attente de l'Afrique de l'Est
EASF	Force en attente de l'Afrique de l'Est
EASFCOM	Mécanisme de coordination de la force en attente de l'Afrique de l'Est
EASFSEC	Secrétariat de la force en attente de l'Afrique de l'Est
ECDPM	Centre européen de gestion des politiques de développement
ESF	Force en attente de la CEDEAO
FAA	Force africaine en attente
FIR	Force d'intervention régionale
FMM	Force multinationale mixte
GIC	Groupes internationaux de contact
GISAT-BF	Groupe international de suivi et d'accompagnement de la transition au Burkina Faso
GIZ	Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit
GMHUA	Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'UA
GTD	<i>Global Terrorism Database</i>
ICR-LRA	Initiative de coopération régionale pour l'élimination de la LRA
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
IPSS	<i>Institute for Peace and Security Studies</i>
ISS	<i>Institute for Security Studies</i>
LOGBASE	Quartier-général et base logistique de la Force en attente de l'Afrique de l'Est
LRA	<i>Lord's Resistance Army</i>
MINUAD	Mission conjointe des Nations unies et de l'Union africaine au Darfour

MISAHEL	Mission de l'UA pour le Mali et le Sahel
MOE	Mission d'observation électorale
MOU	Protocole d'accord
MR	Mécanismes régionaux pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits
NARC	Capacité régionale d'Afrique du Nord
OCI	Organisation de la coopération islamique
ONU	Organisation des Nations Unies
OSP	Opérations de soutien à la paix
OUA	Organisation de l'unité africaine
PACDS	Politique africaine commune de défense et de sécurité
PLANELM	Composante de planification de la Force en attente de l'Afrique de l'Est
PNIB	Produit intérieur brut
PRIO	<i>Peace Research Institute Oslo</i>
RASD	République arabe sahraouie démocratique
RCA	République centrafricaine
RDC	République démocratique du Congo
RDPC	Reconstruction et développement post-conflit
RENAMO	Résistance nationale mozambicaine
RSPC	Représentant spécial de la Présidente de la Commission de l'UA
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SASF	Force en attente de l'Afrique australe
SCAR	Système continental d'alerte rapide
UA	Union africaine
UCDP	<i>Uppsala Conflict Database Program</i>
UE	Union européenne
UMA	Union du Maghreb arabe
UPDF	<i>Ugandan People's Defence Force</i>

Avant-propos

L'Institute for Peace and Security (IPSS) de l'université d'Addis-Abeba s'emploie à soutenir la paix et la sécurité en Afrique. Le Programme pour la paix et la sécurité en Afrique (APSP), qui est une entreprise commune de l'IPSS et de l'Union africaine, est à l'origine d'apports substantiels et de grande qualité visant à promouvoir des solutions africaines aux défis que l'Union africaine (UA) les Communautés économiques régionales (CER) et les mécanismes régionaux pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits (MR) doivent relever en matière de paix et de sécurité.

C'est dans ce contexte que, depuis 2016, l'APSP apporte son concours à la réalisation d'une analyse d'impact systématique des apports de l'Architecture africaine pour la paix et la sécurité (APSA) à la paix et à la sécurité sur tout le continent africain, au travers de l'ensemble des conflits. Cette analyse d'impact se concentre sur les interventions effectuées dans les domaines de la diplomatie, de la médiation et des opérations de soutien à la paix (OSP). Initiée en 2013 par la GIZ, en coopération avec le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM), elle est financée par le Ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement (BMZ).

L'APSP de l'IPSS se félicite de sa coopération avec la GIZ et avec l'ECDPM et de la décision de se joindre à partir de 2017 à cette analyse d'impact annuelle de l'APSA, dont les précédents messages-clés et constatations sont résumés dans le présent document. L'APSP considère par ailleurs ce document comme un corpus de données de recherche complémentaire, mettant en évidence les avancées et les points de blocage dans la promotion de la paix et de la sécurité en Afrique, au travers de ce cadre stratégique unique.

Ce travail minutieux de recherche et d'analyse effectué chaque année sur plus de 25 conflits à travers l'ensemble du continent africain participe à maints égards du mandat de l'APSP. Les connaissances et les éclairages recueillis par ce biais contribuent à façonner les points de vue et les acquis au sein de la Commission de l'UA, des CER et de leurs États membres et à alimenter leurs échanges politiques avec les partenaires internationaux et les parties prenantes de la société civile et des milieux universitaires. Les résultats et les études de cas représentent aussi un fabuleux réservoir d'échanges et d'apprentissage entre pairs. Ces éléments seront utilisés pour l'enseignement au niveau master et permettront d'approfondir les recherches effectuées par les étudiants et les élèves de troisième cycle ainsi que leur connaissance de la paix et de la sécurité en Afrique, de l'APSA et de son potentiel face aux conflits africains. Enfin, l'ensemble des éléments contextuels recueillis au titre de l'analyse d'impact de l'APSA pourront s'avérer utiles pour mener des recherches plus approfondies sur certains conflits, déterminer dans quelle mesure ils pourraient ou non être résolus, et rapporter les leçons apprises et les recommandations politiques aux décideurs politiques afin de contribuer à « Faire taire les armes d'ici à 2020 », l'ambitieux objectif que se sont fixé les chefs d'États et de gouvernements africains.

L'analyse d'impact de l'APSA pourrait en outre contribuer au suivi de la feuille de route 2016-2020 de l'APSA, que l'UA a officiellement dévoilée en avril 2016. Basée sur les réalisations et les défis restants au terme de la mise en œuvre de la feuille de route précédente (2011- 2013), elle est le fruit d'un processus inclusif et participatif associant plusieurs départements de la CUA, des CER et des MR.¹ D'après l'UA, la feuille de route 2016-2020 de l'APSA est un document stratégique qui s'articule autour de cinq objectifs assortis d'indicateurs. Le suivi de ces objectifs et indicateurs sera confié en interne au Département paix et sécurité (DPS) de l'UA et des mesures sont actuellement prises pour mettre en place le système de suivi.

¹ UA (2016)

L'APSP de l'IPSS recommande la lecture de ce document aux décideurs et praticiens non initiés, mais intéressés par la mise en œuvre actuelle et future de l'APSA, mais il la recommande tout autant aux acteurs qui ont suivi et soutenu la mise en œuvre de l'APSA au cours de ces dernières années, car ils y trouveront un point de vue complémentaire intéressant.

Michelle Ndiaye, Directrice du Programme pour la paix et la sécurité de l'IPSS et Directrice du secrétariat du Tana Forum

Résumé analytique

Au travers de ce document de travail, nous entendons éclairer le débat sur des activités menées par les organisations régionales africaines afin de promouvoir la paix et la sécurité, en l'espèce la diplomatie, la médiation et les opérations de soutien à la paix (OSP) déployées dans le cadre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA). Ce travail s'inscrit dans un engagement à plus long terme de l'ECDPM, un projet d'analyse de l'impact de l'APSA financé par le gouvernement allemand (plus précisément par la coopération internationale allemande, *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ)) et mené en collaboration avec l'*Institute for Peace and Security Studies* (IPSS) de l'Université d'Addis-Abeba.

Ce document s'adresse à tous ceux qui s'intéressent à l'Union africaine (UA) et aux efforts déployés par les organisations régionales africaines afin de promouvoir la paix et la sécurité sur le continent. Il s'adresse également aux décideurs politiques et aux praticiens qui souhaitent mettre leurs connaissances à jour ou se confronter à un autre point de vue sur les connaissances acquises. Les constatations qu'il livre sont le fruit d'un travail de recherche documentaire intensif, couvrant les années 2013 à 2015. À la lumière de cette recherche, il délivre 12 messages-clés, qui sont résumés en cinq grandes constatations.

Résumé des constatations

Les résultats quantitatifs et qualitatifs de cette recherche confirment une observation générale des intervenants et observateurs de l'APSA, à savoir que cette architecture offre un cadre très utile pour promouvoir la paix et la sécurité sur l'ensemble du continent africain. L'analyse nous permet cependant de nuancer ce message en exergue, à la lumière d'un certain nombre d'observations plus critiques, issues de la recherche. Cette analyse se fonde sur des chiffres issus d'analyses quantitatives, d'analyses qualitatives au travers d'études de cas et d'autres sources de données accessibles au public.

Premièrement, en termes de coordination et de coopération dans le cadre de l'APSA, notre analyse montre une intensification des efforts déployés conjointement par l'UA et les Communautés économiques régionales / Mécanismes régionaux pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits (CER / MR) pour résoudre des conflits violents. Entre 2013 et 2015, les efforts conjoints de l'UA et des CER / MR sont passés de 56% à 69% et ont même atteint 75% en 2014. S'agissant de la coopération et de la coordination des efforts avec les partenaires internationaux (entendez non africains) face à des conflits violents, on observe une grande diversité des schémas de coopération mis en place pour renforcer la collaboration et les efforts déployés conjointement afin de résoudre des conflits très intenses. On reste cependant dans le « peut mieux faire ».

Deuxièmement, nos constatations confirment que diverses questions se rapportant à la subsidiarité, aux avantages comparatifs et à la division du travail entre l'UA et les CER / MR face à des conflits violents restent sans réponse. On recherche des solutions ad hoc et pragmatiques, faute d'une interprétation claire ou commune des accords, mais aussi du fait de la conjoncture politique dans les États membres de l'UA et entre ceux-ci. Plus l'UA et les CER / MR alignent et coordonnent leurs activités, plus leurs interventions ont des chances d'être efficaces. Compte tenu cependant du problème non résolu de la subsidiarité, cette coordination et cet alignement ne sont pas forcément le gage du succès.

Troisièmement, les résultats montrent que les interventions de l'UA et des CER / MR passent de plus en plus souvent par une combinaison d'instruments, généralement de la médiation conjuguée à de la diplomatie. Comme le montrent les chiffres de notre analyse, cette combinaison de médiation et de diplomatie de l'UA et des CER ne cesse d'augmenter entre 2013 et 2015, passant de 32% à 40%, puis 44%. Le déploiement d'une intervention et d'activités de l'UA ou des CER / MR sous l'égide de l'APSA est en outre d'autant plus probable que le conflit gagne en intensité. Au cours de la période 2013-2015, par exemple, l'UA et les CER / MR sont intervenus conjointement dans 89% des guerres en Afrique. Si l'UA et

les CER / MR sont intervenus dans l'écrasante majorité des conflits de haute intensité, ils ne se sont en revanche pas mêlés de 56% des conflits violents en moyenne, et ce, pour diverses raisons sur lesquelles nous revenons plus loin.

Quatrièmement, force est de constater, au vu de notre analyse, que l'UA et les CER / MR ont accentué leurs efforts de médiation et de diplomatie préventive face aux conflits violents. Les chiffres montrent qu'au cours de la période 2013-2015, l'UA et les CER / MR ont pris part à 73% des processus ayant abouti à la signature d'un accord de paix, bien qu'ils y aient plus souvent joué les seconds que les premiers rôles. L'UA, en particulier, s'engage toujours plus. Les missions liées aux élections sont par ailleurs devenues des plates-formes pertinentes pour la diplomatie préventive de l'UA et des CER face à des contextes propices aux conflits, surtout lorsque des missions pré-électorales de haut niveau sont conjuguées à des missions d'observation électorale à court et à long terme.

Cinquièmement, et ce sera notre dernier point, les résultats montrent que la posture adoptée par les États membres de l'UA vis-à-vis d'un conflit violent est largement conditionnée par leurs objectifs politiques nationaux et régionaux. Les principes de non-indifférence sont souvent mis en balance ou en compétition avec les principes de souveraineté nationale et les intérêts régionaux. L'Acte constitutif de l'UA et le Protocole relatif à la création du CPS énoncent des facteurs déterminant et réfrénant ces intérêts. Le rôle spécifique des puissances régionales et des grands États membres de l'UA apparaît comme un facteur important pour évaluer la probabilité, le timing et l'opportunité d'interventions et d'activités au titre de l'APSA. Au cours de la période considérée (2013-2015), 63% en moyenne des conflits violents situés dans les 10 plus grands États membres de l'UA (la grandeur étant ici mesurée par le PIB) n'ont fait l'objet d'aucune intervention, alors que la moyenne de non-intervention pour l'ensemble des conflits violents à travers le continent n'est que de 56%.

1. Introduction

Plus de dix ans se sont écoulés depuis que l'Union africaine (UA) s'est dotée d'une Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA) ; plus récemment, les gouvernements et les institutions africaines se sont employés à assurer le financement durable de la prévention et de la gestion des conflits en Afrique. Aujourd'hui, les décideurs politiques et les observateurs de l'APSA s'interrogent sur sa contribution à la paix et à la sécurité en Afrique et sur la façon d'assurer un meilleur suivi de sa mise en œuvre à l'avenir. Une question assurément d'actualité, vu l'évolution du contexte africain en matière de paix et de sécurité (voyez l'encadré 1).

Le présent document entend alimenter ce débat dans le cadre d'un engagement à plus long terme de l'ECDPM, à savoir le projet d'analyse de l'impact de l'APSA financé par le gouvernement allemand (plus précisément par la coopération internationale allemande, *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ)). Ce projet cherche à mieux appréhender la façon dont l'UA et les organisations régionales africaines promeuvent la paix et la sécurité par le biais de la diplomatie, de la médiation et d'opérations de soutien à la paix (OSP). Ce projet a démarré en 2012, mais les constatations reprises dans ce document de discussion couvrent les années 2013, 2014 et 2015 tout en tenant compte des tendances et des observations livrées par une analyse pilote couvrant la période 2007-2012, également réalisée dans le cadre de la même coopération.² L'IPSS (Institute for Peace and Security Studies), basé à Addis-Abeba, s'est joint à cette collaboration pour l'analyse des interventions de l'APSA en 2015 et se prépare à intégrer cet exercice dans son plan de travail annuel à partir de 2017. À l'occasion de rencontres au siège de l'UA, à Addis-Abeba, les membres du Conseil de paix et de sécurité de l'UA et les partenaires internationaux ont pu prendre connaissance des résultats de ce travail au travers d'exposés de la GIZ et de l'ECDPM en 2015 et de la GIZ, de l'ECDPM et de l'IPSS en 2016.

Destiné à un plus large public désireux de mieux appréhender les efforts déployés par l'UA et par les organisations régionales africaines en vue de promouvoir la paix et la sécurité sur le continent, ce document livre aussi des constatations susceptibles d'intéresser les initiés qui suivent de près l'APSA. Compte tenu de cet angle d'attaque, le point suivant brosse le tableau du positionnement institutionnel de l'UA et des organisations régionales africaines en matière de paix et de sécurité depuis le début des années 2000. Le point 3 donne un bref aperçu des instruments clés fournis par l'APSA pour s'engager dans la prévention et la gestion des conflits et décrit brièvement la méthodologie suivie par le projet d'analyse d'impact de l'APSA. Le point quatre présente et analyse brièvement les principaux résultats de cet exercice de suivi, et le dernier point de conclusion met l'accent sur les défis actuels et futurs.

² GIZ (2016),

Encadré 1 : Contexte - Évolution du contexte africain en matière de paix et de sécurité

Loin d'être statique, le contexte dans lequel s'inscrivent les conflits africains a connu un certain nombre de fluctuations au cours des vingt dernières années. Depuis la création de l'APSA, les organisations africaines et régionales ont largement amélioré le bilan continental de la paix et de la sécurité. L'Afrique a considérablement renforcé ses capacités de prévention, de gestion et de résolution des conflits, ce qui s'est traduit, depuis 2010, par une inversion de la courbe numérique des conflits. Après la fin de la Guerre froide, un certain nombre de « conflits gelés » en Afrique ont repris de manière violente, notamment au Libéria, en Sierra Leone, au Rwanda et en République démocratique du Congo (RDC).³ Après leur tassement, le nombre de conflits a constamment diminué sur l'ensemble du continent, entraînant une diminution numérique des conflits et des décès liés à des conflits en Afrique.⁴ Plusieurs bases de données font néanmoins état d'un nombre croissant de victimes civiles et d'une augmentation des décès et événements liés aux conflits au cours de la dernière décennie. En effet, depuis 2010, la tendance à la baisse des conflits observée depuis le début des années 2000 s'est de nouveau inversée.⁵ Il ressort des données recueillies par le projet ACLED (Armed Conflict Location and Event Data) que le nombre d'événements politiques violents et de décès liés à des conflits a atteint son plus bas niveau en 2005-2006 avant de repartir à la hausse.⁶ D'après l'UCDP (Uppsala Conflict Database Program), 2014 aura été l'année la plus violente depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, y compris en Afrique, mais aussi au Moyen-Orient, avec plus de 100 000 personnes tuées dans le cadre de violences organisées.⁷ Ce nombre est le plus élevé enregistré depuis 20 ans, le décompte des morts dans le cadre de violences organisées n'ayant plus dépassé les 100 000 depuis le génocide rwandais, en 1994. Aujourd'hui, alors que la majorité de l'Afrique vit en paix,⁸ la plupart des victimes de conflits africains se concentrent dans un nombre relativement restreint de pays, dont le Nigéria, le Soudan du Sud et la Somalie.⁹ Selon l'ACLED, l'Afrique et le Moyen-Orient restent les régions les plus affectées par des conflits violents : en d'autres termes, ces deux territoires connaissent le plus grand nombre de conflits armés au regard de leur évolution démographique.¹⁰

Selon le baromètre des conflits de Heidelberg, l'Afrique subsaharienne est la région qui connaît le plus de conflits « d'intensité élevée » au monde avec 14 des 38 conflits répertoriés de cette catégorie.¹¹ C'est en Afrique que l'ONU déploie la plupart de ses opérations de maintien de la paix et de ses casques bleus.¹² Au cours de ces dernières années, l'Afrique a été le théâtre d'un nombre croissant d'attentats terroristes qui ont surtout fait des victimes civiles. Les données de la GTD (Global Terrorism Database), une base de données libre de droits qui répertorie des informations sur les événements terroristes dans le monde entre 1970 et 2015 et qui est hébergée par l'université du Maryland, révèlent une croissance exponentielle des attentats terroristes en Afrique subsaharienne entre 2010 et 2015, avec un pic en 2014.¹³ En 2015, l'ACLED a enregistré 14 640 faits de conflit, soit une baisse de 14% du nombre de conflits armés par rapport à 2014 et une première inflexion vers le bas de la courbe des conflits depuis 2009. En revanche, 15 États ont vu leur violence politique globalement augmenter, ce qui veut dire que la tendance à la baisse vaut certes pour l'ensemble du continent, mais ne reflète pas forcément la situation dans chaque État.¹⁴

Bien que les guerres interétatiques aient eu tendance à disparaître en Afrique au cours des vingt dernières années au profit de guerres intra-étatiques, certaines poches de conflits extrêmement intenses ne s'arrêtent pas aux frontières nationales. Cilliers (2015) note malgré tout que la plupart des conflits armés actuels sont de nature interne plutôt qu'interétatique : les guerres internes constituent par conséquent la forme de conflit prédominante en Afrique. Les menaces qui pèsent sur la paix et la stabilité en Afrique procèdent de plus en plus de problèmes de gouvernance et de tentatives de changement anticonstitutionnel de gouvernement. Selon l'ACLED, les émeutes et

³ Cilliers and Schünemann (2013).

⁴ Ibid.

⁵ Guéhenno (2017).

⁶ Cilliers (2015).

⁷ UCDP (2015).

⁸ ISS (2015b).

⁹ The Guardian (2015).

¹⁰ ACLED (2015).

¹¹ HIIK (2017).

¹² Renwick (2015).

¹³ GTD (2016).

¹⁴ ACLED (2016).

les manifestations ont connu leur augmentation la plus forte, tant en termes absolus que relatifs, durant la période 1997-2013, alors que la part des violences politiques impliquant des batailles diminuait.¹⁵ Après la vague de démocratisation qui a suivi la Guerre froide en Afrique subsaharienne - et le mouvement plus récent en faveur de la démocratisation en Afrique du Nord -, le continent a connu de plus en plus de remises en cause de la qualité de la démocratie multipartite et des résultats électoraux. Des violences ont marqué les élections en Côte d'Ivoire, au Kenya, au Nigéria, au Zimbabwe, à Madagascar et plus récemment au Burkina Faso, en Gambie et au Burundi.¹⁶ En 2015, des élections étaient prévues dans pas moins de 13 pays d'Afrique : dans 11 d'entre eux, le risque de violence électorale était considérable au regard des tensions et conflits préexistants. La menace de violences électorales restera élevée dans les années à venir : en 2016, 17 élections étaient programmées, tandis que 13 pays sont appelés aux urnes en 2017.

¹⁵ ACLED.

¹⁶ Vanheukelom (2016).

2. Radiographie de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA)

2.1. Création de l'Union africaine : de la non-intervention à la non-indifférence

La création de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA) s'inscrit dans le cadre de la mutation de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) en Union africaine (UA).¹⁷ Cette mutation procède d'évolutions tant en Afrique que dans le reste du monde à l'issue de la Guerre froide. Dès 1990, l'OUA avait adopté une *Déclaration sur la situation politique et socio-économique en Afrique et les changements fondamentaux qui se produisent dans le monde*,¹⁸ marquant le début d'une nouvelle ère dans le traitement réservé par l'OUA aux questions des droits de l'homme, de la démocratie et de la paix, ainsi que de la sécurité et du développement. Elle continue néanmoins de considérer les questions de paix et de sécurité comme du ressort exclusif des États membres. Chaque fois que l'OUA était invitée à intervenir dans des conflits internes ou des atteintes systématiques aux droits de l'homme, elle a décliné l'offre en insistant sur les principes de souveraineté et de non-ingérence dans les affaires internes (article III de la Charte de l'OUA). Les conflits en Somalie, au Libéria, en Sierra Leone et le génocide rwandais ont douloureusement révélé cette faille.¹⁹

L'Union africaine voit le jour en 2002 pour succéder à l'OUA et symboliser le passage normatif de la non-intervention à la non-indifférence, avec la mise en place d'une architecture institutionnelle sophistiquée.²⁰ Les signataires de l'Acte constitutif de l'UA (2000) s'engagent, entre autres choses, à respecter les principes démocratiques, les droits de l'homme, l'état de droit et la bonne gouvernance (article 4 (m)), le caractère sacro-saint de la vie humaine (article 4 o) et à condamner et à rejeter des changements anticonstitutionnels de gouvernement (article 4 (p)). Mais l'Acte constitutif entérine surtout un principe fondamental, celui qui confère à l'UA le droit « d'intervenir dans un État sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité » (article 4 h).²¹ La création de l'UA s'accompagne de celle d'un Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine (CPS), seule instance décisionnelle de l'UA et point d'ancrage du cadre institutionnel de l'APSA (voyez l'encadré 2).

Cela dit, l'élément de souveraineté est rappelé avec force dans l'Acte constitutif de l'UA, comme en témoigne l'article 4 h) qui parle du « droit de l'Union d'intervenir dans un État membre *sur décision de la Conférence*, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité » (italiques ajoutées). L'article 3 de l'Acte constitutif de l'UA rappelle en outre que les objectifs de l'UA sont de « défendre la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance de ses États membres » (article 3 b)) et de « promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent (article 3 f)). Bien que le CPS occupe une place toujours plus importante dans la définition de l'agenda et des orientations stratégiques de l'UA en matière de prévention et de gestion des conflits, le fait que la Conférence de l'UA soit « l'organe suprême de l'Union » (article 6 (2)) montre bien que les (chefs d'État et

¹⁷ Desmidt (2016).

¹⁸ Selon cette Déclaration, la « [...] réalisation des objectifs que nous nous sommes fixé sera freinée tant qu'un climat de paix et de stabilité ne prévaudra pas en Afrique ». Traduction libre de la *Déclaration sur la situation politique et socio-économique en Afrique et les changements fondamentaux qui se produisent dans le monde*.

¹⁹ Dersso (2013).

²⁰ Le socle normatif de l'APSA est formé par l'Acte constitutif de l'Union africaine, le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine (Protocole relatif à la création du CPS) et la Politique africaine commune de défense et de sécurité (PACDS).

²¹ UA (2000).

de gouvernement des) États membres de l'UA restent à la manœuvre. Les récentes situations de conflit, au Soudan du Sud²² et au Burundi²³ notamment (pour ce dernier, voyez aussi l'Encadré 12) laissent à penser que les interventions de l'UA et / ou des organisations régionales dans les situations de conflit restent subordonnées aux « lignes rouges » que les États membres continuent de tracer et ce, en dépit des changements normatifs qui ont accompagné la mutation de l'OUA en UA. Comme le montre en revanche la situation en Gambie, l'UA et les CER ont appliqué les principes de démocratie et d'état de droit inscrits dans l'acte constitutif de l'UA. En soi, le fonctionnement et l'opérationnalisation de l'APSA devraient être fermement mis en œuvre en fonction des réalités politiques.

Encadré 2 : Contexte – Le cadre institutionnel de l'APSA

La création de l'UA et de l'APSA a entraîné celle d'un certain nombre d'instances qui forment l'ossature institutionnelle des activités et des interventions de l'UA et des CER au quotidien dans le domaine de la paix et de la sécurité en Afrique. L'APSA est diverse sur le plan institutionnel et loin d'être statique. L'APSA et ses institutions, tout en s'appuyant sur les expériences de certaines CER et de structures analogues au sein de celles-ci, fonctionnent comme une plate-forme de coopération et de coordination en interne, avec leurs homologues au niveau des CER et avec des partenaires externes. Cette plate-forme se compose des éléments suivants :

Le **Conseil de paix et de sécurité (CPS)** est l'organe de décision permanent de l'UA pour tout ce qui concerne la prévention, la gestion et la résolution des conflits (Protocole relatif à la création du CPS, article 2 (1)) et la pierre angulaire de l'APSA. Le CPS compte quinze membres, dix élus pour un mandat de deux ans, et cinq pour trois ans. Le CPS se veut un dispositif de sécurité collective et d'alerte précoce qui facilite l'apport d'une réponse opportune et efficace aux situations de conflit et de crise en Afrique.²⁴

Il revient à la **Commission de l'Union africaine** d'appliquer les décisions prises par le CPS et de fournir un soutien opérationnel. Elle le fait essentiellement par l'entremise de la Présidente de la Commission de l'UA et du Commissaire de l'UA en charge de la paix et de la sécurité, qui font rapport à la CPS de la mise en œuvre de ses décisions et de leurs propres initiatives. La Présidente et le Commissaire reçoivent un appui du Département paix et sécurité (DPS).

La **Force africaine en attente (FAA)** est une force multidimensionnelle de l'APSA qui regroupe des contingents civils, militaires et de police. Instituée par l'Article 13 du Protocole relatif à la création du CPS²⁵, elle est constituée de cinq brigades régionales pluridisciplinaires.²⁶ La FAA a des composantes civile, militaire et de police, censées se compléter lorsqu'elles sont mandatées pour faire appliquer des décisions du CPS se rapportant à des opérations de soutien à la paix (OSP).

Le **Groupe des Sages** est une composante consultative de l'APSA dont le principal domaine d'engagement est la diplomatie « silencieuse » et préventive. Il se compose de cinq personnalités africaines hautement respectées.²⁷ Chaque membre représente une des cinq régions du continent. À la demande du CPS ou de la Présidente de la Commission ou de leur propre initiative, les membres du Groupe des Sages entreprennent des actions afin de promouvoir la paix et de résoudre les conflits.²⁸ Le Groupe des Sages s'est saisi de différents dossiers de conflit depuis sa création en 2007, notamment à Madagascar, en Égypte et au Kenya.

Le **Fonds pour la paix** est un instrument financier mis en place en vertu de l'article 21 du Protocole relatif à la création du CPS. Le Fonds pour la paix doit apporter les ressources financières nécessaires à l'opérationnalisation de l'APSA. Ce Fonds est censé être abondé par les contributions de donateurs, d'États membres, du secteur privé, de la société civile et de particuliers.²⁹

Le **Système continental d'alerte rapide (SCAR)** est le système d'alerte rapide de l'UA qui doit fournir des données opportunes et fiables au CPS et à la Commission de l'UA afin de les prévenir des possibles conflits et vagues de violence. Le cas échéant, le SCAR coordonne ses efforts avec ceux de ses homologues au niveau des CER.

²² Williams (2016).

²³ Dersso (2016).

²⁴ Bah et al. (2014).

²⁵ Ibid.

²⁶ À savoir : la Force en attente de l'Afrique de l'Est (EASF), la Force en attente de l'Afrique australe (SASF), la Force en attente de l'Afrique centrale (CASF), la Capacité régionale d'Afrique du Nord (NARC) et la Force en attente de la CEDEAO (ESF).

²⁷ Desmidt (2016).

²⁸ Bah et al. (2014).

²⁹ L'UA a récemment pris des mesures afin de redynamiser les contributions au Fonds pour la paix, sur la base des recommandations formulées par le Haut Représentant du Fonds pour la paix, Dr. Donald Kaberuka (voyez également le point suivant consacré à l'Union africaine).

2.2. Les fondements de l'APSA

La plupart des Communautés économiques régionales (CER) existaient déjà avant l'instauration officielle de l'Union africaine (UA), en 2001. Ces CER se développaient chacune de leur côté et avaient chacune leurs propres mandats et mécanismes, y compris en matière de paix et de sécurité. On considérait généralement que la vocation des CER était de faciliter l'intégration économique régionale entre les membres des différentes régions qui composaient la Communauté économique africaine instaurée par le Traité d'Abuja (1991).³⁰ L'APSA repose sur les cinq régions d'Afrique (nord, sud, est, ouest et centre). Étant donné que l'UA reconnaît huit CER et deux mécanismes régionaux (MR), la composition des CER / MR et des cinq régions de l'APSA se chevauche. Hormis les défis institutionnels qui en découlent pour assurer une coordination et une coopération efficaces transparaît la question houleuse de la subsidiarité, du leadership et de la volonté politique d'agir face à des situations de conflit et de crise. Les relations entre l'UA et les CER / MR sont régies par un certain nombre de cadres juridiques et de documents fondamentaux. En premier lieu par l'article 16 du *Protocole de 2002 relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine* (Protocole relatif à la création du CPS), qui décrit les relations entre l'UA et les CER / MR dans le domaine de la prévention, de la gestion et de la résolution des conflits ; cet article stipule que les CER / MR « font partie intégrante de l'architecture de sécurité de l'Union, qui assume la responsabilité principale pour la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique ». Et en second lieu, par le Protocole de 2008 entre l'Union africaine et les CER / MR, sur lequel nous revenons plus en détail au point suivant, consacré aux Communautés économiques régionales et aux Mécanismes régionaux (CER / MR).

L'Union africaine (UA)

Depuis que l'Union africaine existe, la paix et la sécurité, y compris l'opérationnalisation de l'APSA, constituent sans doute le volet le plus exigeant et le plus coûteux de son budget et de son agenda. Confrontée à des troubles politiques persistants et à des conflits violents sur le continent, l'UA déploie des efforts de plus en plus complexes et considérables pour prévenir et gérer les conflits et mener des opérations de maintien de la paix. Jamais autant de troupes africaines n'ont été déployées en Afrique, tant dans le cadre d'opérations de soutien à la paix de l'UA / des CER que d'opérations de maintien de la paix des Nations Unies.³¹ D'après Williams (2014), non seulement beaucoup d'institutions et de structures organisationnelles interdépendantes et superposées de l'APSA ont été mises en place, mais elles « ont massivement accentué le rythme et la portée de leurs interventions dans la gestion des conflits », ce qui montre que la paix et la sécurité sont bel et bien la préoccupation première de l'Union africaine.³²

Compte tenu de l'expansion de son agenda et du nombre exponentiel de réunions tenues et de décisions prises par l'UA dans le domaine de la paix et de la sécurité, les partenaires extérieurs et les donateurs lui reconnaissent de plus en plus un rôle régional. Les relations primordiales de l'Union africaine sont celles qu'elle entretient avec l'Union européenne et avec les Nations Unies. Cette expansion de son rôle et de son agenda a également amené l'UA à prendre davantage confiance en elle-même et à insister fréquemment sur le poids qui pèse sur ses épaules dans la gestion et la prévention des conflits et sur sa

³⁰ Site web de l'Union africaine, aperçu des Communautés économiques régionales (CER), consulté en janvier 2017.

³¹ En 2015, les Nations unies ont déployé neuf opérations de maintien de la paix en Afrique. Dans le même temps, une opération mixte de maintien de la paix UA-ONU (MINUAD) a été déployée au Darfour (Soudan). L'UA a prolongé sa mission en Somalie (AMISOM), entamée en 2007 afin de combattre al-Shabaab et de soutenir le gouvernement fédéral somalien et le processus d'édification de l'État dans ce pays. L'UA a en outre autorisé la poursuite du déploiement de l'Initiative de coordination régionale pour l'élimination de la LRA (ICR-LRA) en RDC, en Ouganda, et en République centrafricaine, et autorisé la Commission du bassin du lac Tchad (CBLT) et le Bénin à déployer une Force multinationale mixte (FMM) contre Boko Haram dans la région du lac Tchad.

³² Williams (2014).

contribution à la paix et à la sécurité internationales lors des réunions et des rencontres avec les partenaires extérieurs.

Depuis sa création, l'UA (et ses États membres) a dû compter sur des fonds extérieurs pour financer ses activités en faveur de la paix et de la sécurité. D'après les experts, les partenaires extérieurs prennent en charge près de 90% du coût des activités menées par l'UA en matière de paix et de sécurité.³³ Les partenaires extérieurs de l'UA et les États membres de l'UA contribuent directement aux opérations de soutien à la paix au travers de mécanismes et de comptes distincts, ainsi que de valorisations, suivant le type d'opération de pacification et le rôle joué par certains États membres dans ces opérations. Comme les partenaires extérieurs fournissent la majeure partie des ressources financières, de même que la formation, la logistique et le soutien à la planification, cette dépendance vis-à-vis des sources de financement externes a créé des tensions considérables, tant au sein de l'Union qu'entre celle-ci et ses partenaires extérieurs. Dans sa quête de financements prévisibles, flexibles et durables, l'UA a récemment cherché à fixer de nouvelles orientations stratégiques. En janvier et en juin 2015, les États membres de l'UA se sont mis d'accord pour financer le coût des efforts déployés par l'UA en faveur de la paix et de la sécurité à hauteur de 25%, d'ici 2020, au titre de l'engagement pris par l'UA de « Faire taire les armes » d'ici 2020, dans le cadre plus vaste de l'Agenda 2063 pour le développement.³⁴ En juillet 2016, le Sommet de l'UA a adopté les recommandations formulées par le Groupe de haut niveau pour le Fonds pour la paix, sous la houlette de l'Envoyé spécial de l'UA, Donald Kaberuka. Ces recommandations prévoient notamment l'introduction d'un prélèvement de 0,2% sur certaines importations des États membres de l'UA afin d'augmenter le financement de l'Union.³⁵ Grâce à ce prélèvement de 0,2%, le Fonds pour la paix disposerait d'une enveloppe de 325 millions de dollars en 2017 et de 400 millions de dollars d'ici 2020 au lieu des 302 millions estimés pour son budget global la même année. Cette enveloppe permettrait de financer 100% des coûts de fonctionnement et 75% des programmes de l'UA ainsi que 25% des opérations de soutien à la paix conduites par l'UA / les CER. En ce qui concerne les opérations de soutien à la paix, il est prévu que les 75% restants soient financés par l'ONU au travers des contributions obligatoires. Enfin, tous les reliquats seront reversés à la réserve de crise pour pouvoir réagir rapidement en cas de crise inopinée.

Les Communautés économiques régionales et les Mécanismes régionaux (CER/MR)

L'UA ne reconnaît officiellement que huit communautés économiques régionales (CER) et deux Mécanismes régionaux de prévention, de gestion et de résolution des conflits (voyez l'encadré 3).³⁶ Cette situation pose quelques problèmes institutionnels, s'agissant en particulier de la Force africaine en attente (FAA), l'un des six éléments continentaux du cadre institutionnel de l'APSA (voyez ci-dessus l'encadré 2). La FAA se compose de cinq brigades régionales en attente, c'est-à-dire « pré-positionnées ». Comme la composition des cinq régions chevauche celle des diverses CER qui existaient avant la création de l'Union africaine et de l'APSA, deux mécanismes de coordination supplémentaires ont été mis en place pour gérer les brigades régionales en attente de la FAA en Afrique de l'Est et en Afrique du Nord, à savoir un secrétariat de la Force en attente de l'Afrique de l'Est (EASF) et une Capacité régionale d'Afrique du Nord (NARC). Les brigades régionales en attente de l'Afrique de l'Ouest, de l'Afrique centrale et de l'Afrique australe sont gérées et hébergées respectivement par la CEDEAO, la CEEAC et la SADC. Plusieurs États membres de l'Union africaine étant membres de divers CER / MR, on assiste souvent à un recoupement des actions menées par les CER autour des questions de paix et de sécurité dans leurs États membres respectifs.

³³ Ibid.

³⁴ UA (2015a) et UA (2015b).

³⁵ Miyandazi (2016), voyez également Desmidt and Marclint (2016).

³⁶ Union africaine, Communautés économiques régionales (CER) et Mécanismes régionaux (MR) voyez <http://www.au.int/en/organs/recs>.

Encadré 3 : Contexte – Les régions, éléments constitutifs de l'APSA

Les huit CER reconnues par l'UA sont l'Union du Maghreb arabe (UMA), le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA), la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD), la Communauté d'Afrique de l'Est (EAC), la Communauté Économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC).

<http://www.un.org/fr/africa/osaa/peace/recs.shtml>

Au départ, le cadre juridique de l'EASBRIG, la brigade régionale en attente pour l'Afrique de l'Est, était un Protocole d'accord en vue de l'établissement d'une Force en attente de l'Afrique de l'Est (EASF) signé par le Burundi, les Comores, Djibouti, l'Éthiopie, le Kenya, le Rwanda, les Seychelles, la Somalie, le Soudan et l'Ouganda, tous membres actifs de l'EASBRIG en 2005. Depuis avril 2013, le Soudan du Sud a rejoint ce groupe avec le statut d'observateur et devrait bientôt devenir membre à part entière. En l'absence d'une CER couvrant ces dix pays, les chefs d'État et de gouvernement de la région ont autorisé la création d'un mécanisme de coordination appelé EASFCOM (anciennement EASBRICOM). En juin 2014, les dix membres de l'EASF ont signé un nouvel accord en vue de l'établissement de l'EASF, qui a renforcé le statut juridique de l'EASF en tant que mécanisme régional de prévention et de gestion des conflits en Afrique de l'Est. L'EASFCOM a également vu son statut élevé à celui d'un secrétariat complet en devenant l'EASFSEC en 2014. Selon l'EASFSEC, « L'établissement repose sur l'expérience des conflits qu'a connus l'Afrique, comme le génocide rwandais, la guerre au Soudan ou encore la guerre en Somalie ». Le Secrétariat (EASFSEC) et la composante de planification (PLANELM) de la Force en attente de l'Afrique de l'Est se trouvent à Nairobi, au Kenya, tandis que le quartier-général et la base logistique (LOGBASE) de l'EASF se trouvent à Addis-Abeba, en Éthiopie.

L'Union du Maghreb arabe (UMA) étant en sommeil depuis 1989, il a fallu créer la Capacité régionale d'Afrique du Nord (NARC) afin de combler un vide au niveau de la sous-région nord-africaine. Il s'est avéré compliqué de « réveiller » l'UMA compte tenu des dynamiques politiques en jeu entre ses États membres. Pour permettre aux pays d'Afrique du Nord de contribuer à la Force africaine en attente, la NARC a donc vu le jour en 2007 grâce à un protocole d'accord. En l'absence d'un secrétariat conjoint pour assurer la liaison entre les États membres de la NARC, la Libye s'est portée volontaire pour assumer cette fonction de coordination durant la phase de démarrage de la NARC, de 2005 à 2008. La NARC s'est toutefois heurtée à des problèmes considérables quand il s'est agi de mettre en place des cadres juridiques appropriés et donc de rendre la force en attente opérationnelle. D'après l'évaluation 2010 de l'APSA, les règles juridiques et constitutionnelles de certains États membres ont retardé la ratification du protocole d'accord de la NARC, alors que certains de ses membres rechignaient déjà à signer les documents fondateurs. Le litige concernant le statut du Sahara occidental continue d'empoisonner l'opérationnalisation de la NARC : quatre des six membres de la NARC ne reconnaissent pas la République arabe sahraouie démocratique (RASD).

En 2008, l'UA et huit CER / MR ont signé un Protocole d'accord de coopération en matière de paix et de sécurité entre l'Union africaine, les Communautés économiques régionales et les Mécanismes de coordination des brigades régionales en attente de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique du Nord (ci-après dénommé « Protocole de 2008 »). Ce Protocole de 2008 entre l'UA et les CER / MR fournit la base juridique à partir de laquelle l'UA et les CER / MR se coordonnent pour opérationnaliser l'APSA. Un des objectifs du Protocole est de « contribuer à la mise en œuvre opérationnelle intégrale et au fonctionnement effectif de l'architecture continentale de paix et de sécurité » (Article III, paragraphe 2 i)). L'évaluation 2014 de l'APSA (publiée en 2015) considère néanmoins que la question de la coordination et de la subsidiarité n'est pas réglée : « Faute d'apporter une définition claire et une signification commune au principe de subsidiarité, l'UA, l'ONU, les CER / MR et d'autres parties prenantes en donnent des interprétations variées, parfois contradictoires. »³⁷ Autant l'évaluation de l'APSA se plaît à souligner une étroite coordination dans certaines crises, autant elle constate que ce manque de clarté « a parfois créé des tensions entre l'UA et les CER / MR dans des situations de crise ».³⁸ D'autres experts relèvent également ce manque de clarté dans les cadres juridiques qui régissent les relations entre l'UA et les CER / MR. « Le Protocole relatif à la création du CPS souligne la responsabilité première de l'UA dans la promotion de la

³⁷ APSA (2015). Traduction libre.

³⁸ Ibid.

paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique. Le même protocole définit une relation du haut vers le bas, en vertu de laquelle le Président de la CUA et le CPS sont censés « harmoniser et coordonner les activités des CER » afin d'assurer leur cohérence avec les principes de l'UA. Le Protocole de 2008 insiste pour sa part sur les principes de subsidiarité, de complémentarité et d'avantage comparatif, sans en préciser les modalités pertinentes de mise en œuvre. »³⁹

Outre le manque de clarté juridique, ces défis liés à la subsidiarité sont la conséquence directe de la grande diversité et des différents parcours de développement choisis par les différentes CER (et dans une moindre mesure par les MR), pour des raisons qui tiennent à la fois de leur histoire et de leur géographie propres, de la spécificité de leur mandat initial et de la dynamique de leur économie politique régionale.⁴⁰ Ceci donne lieu à un chevauchement des mandats entre les différents organes de paix et de sécurité des CER et de l'UA. La prise en compte des fondements et des parcours de développement spécifiques des CER est indispensable pour évaluer l'efficacité et la qualité des interventions des CER / MR dans les conflits et le mandat dont chacun d'eux s'acquitte.⁴¹ L'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), la Communauté d'Afrique de l'Est (EAC), le Marché commun d'Afrique orientale et australe (COMESA) et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) sont mandatés pour traiter les questions de paix et de sécurité. De nouvelles organisations régionales ont par ailleurs vu le jour, et des organisations régionales existantes ont élargi leur mandat et leur programme originaux. C'est le cas notamment de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL)⁴² et, plus récemment, de la Commission du bassin du lac Tchad (CBLT) pour combattre Boko Haram.⁴³

³⁹ ISS (2017). Traduction libre.

⁴⁰ Voyez également ECDPM (2016).

⁴¹ En 2006, par exemple, l'Autorité de la COMESA a institué un Comité des Sages (*Committee of Elders*) qui doit « servir de médiateur en vue de l'exécution de missions préventives de rétablissement de la paix par l'office du Secrétaire général ». La SADC, pour sa part a défini la composition d'un Panel de Sages et d'un groupe de médiation de référence (*Panel of Elders and Mediation Reference Group*), qui a été approuvée par le Sommet de la Troïka de la SADC en août 2014. La coordination de ces divers mécanismes et organes institutionnels est l'une des raisons qui ont présidé à la création du réseau panafricain des sages (*PanWise*) en 2012. Voyez APSA (2015).

⁴² Conceptualisée à l'origine par les Nations Unies, la CIRGL occupe une place de plus en plus importante dans le traitement régional des problèmes de paix et de sécurité dans la région des Grands Lacs, sous l'égide de l'APSA. En 2000, les résolutions 1291 et 1304 du Conseil de sécurité des Nations Unies souhaitaient la tenue d'une Conférence internationale sur la paix, la sécurité, la démocratie et le développement dans la région des Grands Lacs. Depuis, la CIRGL prospère : elle se réunit au moins deux fois par an pour discuter des mesures urgentes à prendre en faveur de la paix et de la sécurité et pour agir sur le terrain, au travers notamment de la surveillance des élections, comme ce fut le cas au Soudan en 2015. La CIRGL compte actuellement 12 États membres : l'Angola, le Burundi, le Kenya, l'Ouganda, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, la République du Congo, la République du Soudan du Sud, le Rwanda, le Soudan, la Tanzanie et la Zambie.

⁴³ En 2014, les États membres de la Commission du bassin du lac Tchad (CBLT) et le Bénin ont décidé de réactiver la Force multinationale mixte (FMM) de la CBLT qui était en sommeil afin de combattre Boko Haram. En octobre 2014, les membres de la CBLT ont en effet estimé qu'elle offrait une excellente plate-forme de coordination pour leurs efforts militaires nationaux, face à la menace de Boko Haram qui se concentrait de plus en plus dans la région du lac Tchad.

3. Approche méthodologique

Les interventions de l'UA et des CER dans le cadre de l'APSA ont été analysées à l'aune de quatre types d'interventions, à savoir : i) les interventions diplomatiques, ii) la médiation, iii) les opérations de soutien à la paix (OSP) et iv) les activités de reconstruction et de développement post-conflit (RDPC). Le suivi de la période 2013-2015 s'est effectué sur une base annuelle, au travers d'études de documents du domaine public⁴⁴ et s'est concentré sur tous les conflits dépassant un certain niveau de violence (voyez l'encadré 4 pour plus de détails sur la méthodologie). L'analyse a porté sur les interventions de l'UA et des CER / MR dans 24 à 29 conflits violents chaque année, sur la période 2013-2015. Ces conflits violents se situaient un peu partout sur le continent africain, mais la plupart des conflits recensés avaient pour théâtre l'Afrique centrale, la Corne de l'Afrique et le Sahel. En raison de problèmes méthodologiques et de la difficulté à trouver des documents pertinents, le suivi s'est concentré sur les interventions i) à iii) et a dû, de facto, exclure les interventions de RDPC (voyez plus loin les explications détaillées). Notre recherche repose sur un balayage et une analyse complets des documents accessibles au public et de sources secondaires telles que des déclarations, communiqués, rapports officiels, etc. Il est probable que l'UA et les CER / MR déploient davantage d'efforts conjoints, mais ils n'ont pas (encore) été portés à la connaissance du public.

Les interventions diplomatiques, au sens où l'entend la méthodologie appliquée à notre recherche, couvrent un large éventail d'activités et de décisions, qui vont de la tenue de réunions sur des situations de conflit (à différents niveaux politiques), à toutes sortes de déclarations diplomatiques (formulation), en passant par la prise de mesures telles que la création de panels de haut niveau et l'adoption de sanctions. Les interventions diplomatiques sont le fait d'un large éventail d'intervenants, tant de l'UA que des CER / MR.⁴⁵ Nous nous sommes aussi intéressés aux efforts de diplomatie préventive déployés dans les pays qui n'ont pas encore connu de vague de violence ou qui risquent d'en connaître une bientôt. Sans surprise, trouver des informations publiques au sujet de ces actions préventives relève de la gageure. Par définition, la diplomatie préventive précède l'escalade du conflit et un engagement visible de l'UA et des CER / MR au travers d'une diplomatie plus silencieuse.

Tentatives de médiation et diplomatie préventive

Pour ce qui concerne la médiation, nous nous sommes principalement concentrés et avons analysé en tant que telles les tentatives de médiation entre des parties en conflit, y compris des partis politiques ou des parties belligérantes, en y incluant les efforts entrepris dans le cadre des missions du Groupe des Sages et des missions électorales. Ces dernières ont pour habitude de rencontrer les différents partis en lice et ces consultations ont été analysées comme telles. Par tentatives de médiation, nous entendons une série d'actions, qui vont de la constitution d'équipes de médiation à la conclusion d'un accord de paix intermédiaire ou définitif en passant par l'organisation de consultations entre les parti(e)s.

⁴⁴ Ces études se sont appuyées sur un très large éventail de sources publiques. À commencer par les déclarations publiques, les communiqués officiels et les rapports de l'UA et des CER / MR qui sont des documents officiels et constituent la principale source d'information. Parmi les autres sources consultées figurent des rapports des Nations Unies, des analyses expertes de groupes de réflexion et de centres de recherche sur les conflits, des bases de données sur les conflits (telles que celle de l'UCDP (*Uppsala Conflict Database Programme*), du projet ACLED (*Armed Conflict Location & Event Data*), du PRIO (*Peace Research Institute Oslo*), et de l'*International Conflict Group Crisis Tracker*, pour ne citer qu'elles) et des informations et analyses internationales.

⁴⁵ S'agissant de la situation au Soudan du Sud en 2014, par exemple, notre méthode de suivi a considéré une déclaration demandant la création d'une Commission d'enquête (internationale ou régionale) et l'adoption des mesures nécessaires pour en préparer la mise en place comme des interventions diplomatiques.

Opérations de soutien à la paix (OSP)

Un troisième volet important concerne les OSP et toutes les activités qui gravitent autour de l'autorisation, du déploiement et du maintien de ces opérations.⁴⁶ En général, les activités analysées dans le cadre de ce type d'instruments vont de l'organisation d'une réunion de mobilisation des ressources à l'autorisation ou l'octroi d'un mandat de déploiement d'une opération de soutien à la paix, en passant par le déploiement de cette opération ou la prorogation de son mandat. Depuis la création de l'Union africaine (UA) en 2001, l'UA et les CER / MR ont lancé onze OSP en Afrique, avec une configuration organisationnelle, des modalités de financement et une composition des troupes différentes à chaque fois.⁴⁷ Vu l'importance des soutiens financiers externes pour mener de telles opérations de soutien à la paix et de maintien de la paix en Afrique, l'UA passe par la diplomatie pour maintenir le dialogue politique avec les donateurs externes.⁴⁸ Le Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU) étant la principale instance en matière de paix et la sécurité internationales, toutes les opérations de soutien à la paix mandatées par la Conférence de l'UA cherchent, dans l'idéal, à obtenir l'assentiment du CSNU, au prix parfois de procédures et de négociations ardues. Des tensions sont en outre apparues entre l'UA et les CER / MR pour savoir qui lançait et dirigeait les opérations de soutien à la paix, la question de la subsidiarité et du leadership régional n'étant pas réglée.⁴⁹

Reconstruction et développement post-conflit (RDPC)

Dans le cadre du suivi des activités menées par l'UA et les CER / MR au titre de l'APSA, nous avons essayé de recenser les initiatives et les tentatives de reconstruction et de développement post-conflit (RDPC).⁵⁰ Nous nous sommes toutefois heurtés à plusieurs difficultés dans ce travail de cartographie de la RDPC. À commencer par le peu d'informations accessibles au public sur les activités menées par l'UA et les CER dans ce domaine. Les activités de RDPC sont souvent mises en œuvre à un niveau de gouvernance inférieur, par les gouvernements nationaux par exemple, plutôt qu'au niveau régional. Cette question de la subsidiarité percole tous les instruments déployés dans le cadre de l'APSA et constitue un élément important de l'actuel réexamen du cadre politique de la RDPC. La période d'évaluation d'un an, ensuite, est assurément trop courte pour jauger pleinement les répercussions et la qualité des mesures de RDPC dans un environnement conflictuel spécifique.

Encadré 4 : Contexte – méthodologie utilisée pour analyser l'impact de l'APSA

La méthodologie a été développée par l'ECDPM et GIZ à partir d'un exercice pilote de suivi (de la période 2007-2012), sachant par ailleurs qu'il fallait une prise en compte adéquate de la complexité et de la structure pluridimensionnelle de l'APSA. Cette méthodologie a été jaugée par des experts, à l'occasion d'un séminaire organisé par l'IPSS en novembre 2016 et sera affinée tout au long de la participation de l'IPSS à ce projet ainsi qu'au travers d'échanges avec la CUA. La méthodologie, qui vise à comprendre le contexte des conflits et à évaluer l'efficacité et la qualité des interventions de l'UA et / ou des CER dans un processus graduel, requiert une forte intensité de main-d'œuvre⁵¹ et se décline en cinq étapes :

⁴⁶ Les constatations livrées dans cette partie de l'analyse reposent sur d'autres travaux de la GIZ et l'apport de consultants extérieurs.

⁴⁷ Boutellis (2013).

⁴⁸ Il s'agit essentiellement des Nations Unies, de l'Union européenne, des États-Unis d'Amérique, de la Chine et de quelques autres donateurs, comme les États du Golfe.

⁴⁹ On a pu clairement s'en apercevoir en 2013, pendant la mise en place de la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (AFISMA), lorsque la CEDEAO et l'UA ne parvenaient pas à s'entendre sur la question du leadership et que certains s'inquiétaient de l'engagement de pays non-membres de la CEDEAO comme le Tchad.

⁵⁰ Le Cadre politique de la reconstruction et du développement post-conflit (RDPC) n'a été adopté qu'en 2006, mais il fait partie de l'APSA. Il a pour vocation d'aborder les questions de démobilisation, de désarmement et de réinsertion des anciens combattants ; du retour et de la réinsertion des populations déplacées ; de la réconciliation au niveau local ; et de jeter les bases d'une bonne gouvernance, dans les sphères politique et socio-économique. Union africaine. *RDPC Framework Document* (2006), page v.

⁵¹ Un groupe de cinq professionnels débutants et confirmés a effectué ce travail de suivi pendant une période de quatre mois et demi.

1^{ère} étape : comprendre les conflits

La première étape consiste à identifier les différents conflits que l'Afrique a connus au cours de l'année évaluée et à livrer un aperçu et une évaluation actualisée des principaux événements et évolutions de chacun d'eux. Les conflits identifiés par le Baromètre des conflits de Heidelberg (HCB) sont organisés en « unités de conflit politique », souvent au niveau infranational, et mesurés selon leur intensité, en fonction d'une échelle allant de 1 à 5.⁵² Le BCH annuel ainsi que d'autres sources et bases de données sont utilisés comme référence.⁵³

2^{ème} étape : regroupement des unités de conflit

Dans un deuxième temps, les « unités de conflit politique » sont regroupées au travers d'une analyse qualitative des données recueillies et en fonction de trois critères : 1. y a-t-il un lien entre les acteurs du conflit ; 2 y a-t-il un lien entre les moteurs du conflit ; 3. l'UA et/ou la CER ont-elles envisagé certains conflits collectivement. Seuls les groupements de conflits dont le niveau d'intensité est égal ou supérieur à 3 et ont fait l'objet d'interventions de l'UA / de la CER sont pris en compte pour l'étape suivante.

3^{ème} étape : étendue et intensité des interventions de l'UA et des CER

Dans un troisième temps, on procède à une cartographie chronologique de l'étendue et de l'intensité de l'engagement de l'UA et des CER vis-à-vis de chaque regroupement de conflits violents (niveaux 3 à 5). Ces interventions sont cartographiées par acteur (UA et / ou CER) et par instrument utilisé. Trois (3) niveaux d'intensité sont attribués à chaque intervention au titre de chaque type d'instrument, allant du niveau le plus faible (Niveau 1) au niveau le plus fort (Niveau 3).⁵⁴ Les échanges et la corroboration entre équipes garantissent la cohérence en attribuant des niveaux à chaque intervention, pour tous les conflits évalués.

4^{ème} étape : efficacité des interventions de l'UA et des CER

Trois axes d'investigation sont utilisés pour analyser l'efficacité des interventions de l'UA et des CER. Le premier détermine si les interventions de l'UA / des CER répondent à une escalade. Le deuxième détermine si l'intervention de l'UA / des CER a obtenu le résultat escompté. Combinant ces deux premiers axes, le troisième détermine si les interventions ont abouti à une désescalade du conflit. Les catégories de jugement sont les suivantes : « Globalement réussi », « En partie réussi », « Trop tôt pour le dire », « Plutôt infructueux ». Chaque jugement s'accompagne d'une analyse justificative, rédigée à partir de diverses bases de données sur les conflits, d'analyses d'experts et de rapports d'organisations internationales, entre autres. Des chercheurs procèdent à un examen approfondi entre pairs pour garantir la cohérence des jugements par rapport à l'ensemble des conflits.

5^{ème} étape : qualité des interventions de l'UA et des CER

La méthodologie exige des chercheurs qu'ils évaluent la qualité de l'engagement des acteurs de l'APSA. Cette évaluation s'articule autour de trois axes d'investigation. Le premier axe détermine *l'importance relative* du rôle joué par un acteur de l'APSA (en d'autres termes, l'UA a-t-elle joué un rôle plus important que d'autres acteurs ?). Le second axe détermine la *justesse* du degré d'engagement (en d'autres termes, le rôle de soutien de l'UA envers l'ONU / les CER était-il la meilleure option ?). Le troisième axe évalue les synergies entre les différents acteurs de l'APSA et d'autres acteurs internationaux dans le cadre d'une intervention. La qualité des interventions est ensuite jugée comme suit : « Excellente qualité dans l'ensemble », « Moyenne » ou « Piètre qualité dans l'ensemble ». À nouveau, les jugements sont motivés par écrit et les chercheurs procèdent à un examen approfondi entre pairs.

⁵² Le Baromètre des conflits de Heidelberg classe les conflits de 1 à 5, selon une échelle d'intensité de plus en plus forte dans la violence : « Litige » (niveau 1), « Crise non-violente (niveau 2), « Crise violente » (niveau 3), « Guerre limitée » (niveau 4) et « Guerre » (niveau 5). Pour plus de détails, voyez l'approche méthodologique utilisée par l'Institut de Heidelberg pour la recherche sur les conflits internationaux : <http://www.hiik.de/en/methodik/>.

⁵³ Citons entre autres l'UCDP (*Uppsala Conflict Database Programme*), le projet ACLED (*Armed Conflict Location & Event Data*), PRIO (*Peace Research Institute Oslo*), et l'*International Conflict Group Crisis Tracker*.

⁵⁴ Citons par exemple, sans que cela soit exhaustif : *L'autorité des chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO désigne un envoyé spécial* (UA, Diplomatie, Niveau 1) ; *Le CPS lève les sanctions* (UA, Diplomatie, Niveau 3) ; *Le CPS déploie une mission au Mali* (UA, OSP, Niveau 3) ; *L'équipe de médiateurs de l'IGAD supervise la signature d'un accord de paix global* (IGAD, Médiation, Niveau 3). Un « tableau indicatif des interventions » (reprenant des exemples « standard » d'interventions de l'UA et des CER / MR) a été dressé et utilisé pour harmoniser l'identification des interventions de l'UA et des CER / MR et assurer la cohérence de la classification d'une année sur l'autre au cours de la période considérée.

4. Tendances et observations qui ressortent de l'analyse des interventions de l'UA / des CER au cours de la période 2013-2015

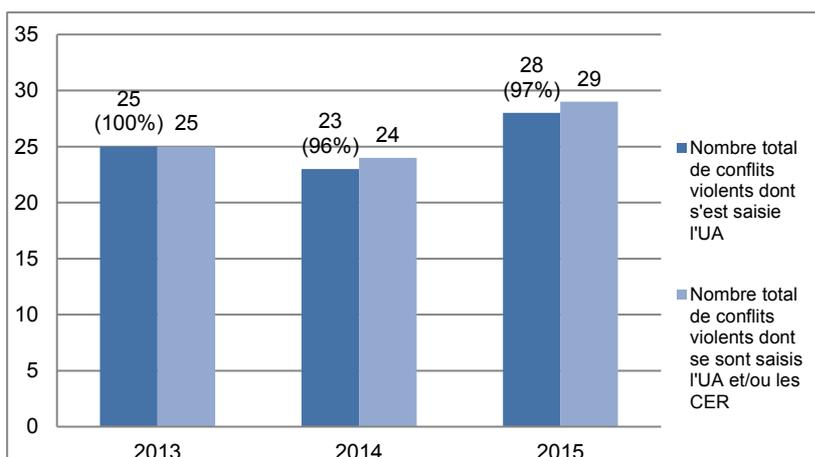
Cette partie du document résume les 12 messages-clés qui sont ressortis du projet annuel d'analyse d'impact de l'APSA au cours de la période 2013-2015.⁵⁵ Ces constatations sont un condensé des informations recueillies à propos de l'étendue et de l'intensité des interventions de l'UA et des CER et donnent un aperçu de l'efficacité et, dans la mesure du possible, de la qualité de ces interventions. Dans la mesure possible, les messages sont étayés par des données quantifiées et des cas individuels, de manière à illustrer le propos ou à le contextualiser davantage.

4.1. Coordination et coopération entre l'UA et les CER / MR et avec les partenaires internationaux

Message-clé n° 1 : Au cours de la période 2013-2015, on assiste à une montée en puissance progressive des interventions conjointes de l'UA et des CER / MR dans les conflits violents.

D'après l'Acte constitutif de l'Union africaine, il incombe à cette dernière de réagir aux conflits sur l'ensemble du continent. C'est effectivement le cas, si l'on considère le fort niveau d'engagement de l'UA dans des conflits violents de type « crise violente » (niveau 3), « guerre limitée » (niveau 4) et « guerre » (niveau 5). Comme le montre le Graphique 1 ci-après, l'implication de l'UA prend la forme d'interventions diplomatiques, d'opérations de médiation ou de soutien à la paix, ou d'un mélange des deux, dans 97% des conflits violents analysés pour la période 2013-2015. Outre le CPS, l'UA intervient dans les conflits violents via la Présidente de la Commission de l'UA, via des Envoyés spéciaux nommés par la Présidente, via le Président de l'Assemblée de l'UA, via le Groupe des Sages, ainsi que par le truchement d'autres canaux temporaires et propres à certains conflits, comme la Commission d'enquête de l'Union africaine sur le Soudan du Sud (AUCISS) et le Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'UA (GMHUA).

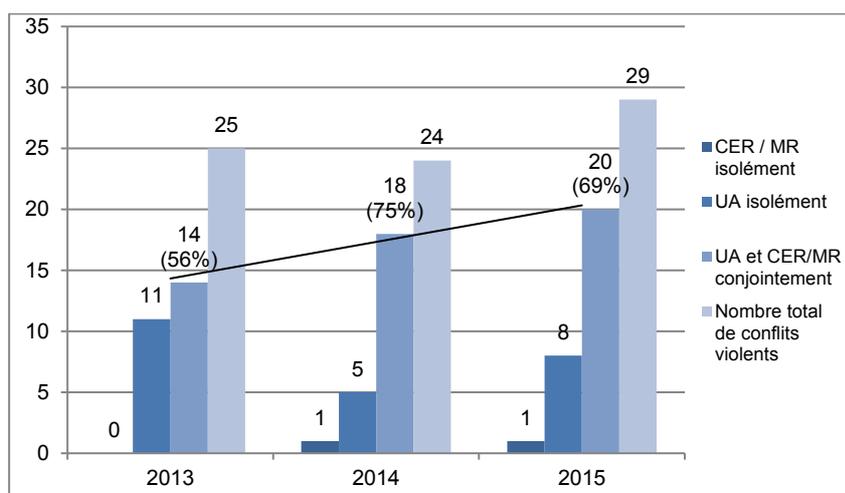
Graphique 1 : Implication de l'UA dans les conflits violents, en comparaison de l'implication conjointe de l'UA et de CER / MR



⁵⁵ Nous avons concentré nos recherches sur les conflits violents, c.-à-d. les niveaux 3 à 5 du Baromètre des conflits de Heidelberg : « Crise violente » (niveau 3), « Guerre limitée » (niveau 4) et « Guerre » (niveau 5). Nous n'avons pas tenu compte des conflits de moindre niveau (« Litige », niveau 1 et « Crise non-violente », niveau 2) pour évaluer l'impact des interventions de l'UA et des CER / MR. Les recherches consacrées aux mesures préventives et à leur éventuelle incidence sur la désescalade des conflits émergents ont, en revanche, tenu compte des conflits d'un niveau inférieur à 3, notamment du niveau des crises non-violentes.

Le Graphique 2 ci-après montre qu'au cours de la période 2013-2015, l'UA et les CER / MR ont de plus en plus souvent conjugué leurs efforts pour faire face aux conflits violents et ce, principalement au travers d'instruments de diplomatie et de médiation, comme nous le verrons plus loin (voyez le point 4.3). L'UA est le seul acteur régional dans 11 des 25 conflits violents que nous avons suivis en 2013 et dans 5 des 25 conflits suivis en 2014. Cette tendance s'accroît en 2015, puisque l'UA est le seul acteur régional dans 8 des 29 conflits violents. L'UA et les CER interviennent conjointement dans 14 conflits violents en 2013, 18 en 2014 et 20 en 2015.⁵⁶ Il en ressort une image assez fluctuante du rôle de l'UA en tant qu'acteur isolé, mais aussi une tendance modérée à l'accroissement de la coordination entre l'UA et les CER / MR (voyez le Graphique 2).

Graphique 2 : Interventions conjointes de l'UA et des CER / MR au cours de la période 2013-2015



Message-clé n° 2 : L'UA, les CER / MR et les partenaires internationaux ont développé divers modèles de coopération en vue de renforcer leur coordination et leurs efforts conjoints vis-à-vis d'un certain nombre de conflits très intenses, avec des résultats mitigés.

Il n'y a pas un seul conflit où l'UA ou les CER soient les seuls acteurs et il existe une multitude de modèles de coopération entre l'UA et les CER / MR et les partenaires extérieurs (voyez l'encadré 5). Le Comité politique et de sécurité de l'UE et le Conseil de paix et de sécurité de l'UA se retrouvent chaque année pour des réunions consultatives sur les questions les plus urgentes en matière de paix et de sécurité. L'UE est l'un des principaux bailleurs de fonds externes de l'APSA, par l'intermédiaire de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (APF). L'APF a vu le jour en 2004 dans le cadre du Partenariat Afrique-UE sur la paix et la sécurité, suite au Sommet UE-Afrique de 2003 à Maputo et trouve son assise juridique dans l'Accord de partenariat de Cotonou.⁵⁷ L'Organisation des Nations Unies est un partenaire-clé compte tenu de ses liens avec diverses composantes de la structure APSA et de la facilitation apportée par le Bureau des Nations Unies auprès de l'UA, ouvert en 2010 à Addis-Abeba. L'Équipe spéciale conjointe ONU-UA chargée des questions de paix et de sécurité tient chaque année des réunions consultatives du même genre, qui dépassent la simple discussion autour des opérations de soutien à la paix. Ces réunions annuelles se sont avérées importantes pour aborder toute une série de problèmes et se faire une idée des priorités communes, mais la coopération s'étend au-delà de cette réunion de haut niveau. Les autres partenaires avec lesquels l'UA entretient des consultations régulières sont la Ligue arabe et l'Organisation de la coopération islamique (OCI).⁵⁸

⁵⁶ L'UA ne s'est impliquée ni au Lesotho en 2014 (où la SADC était le seul acteur régional) ni au Niger en 2015 (où c'est la CEDEAO qui s'est inquiétée de l'escalade des tensions à la fin de l'année).

⁵⁷ Deneckere and Knoll (2016).

⁵⁸ La Ligue arabe, anciennement Ligue des États arabes, est une organisation régionale qui a son siège au Caire (Égypte) et qui regroupe 22 pays arabes d'Afrique du Nord et des alentours, de la Corne de l'Afrique et du Moyen-

Encadré 5 : Illustration – Coopération entre l'UA, les CER / MR et les Nations unies ou l'Union européenne

Sur le plan de la médiation et de la diplomatie préventive, l'UA et les CER / MR ont créé de plus en plus de groupes internationaux de contact (GIC) pour coordonner leurs efforts et publier des déclarations politiques conjointes, y compris avec des partenaires internationaux. Des démarches conjointes ont été entreprises par rapport à un certain nombre de conflits importants et de très forte intensité, au travers de modèles de coopération aussi divers que variés. En République centrafricaine, c'est un Groupe international de contact sur la RCA (GIC-RCA) qui a coordonné les efforts régionaux et internationaux. Pour le conflit actuel au Mali, c'est la Plate-forme de coordination ministérielle qui relève le défi et qui coordonne les efforts régionaux et internationaux. Dans la région des Grands Lacs, l'UA, plusieurs CER / MR et les Nations Unies s'attellent ensemble au conflit qui frappe l'est de la République démocratique du Congo et les régions limitrophes, au travers du Cadre pour la paix, la sécurité et la coopération. L'UA comme l'ONU ont des Envoyés spéciaux pour les Grands Lacs. Au Darfour, l'UA et l'ONU agissent ensemble via une opération de paix hybride, la Mission conjointe des Nations Unies et de l'Union africaine au Darfour (MINUAD). En Somalie, l'articulation entre l'ONU et la plus grande opération de soutien à la paix de l'UA, la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) prend la forme d'une coopération très étroite entre l'Envoyé spécial de l'ONU pour la Somalie et le chef de mission de l'AMISOM.

En Libye, l'UA a apporté un appui moins institutionnel aux médiations engagées par les Nations Unies ; elle a néanmoins assisté et concouru à toutes les réunions régionales de coordination. S'agissant de Boko Haram, la coordination opérationnelle entre l'UA, les organisations régionales, l'UE et l'ONU s'est faite à l'occasion des réunions de la Commission du bassin du lac Tchad (CBLT). En 2015, par exemple, des experts et des conseillers de l'UE et des Nations Unies ont assisté à des réunions de coordination de la CBLT, de l'UA et de la CEDEAO en vue de la création de la FMM et ils ont participé à l'élaboration du Concept opérationnel de la FMM (CONOPS). Au Burundi, les efforts de médiation ont été regroupés au sein de l'Équipe conjointe de facilitation, alors que pour le Soudan du Sud, les médiateurs de l'IGAD ont invité plusieurs partenaires internationaux à faire partie du Groupe IGAD-Plus afin d'accentuer la pression sur les belligérants durant l'année 2015. Des groupes internationaux de contact ont aussi vu le jour pour des conflits moins violents, comme au Burkina Faso, avec le *Groupe international de suivi et d'accompagnement de la transition au Burkina Faso (GISAT-BF)*.

S'agissant spécifiquement des opérations de soutien à la paix, le partenariat ONU-UA s'articule autour de réunions consultatives, d'examen itinérants, de mécanismes conjoints et de déploiements communs sur le terrain.⁵⁹ Cette collaboration entre l'UA et l'ONU a engendré un certain nombre de modèles de coopération différents, parmi lesquels des formes de collaboration dites hybrides (par exemple, l'ONU élargit et absorbe une mission initialement dirigée par l'UA, comme cela a été le cas au Darfour), des opérations séquentielles (où une mission dirigée par l'UA se transforme en une mission de l'ONU) ainsi que de nouveaux systèmes et structures conjoints pour améliorer la coopération.⁶⁰

L'UE achemine son soutien aux opérations de soutien à la paix de l'UA par l'intermédiaire de la Facilité pour la paix en Afrique (APF, voyez également l'encadré 6). Depuis sa création, 1,9 milliard d'euros ont été acheminés par l'entremise de cet instrument. L'un des principaux piliers de l'APF est le financement des opérations de soutien à la paix (OSP) conduites par les Africains. La majeure partie de l'enveloppe de l'APF (90%) a servi à financer des OSP, et la majeure partie de ce montant a été utilisé pour payer les salaires des troupes de l'AMISOM. Afin de rééquilibrer l'allocation des fonds et d'accroître le soutien à d'autres piliers de l'APF (soutien aux structures de l'APSA, renforcement des capacités et activités de médiation et d'alerte précoce), le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et la Commission européenne ont annoncé qu'ils allaient réduire progressivement à 65% la part de l'enveloppe de l'APF allouée aux OSP.⁶¹ Depuis la publication de la Feuille de route 2016-2020 de l'APSA, des fonds supplémentaires, alignés sur les cinq priorités stratégiques, ont été libérés pour sa mise en œuvre dans le cadre de l'APF.

Orient. L'Organisation de la coopération islamique (OCI) compte 57 États membres ; fondée en 1969, elle a son siège à Djeddah (Arabie saoudite).

⁵⁹ Vanheukelom (2016).

⁶⁰ Lotze (2015).

⁶¹ Deneckere and Knoll (2016).

De manière générale, nous avons constaté qu'un niveau d'alignement significatif entre l'UA, les CER et les partenaires internationaux aboutissait à une intensité et à une qualité d'engagement d'un niveau supérieur par rapport à un conflit spécifique. Les groupes internationaux de contact et autres organes du même type sont destinés à éviter les doubles emplois, mais ils ne sont pas la panacée quand il s'agit d'amener les différents acteurs régionaux et internationaux à aligner leur ligne de conduite par rapport à un conflit donné.

L'exemple du Burundi montre qu'à l'origine, l'EAC, la CUA, le Groupe des Sages de l'UA et celui de la COMESA-EAC agissaient en ordre dispersé ; ce n'est que par la suite que leurs efforts ont été coordonnés par une Équipe conjointe internationale de facilitation (où l'on retrouve l'EAC, la CIRGL, l'UA et l'ONU, mais pas la COMESA). Ce mécanisme « de confiance » n'a toutefois pas réussi à concilier les points de vue des différents acteurs sur la situation au Burundi. En Somalie, l'ONU, l'UA et l'UE, malgré une coopération intense et permanente sur le terrain, semblent de moins en moins s'entendre sur le rythme de la stratégie de sortie de l'AMISOM et sur les contributions financières de la mission.⁶² En 2015, un exercice conjoint d'évaluation comparative a été entrepris afin de mesurer les progrès accomplis par l'AMISOM, jugés insuffisants. Dans le même temps, l'AMISOM devait faire face à un déficit croissant de son financement, et la défaite décisive d'al-Shabaab est restée illusoire.⁶³ Lorsque l'UE a réduit sa contribution à l'AMISOM en janvier 2016, plusieurs pays fournisseurs de contingents ont laissé entendre qu'ils pourraient se retirer de la mission ; l'AMISOM elle-même a publiquement critiqué la décision de l'UE et demandé à la communauté internationale de combler le déficit de financement.⁶⁴

La Libye nous livre un exemple plus positif en 2015. En dépit d'une situation difficile et d'un conflit de forte intensité, la coopération et la coordination entre l'UA et l'ONU créent un environnement porteur pour cette dernière et contribuent à la signature de l'Accord politique libyen (APL) le 17 décembre 2015. L'Envoyé spécial de l'UA pour la Libye apporte son soutien aux pourparlers de paix amorcés par les Nations Unies en menant des consultations complémentaires avec les parties prenantes libyennes, y compris dans le reste de la région, tandis que l'Assemblée de l'UA exprime son total soutien aux pourparlers entamés sous l'égide des Nations Unies. Les partenaires régionaux et internationaux se retrouvent à l'occasion de réunions régionales des pays voisins de la Libye organisées par le Tchad et dans le cadre du Groupe international de contact pour la Libye (GIC-L). Bien que l'avenir de l'accord reste incertain et que sa mise en œuvre progresse lentement,⁶⁵ la forme de coopération mise en place entre les Nations Unies et les acteurs régionaux a globalement bien fonctionné.

⁶² Williams and Hashi (2016).

⁶³ ISG (2016).

⁶⁴ Williams (2017).

⁶⁵ Rapport du Conseil de sécurité (2017)

4.2. Approches pragmatiques de la subsidiarité et de la division du travail entre l'UA et les CER / MR

Message-clé n° 3 : La question non réglée de la subsidiarité conduit à des décisions fluctuantes en matière de division du travail entre l'UA et les CER / MR.

L'APSA est un cadre global qui favorise une interaction et une coordination accrues entre l'UA et les CER / MR, et dont les éléments constitutifs sont les expériences, la proximité et les institutions des différentes CER. La question de la subsidiarité n'a toutefois pas été réglée une fois pour toutes, malgré une interaction, une coordination et un dialogue en progrès, ou plutôt progressivement formalisés, entre l'UA et les CER (voyez aussi le point 2.1). En conséquence, l'UA et / ou les CER suivent une approche pragmatique de la subsidiarité et des avantages comparatifs, qui s'accompagne d'une division du travail dictée par les réalités politiques, financières et logistiques et par le rôle des différents acteurs externes.

La réaction de l'UA et de l'IGAD face à la vague de violence au Soudan du Sud, fin décembre 2013, nous livre un exemple récent de cette division du travail entre l'UA et les CER à l'aune de considérations pragmatiques. En mars 2014, le CPS réuni au niveau des chefs d'État a mis l'ancien Président nigérian Olusegun Obasanjo à la tête d'une commission d'enquête de l'UA chargée de faire la lumière sur les atteintes aux droits de l'homme et autres abus commis au Soudan du Sud depuis la mi-décembre 2013.⁶⁶ En décembre 2013 déjà, le Conseil des ministres de l'IGAD, sous la présidence de l'Éthiopie, avait mis sur pied une équipe d'Envoyés spéciaux pour servir de médiateurs dans le conflit.⁶⁷ Cette équipe d'Envoyés spéciaux s'est démenée tout au long de 2014 et 2015, avec le soutien du Conseil des ministres de l'IGAD, de la Présidente de la Commission de l'UA, de la Troïka de l'IGAD (Royaume-Uni, Norvège et Italie) et d'autres partenaires externes, tels que la Chine. Par-delà la nécessité de trouver un règlement pacifique au conflit dans le pays, de nombreuses voix s'élevaient pour qu'une enquête soit menée sur les atteintes aux droits de l'homme commises durant la vague de violence de décembre 2013.⁶⁸ Il aurait été malaisé pour l'IGAD de mener une telle enquête, compte tenu du rôle joué par les Forces de défense populaires ougandaises (UPDF) et du soutien personnel apporté par le Président Museveni au Président Salva Kirr.⁶⁹ Ce parti pris, tel que l'entrevoient les experts, aurait compromis la neutralité de l'IGAD et sa capacité à dégager un consensus, compte tenu de la nature sensible du dossier.⁷⁰ C'est donc l'UA qui est devenue le chef de file de l'enquête sur les atteintes aux droits de l'homme au Soudan du Sud.

La question en souffrance de la subsidiarité et l'approche pragmatique qui en découle engendrent divers mécanismes institutionnels de résolution des conflits violents, comme le montrent un certain nombre d'exemples d'opérations de soutien à la paix déployées par l'UA et les CER / MR. Parmi ces mécanismes figurent notamment la Force multinationale mixte (FMM) contre Boko Haram relancé par les pays du lac Tchad et le Bénin (voyez plus loin l'encadré 12), l'initiative de coopération régionale contre la LRA (*Lord's Resistance Army*) et la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) (voyez l'encadré 6), où des solutions hybrides ont été mises en place pour éliminer définitivement des groupes terroristes.⁷¹

⁶⁶ UA (2014).

⁶⁷ IGAD (2013).

⁶⁸ Human Rights Watch (2014).

⁶⁹ Bereketeab (2015).

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ La situation au Mali et les interventions subséquentes de la CEDEAO et de l'UA sont l'illustration de fortes tensions entre l'UA et la CEDEAO et entre l'ONU et l'UA. Après que l'UA a transféré ses missions au Mali et en République centrafricaine aux Nations Unies, le Département des opérations de maintien de la paix (DPKO) de l'ONU s'est livré, entre novembre et décembre 2014, à un exercice de leçons apprises, en concertation avec l'UA, la CEDEAO et la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC). Voyez ONU (2015).

Encadré 6 : Illustration – Comparaison entre deux opérations de soutien à la paix conduites par l'UA : LRA et Al-Shabaab

En août 2009, la Conférence de l'Union africaine a appelé les pays où sévissait la LRA (*Lord's Resistance Army*) à redoubler d'efforts afin de neutraliser celle-ci. Des efforts avaient déjà été consentis antérieurement au plan régional, mais la volonté des pays à la tête du combat contre la LRA, l'Ouganda et la République démocratique du Congo (RDC) notamment, s'était étiolée.⁷² En l'absence d'une organisation régionale d'Afrique centrale disposant de la légitimité et de la couverture géographique nécessaires pour mobiliser tous les pays concernés par ce conflit régionalisé, une solution a été recherchée au niveau de l'Union africaine. Les Ministres de la défense et de la sécurité de l'Ouganda, de la RCA, de la RDC et des représentants du Soudan du Sud ont formulé une proposition commune visant à résoudre le problème de la LRA au travers d'une initiative coordonnée à l'échelle régionale, passant notamment par une force militaire coordonnée et par la nomination d'un Envoyé spécial de l'UA. Alors que certains pays victimes du conflit espéraient une opération de paix régionale « mandatée », l'UA s'est contentée « d'autoriser » une opération de paix et de mettre en place l'Initiative de coopération régionale pour l'élimination de la LRA (ICR-LRA) en novembre 2011. Contrairement à une opération mandatée, une opération autorisée ne s'accompagne d'aucun financement de l'UA pour les pays fournisseurs de contingents, ce qui peut être un facteur de démotivation. Dans le cadre de l'ICR-LRA, les opérations militaires sont coordonnées via la Force d'intervention régionale (FIR), qui est un organe distinct de l'ICR-LRA. Les pays participants nomment conjointement le commandant en chef de la FIR et fournissent le personnel militaire de la FIR. La Présidente de la Commission de l'UA a désigné un Envoyé spécial de l'UA pour la question de la LRA en 2012. Cet Envoyé spécial supervise la mise en œuvre du mandat de l'ICR-LRA, coordonne et mobilise le soutien général à la mission, mais n'a aucun leadership politique direct sur les opérations militaires.⁷³ Le remboursement des pays fournisseurs de contingents dépend des décisions prises par les gouvernements desdits pays. Mais dans le cas de l'ICR-LRA, la décision d'engager la mission en tant qu'opération de paix de l'UA a facilité la coordination entre les pays victimes de la LRA et permis d'obtenir des financements supplémentaires, notamment de la part de l'UE et des États-Unis.⁷⁴

Par comparaison, la situation en Somalie, où l'UA a mandaté le déploiement de l'AMISOM (Mission de l'Union africaine en Somalie), est totalement différente sur le plan de la supervision politique et du financement des pays fournisseurs de contingents. L'AMISOM est dirigée par un Représentant spécial pour la Somalie, qui est un civil nommé par la Présidente de la Commission. La Présidente nomme également le commandant militaire, qui agit sous la direction politique du Représentant spécial. Celui-ci a une double casquette, au sens où il agit en tant que représentant de la Présidente de la CUA et en tant que chef d'une mission où l'on trouve des composantes et des activités politiques (civiles et policières) et militaires. Le leadership politique et militaire est davantage intégré dans le cas de l'AMISOM que dans celui de l'ICR-LRA et de la FIR, une opération autorisée par l'UA. L'Union africaine finance l'AMISOM à partir de diverses sources, au rang desquelles les États membres de l'UA, le Fonds pour la paix de l'UA, le Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour l'AMISOM (et, ultérieurement, pour l'Armée nationale somalienne), le Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour les institutions de sécurité somaliennes transitoires, les contributions au maintien de la paix fixées par l'ONU et une série de partenaires de l'UA/AMISOM, dont l'UE.⁷⁵ Cette diversité des sources de financement engendre une certaine complexité institutionnelle, par exemple entre l'UA et l'UE qui, entre 2007 et septembre 2015, a soutenu financièrement l'AMISOM à hauteur de près de 1,05 milliard d'euros via la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (APF, voyez également l'encadré 5). D'après Williams (2017), le processus de transfert de ce montant, par tranches périodiques, entre deux grandes organisations internationales ressemble à un millefeuille administratif.⁷⁶ Les pays qui fournissent des contingents à l'AMISOM sont ensuite remboursés par l'Union africaine via leurs gouvernements nationaux et banques centrales. La contribution de l'UE aux troupes de l'AMISOM s'aligne sur le taux normal de remboursement des Nations Unies (1 028 dollars), mais les frais administratifs des gouvernements des pays fournisseurs de contingents varient. Il est arrivé (à des soldats africains qui faisaient partie des OSP conduites par l'UA) que le remboursement ne soit pas reversé dans son intégralité, et qu'il y ait de grandes disparités entre les pays fournisseurs de contingents. Dans le cas des Forces de

⁷² Après des années d'interventions militaires par les troupes ougandaises, la volonté politique de se concentrer sur la LRA s'est progressivement estompée, suite à l'opération militaire de 2008. À son tour, le gouvernement de Kinshasa n'a plus manifesté de grand intérêt à résoudre le problème de la LRA sur son territoire ni à coopérer à l'échelon régional, la LRA menant ses activités dans la partie est du pays, c'est-à-dire très loin de la capitale politique. En tant que tel, le gouvernement de la République démocratique du Congo (RDC) s'inquiétait davantage de la présence de troupes ougandaises sur son territoire ; il leur en a donc refusé l'accès ou leur a demandé de le quitter, suite à des abus commis antérieurement par des militaires ougandais en RDC. Voyez Vanheukelom (2016).

⁷³ Vanheukelom (2016).

⁷⁴ Hull Wiklund and Ingerstad (2015).

⁷⁵ Williams (2017).

⁷⁶ Ibid.

défense kenyanes, par exemple, le gouvernement déduit des frais administratifs de 200 \$, ce qui veut dire qu'un soldat ramène 828 \$ par mois à la maison.⁷⁷ Cela a posé des problèmes avec le financement de l'UE, car l'accord conclu avec l'UA pour le financement de l'AMISOM stipulait qu'une documentation et des rapports précis devaient être fournis au sujet des bénéficiaires des fonds. La Cour des comptes européenne (CCE) a émis des critiques parce que cela n'avait pas été le cas.

La comparaison de ces deux missions montre qu'il existe des différences importantes dans la conduite des missions de paix dirigées par l'UA sur le continent. Il existe aussi d'importantes variations dans la configuration et le financement de ces missions, qui se sont toutes deux heurtées à divers obstacles en termes de leadership politique et de financement. Certains experts notent que l'UA et les organisations sous-régionales étant à court d'argent pour financer les opérations, le coût des déploiements s'est reporté sur les pays fournisseurs de contingents, avec des conséquences négatives sur la constitution des forces d'intervention et leur déploiement en temps opportun. Cela a rendu les missions d'autant plus dépendants du soutien des donateurs et des partenaires,⁷⁸ mais cela a également conduit les UA, CER / MR et les partenaires externes à trouver des solutions inventives pour répondre aux menaces en Afrique. Dans le cas de l'ICR-LRA, par exemple, Dersso (2014), parle d'une voie inédite pour apporter une solution viable à une menace de sécurité transfrontalière.⁷⁹ Certaines lacunes financières et logistiques de l'ICR-LRA ont été comblées par la mise en place de structures qui ont facilité la mobilisation des appuis et la coopération avec les Nations Unies et d'autres partenaires extérieurs.⁸⁰

Les priorités politiques ne peuvent être statiques, puisque la question de la subsidiarité et des avantages comparatifs n'est pas réglée et que le contexte de paix et de sécurité se caractérise par de possibles variations et fluctuations des objectifs politiques des pays concernés et de l'intensité du conflit. En conséquence, l'UA et les CER / MR ajustent constamment la division du travail à ce qui correspond le mieux à la situation du moment, en fonction de l'évolution de ces priorités politiques.

Message-clé n° 4 : Une coordination et un alignement relativement élevés des activités de l'UA et des CER / MR est le gage probable, mais non la garantie d'une intervention efficace de leur part

La division du travail entre l'UA et les CER / MR n'est pas toujours explicite et suit parfois une trajectoire parallèle à celle des efforts déployés au plan national et local pour prévenir et résoudre les conflits. Divers éléments peuvent attester d'un certain niveau de coordination et d'alignement⁸¹ sans forcément garantir des résultats plus efficaces sur le plan de la désescalade ou de la résolution du conflit. Les trois exemples repris dans l'encadré 7 ci-après (Burkina Faso, Guinée et Gambie) brossent un tableau mitigé des réponses apportées par l'UA et les CER / MR à des conflits violents, qu'il s'agisse de la manière dont elles ont coordonné leurs efforts, ou de la manière et de la mesure dans laquelle ces efforts ont contribué à une désescalade du conflit.

Encadré 7 : Illustration – Coordination et alignement des activités de l'UA et des CER / MR

Les efforts entrepris par l'UA et la CEDEAO après un coup d'État au Burkina Faso ont permis d'apaiser les tensions, mais sans réel alignement ni coordination. En septembre 2015, certaines parties de la société civile burkinabé ont salué les interventions et les mesures prises par l'Union africaine, dont la prise de position à l'égard des putschistes leur paraissait réglée par des principes, alors qu'elles trouvaient la CEDEAO trop complaisante dans ses relations et sa médiation visant à restaurer le gouvernement intérimaire.⁸² Lors de sa réunion du 18 septembre, soit deux jours après la tentative de coup d'État, le CPS de l'UA décidait de suspendre le Burkina Faso de toute participation aux activités de l'UA et le menaçait de sanctions.⁸³ Le 22 septembre, une session extraordinaire de l'Autorité de la

⁷⁷ Daily Nation (2016).

⁷⁸ Hull Wiklund and Ingerstad. (2015).

⁷⁹ Dersso (2014).

⁸⁰ Vanheukelom (2016).

⁸¹ Citons, entre autres, une évaluation commune de la situation par l'UE et les CER / MR, un niveau d'engagement et d'intensité similaire vis-à-vis d'un conflit, des exemples d'appui explicite aux actions de l'autre et des déclarations communes, des visites, des réunions ou des efforts de médiation (à haut niveau)

⁸² ISS (2015a).

⁸³ UA (2015c).

CEDEAO condamnait ces événements avec une égale fermeté, mais demandait à l'UA et à la communauté internationale de renoncer à l'imposition de sanctions.⁸⁴ Dans ce contexte, il apparaît que quatre membres de la CPS, également membres de la CEDEAO, ont pris des décisions contradictoires à quatre jours d'intervalle. Selon les experts, l'attitude de principe adoptée par l'UA a renforcé sa crédibilité aux yeux du Burkinabé moyen et la détermination de la société civile à faire pression en faveur du statu quo ante.⁸⁵

Autre exemple, celui de la Guinée. Dans les mois qui ont précédé les élections d'octobre 2015, l'UA et la CEDEAO ont réussi à aligner fortement leurs interventions et à accompagner des élections potentiellement explosives. Les efforts conjugués de l'UA et de la CEDEAO ont profité d'un engagement précoce, largement en amont des élections. L'UA et la CEDEAO ont aligné leur discours sur la nécessité de trouver une solution politique à la crise et ont traduit ce discours en actes en dépêchant des délégations de haut niveau ainsi que des missions d'observation électorale à court et à long terme en Guinée.

Un discours commun n'est toutefois pas le gage d'une solution durable. À l'approche de l'investiture du Président gambien élu, Adama Barrow, l'UA, la CEDEAO et les Nations Unies ont uni leurs efforts afin de persuader l'ex-Président Jammeh de démissionner, pour permettre une transition pacifique. Pour ce faire, les médiateurs de la CEDEAO ont posé un ultimatum à l'ex-Président Jammeh⁸⁶ alors que des troupes de cinq pays d'Afrique de l'Ouest⁸⁷ se pré-positionnaient le long de la frontière entre le Sénégal et la Gambie. Dans une déclaration conjointe du 21 janvier, la CEDEAO, l'UA et l'ONU « saluent la bonne volonté et la diplomatie de [...] l'ex-Président Jammeh » et sa décision de transférer le pouvoir.⁸⁸ Malgré ces efforts conjoints, qui ont peut-être évité une confrontation violente entre des forces armées et les derniers fidèles de l'ex-président Jammeh, rien ne garantit une paix durable en Gambie. L'accord négocié par la CEDEAO et soutenu par l'UA et l'ONU octroie apparemment l'impunité à Jammeh pour les atteintes aux droits de l'homme commises sous son régime, ce qui suscite la polémique et pourrait entraîner de nouveaux désordres.⁸⁹

Les exemples de l'encadré 7 ci-dessus montrent qu'il ne suffit pas que l'UA et les CER / MR s'impliquent dans un conflit violent pour qu'une approche coordonnée soit au rendez-vous. Mais lorsque l'UA et les CER coordonnent et alignent effectivement leurs activités au travers de messages conjoints, d'une médiation concertée et en évitant des décisions contradictoires aux divers niveaux régionaux de prise de décision, cela contribue à une désescalade plus marquée et plus durable du conflit. À défaut d'alignement, il faut consentir davantage d'efforts pour trouver une formule de désescalade viable.

4.3. Une utilisation variable des instruments de l'APSA, en fonction du niveau de violence

Message clé n° 5 : Au cours de la période 2013-2015, l'UA et les CER / MR ont de plus en plus souvent combiné leurs instruments de diplomatie et de médiation respectifs pour résoudre les conflits.

Les calculs effectués à partir des documents disponibles montrent que, dans deux tiers des situations de conflit étudiées au cours de la période 2013-2015, l'intervention de l'UA et des CER / MR s'appuie sur un ou plusieurs instruments, quel que soit le niveau d'intensité du conflit. Il peut s'agir de diplomatie, de médiation, ou de diplomatie et d'une OSP, ou de diplomatie, de médiation et d'une OSP.⁹⁰ La combinaison d'instruments était un phénomène prévisible, mais ce qui est remarquable en l'occurrence, c'est l'augmentation constante de ces combinaisons au cours de la période 2013-2015.

⁸⁴ CEDEAO (2015b).

⁸⁵ ISS (2015a).

⁸⁶ *Gambia crisis: Senegal troops poised at border as Jammeh mandate ends*. The Guardian (2017).

⁸⁷ *Nigeria, Mali, Togo, Ghana and Senegal*. The Guardian (2017).

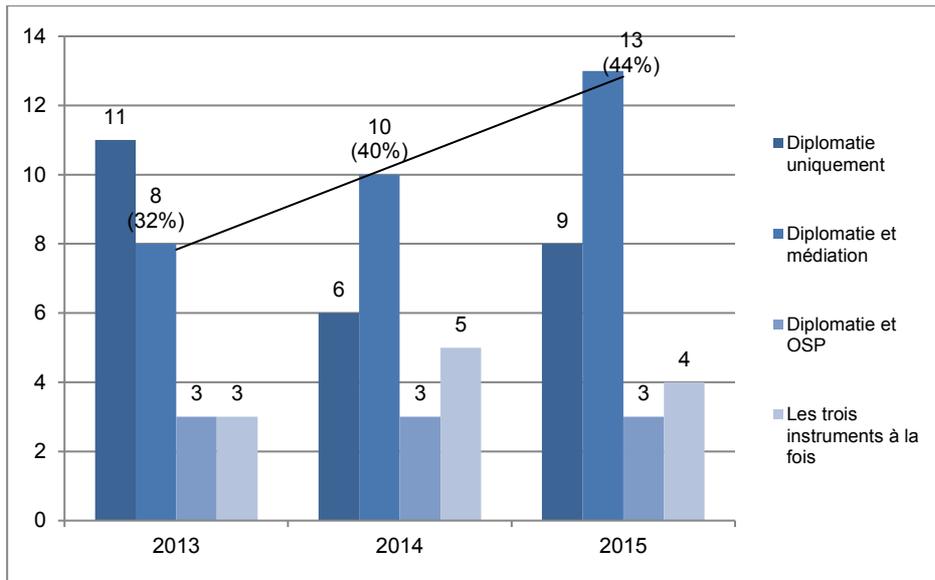
⁸⁸ Déclaration conjointe de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), de l'Union Africaine (UA) et des Nations Unies (ONU) sur la situation politique de la République islamique de Gambie, 21 janvier 2017.

⁸⁹ What's in Blue (2017).

⁹⁰ Il n'y a pas d'exemple de médiation seule ou d'OSP seule au cours de la période 2013-2015.

Comme le montre le Graphique 3 ci-dessous, le recours à une combinaison d'instruments pour régler les conflits violents ne cesse d'augmenter entre 2013 et 2015, passant de 32% à 40%, puis 44%. La combinaison la plus courante allie des interventions diplomatiques (réunions de la CPS, autres réunions de haut niveau) à des efforts de médiation (par des navettes diplomatiques ou de médiation d'un représentant spécial, par exemple). La combinaison de la diplomatie avec une OSP, tout comme la combinaison des trois instruments, restent relativement stables au cours des dernières années. La combinaison de la diplomatie et de la médiation apparaît fréquemment en période électorale, surtout en 2015, année marquée par un nombre relativement plus élevé d'élections à travers le continent.

Graphique 3 : Combinaisons d'instruments de l'UA et des CER / MR au cours de la période 2013-2015



Contrairement au tandem diplomatie - médiation, qui connaît une augmentation constante, la diplomatie comme seul instrument d'intervention de l'UA et des CER / MR est en constante diminution. Dans la plupart des conflits où elles sont appliquées isolément, les interventions diplomatiques sont plutôt molles, tant par leurs effets que par leur qualité ; le plus souvent, il s'agit de déclarations officielles de l'UA (et parfois des CER / MR) en réaction à des attaques de groupes djihadistes violents (lorsque l'UA et les CER ont condamné les attaques terroristes en Égypte et en Tunisie, par exemple). Là où il existe déjà des mécanismes plus élaborés de réaction et de gestion des conflits, comme en Somalie ou dans les zones où sévissent Boko Haram ou la LRA, des déclarations diplomatiques, telles que la condamnation des attaques terroristes d'Al-Shabaab, n'ont guère d'incidence sur le conflit. Elles servent plutôt à marquer un soutien politique aux efforts entrepris par l'UA et les CER / MR.

La combinaison des trois instruments – interventions diplomatiques, efforts de médiation et opérations de soutien à la paix – n'apparaît que dans un nombre limité d'interventions de l'UA et des CER / MR face à des situations de conflit violent. Nous en donnons un certain nombre d'exemples dans l'encadré 8 ci-dessous.

Encadré 8 : Contexte – Exemples de conflits violents où les interventions ont combiné les trois instruments

Des mesures plus offensives et militaires peuvent être prises lorsque les tentatives de médiation n'aboutissent pas ou n'ont aucune chance d'aboutir. Cela a été le cas avec l'offensive contre la Lord's Resistance Army (LRA) dans le cadre de l'Initiative de coordination régionale contre la LRA (ICR-LRA) ou avec la mission de l'UA en Somalie (AMISOM), contre Al-Shabaab. Ces OSP s'accompagnent toujours d'interventions politiques (diplomatie) et, si possible, d'activités de médiation.

Dans quelques cas, les trois instruments ont été ou sont combinés, comme au Mali, au Soudan et en Somalie. Au Mali, des négociations ont eu lieu avec certains groupes armés dans le nord du territoire, en 2013, alors que l'UA menait une opération de soutien à la paix dans le pays. Toujours au Darfour, des pourparlers ont été amorcés entre le gouvernement et des groupes d'opposition en même temps que l'UA participait à la MINUAD, une mission hybride qu'elle co-dirigeait avec les Nations Unies. En Somalie, l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), les Nations Unies et l'UA se sont engagés dans une entreprise de médiation, dans le cadre d'un vaste processus de fédéralisation et de création d'entités fédérées dans tout le pays. En Somalie, l'UA déploie en ce moment sa plus grande opération de soutien à la paix.⁹¹

Message-clé n° 6 : Plus les conflits violents gagnent en intensité, plus les interventions de l'UA et des CER / MR gagnent en probabilité.

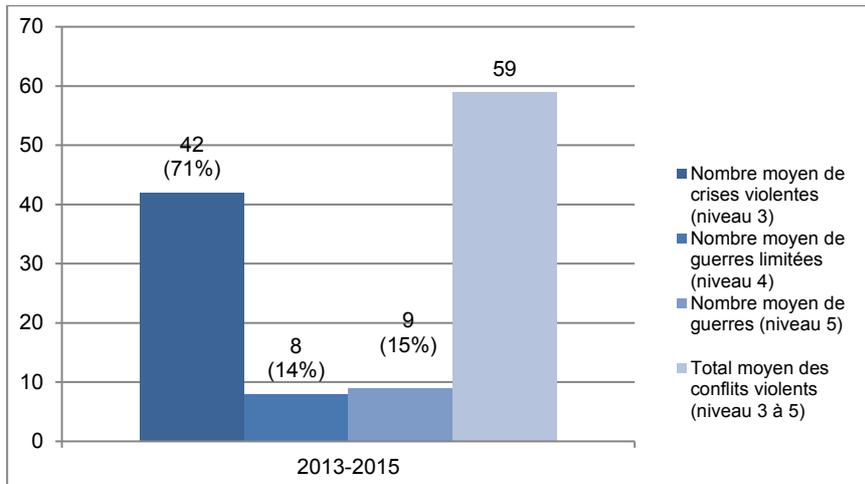
Le nombre de conflits violents⁹² en Afrique est resté relativement stable au cours des trois dernières années. D'après les chiffres 2016 du Baromètre des conflits de Heidelberg, l'Afrique (avec le Moyen-Orient) reste néanmoins le théâtre du plus grand nombre de guerres par rapport au reste du monde. Comme nous l'avons expliqué dans la méthodologie (voyez l'encadré 4), les conflits violents sont répartis en plusieurs catégories : crises violentes (niveau 3), guerres limitées (niveau 4) et guerres (niveau 5). Dans l'ensemble, l'écrasante majorité (soit 71%) des conflits violents observés en Afrique entre 2013 et 2015 sont des crises violentes (niveau 3). Par rapport à la forte prévalence des crises violentes, près de 14% des conflits violents entrent dans la catégorie des guerres limitées (niveau 4), et 15% dans celle des guerres (niveau 5) (voyez le graphique 4 ci-dessous pour le nombre moyen et le pourcentage de conflits violents (niveaux 3 à 5)).⁹³

⁹¹ Certains critiquent la nature et la portée des efforts de médiation de l'IGAD ; des experts relèvent en effet que les efforts de médiation de l'IGAD se cantonnent à certaines zones frontalières proches de l'Éthiopie, dans un contexte où l'on a dit du Kenya et de l'Éthiopie qu'ils poursuivaient des objectifs de politique étrangère au travers de leurs interventions et de leurs activités dans le cadre de l'AMISOM en Somalie. Voyez Mosley (2015).

⁹² Comme indiqué précédemment, nous avons axé notre recherche sur les conflits violents, en nous basant sur l'indice du Baromètre des conflits de Heidelberg, qui prévoit trois niveaux de conflits violents : « Crise violente » (niveau 3), « Guerre limitée » (niveau 4) et « Guerre » (niveau 5). Les conflits relevant des niveaux inférieurs (« Litige » (niveau 1) et « Crise non-violente » (niveau 2)) n'ont pas été pris en compte pour évaluer l'impact des interventions de l'UA et des CER / MR.

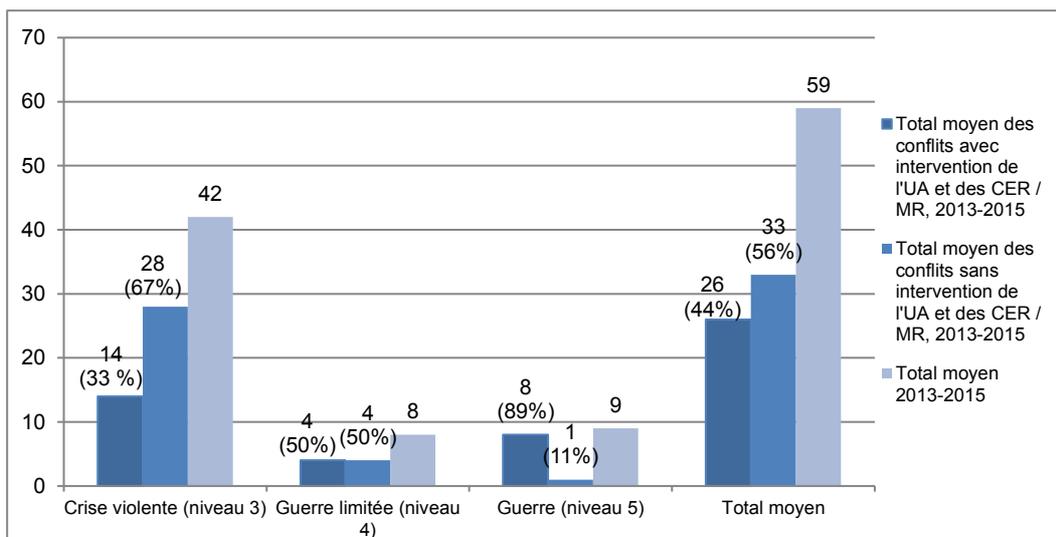
⁹³ Le décompte annuel des conflits violents s'établit comme suit : pour 2013, 40 crises violentes (niveau 3), 8 guerres limitées (niveau 4) et 10 guerres (niveau 5), soit 58 conflits violents au total ; pour 2014, 43 crises violentes (niveau 3), 8 guerres limitées (niveau 4) et 9 guerres (niveau 5), soit 60 conflits violents au total ; et pour 2015, 44 crises violentes (niveau 3), 8 guerres limitées (niveau 4) et 7 guerres (niveau 5), soit 59 conflits violents au total.

Graphique 4 : Nombre moyen et pourcentage de conflits violents (niveaux 3 à 5) en Afrique, au cours de la période 2013-2015



Face à ces trois niveaux d'intensité dans les conflits violents (niveaux 3 à 5), la probabilité d'une intervention de l'UA et des CER / MR est d'autant plus forte que l'intensité du conflit l'est aussi, bien qu'il n'y ait pas systématiquement question d'intervention. Comme le montre le graphique 5 ci-dessous, au cours de la période 2013-2015, l'UA et les CER / MR sont intervenus dans 89% des guerres (niveau 5), contre 50% seulement des guerres limitées (niveau 4) et 33% des crises violentes (niveau 3). En 2015, on note une légère augmentation du nombre d'interventions de l'UA et/ou des CER / MR dans des crises violentes de niveau 3, en raison des nombreuses élections qui se tiennent un peu partout sur le continent. Sont concernés un certain nombre de pays qui ont connu des conflits violents au cours des années précédentes, mais où l'UA et/ou les CER / MR n'étaient encore jamais intervenus auparavant, comme le Nigéria et l'Éthiopie. Ces deux pays aussi organisaient des scrutins en 2015 avec un risque de violences électorales.

Graphique 5 : Totaux moyens des conflits violents avec et sans intervention de l'UA et des CER / MR, par rapport au nombre total de conflits violents au cours de la période 2013-2015.



Le graphique 5 ci-dessus montre également que l'UA et les CER / MR ne sont pas intervenus dans 56% des conflits violents (niveaux 3 à 5) au cours de la période 2013-2015. Nous examinons plus en détail les raisons qui peuvent expliquer l'absence d'intervention de l'UA et des CER / MR au point 4.5.

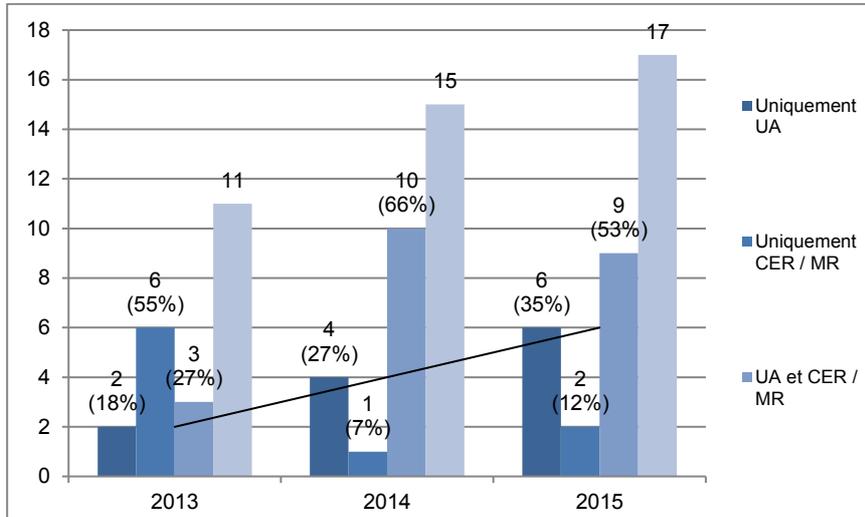
4.4. Extension de la médiation et de la diplomatie préventive

Message-clé n° 7 : Entre 2013 et 2015, l'UA et les CER / MR ont intensifié leurs efforts de médiation dans les conflits violents. C'est particulièrement vrai pour l'UA.

Comme le montre le graphique 6 ci-dessous, l'UA et les CER / MR, mais surtout l'UA, ont intensifié leurs efforts de médiation dans les conflits violents. Depuis 2013, l'UA s'implique dans les négociations de paix et dans la médiation d'un nombre croissant de conflits violents. Au cours des dernières années, elle était d'ailleurs le seul acteur régional impliqué dans les efforts de médiation d'un certain nombre de conflits violents : en Libye, par exemple, ou en Égypte, après le soulèvement populaire et le printemps arabe, ou encore dans le conflit autour du Sahara occidental. Cela s'explique en partie par l'absence d'une CER opérationnelle en Afrique du Nord (voyez aussi l'encadré 3). Il s'agit toutefois de nuancer le contenu et la portée de ces efforts de médiation de l'UA dans les conflits nord-africains. En Égypte, l'UA a surtout organisé des réunions de concertation avec le gouvernement et la société civile à la suite du « printemps arabe », et les membres de son Groupe des Sages n'étaient à l'origine pas admis dans le pays. En Libye, l'UA a soutenu une médiation conduite par l'ONU. Elle n'en était donc pas l'acteur principal, mais elle y a apporté son soutien au travers de son Envoyé spécial pour la Libye (nommé par la Présidente de la Commission de l'UA). En ce qui concerne le Sahara occidental, l'UA a légèrement intensifié ses efforts au cours des dernières années, mais sans grand résultat jusqu'ici. Compte tenu de la récente réadmission du Maroc dans l'Union africaine en janvier 2017, de nouveaux efforts sont en cours afin de résoudre la question du Sahara occidental. Depuis janvier 2017, plusieurs conférences et réunions de l'UA ont été interrompues et reportées en raison de la présence du Sahara occidental et du Maroc. Le Maroc, par exemple, n'a pas participé à une session du CPS consacrée au Sahara occidental, car il ne reconnaît aucune prérogative à l'UA dans ce dossier.

Au Soudan, le Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'UA (GMHUA) s'implique fortement depuis 2009 dans les efforts de médiation et les pourparlers de paix entre le gouvernement, les groupes d'opposition et les factions armées. C'est lui l'acteur régional le plus important, même si l'IGAD surveille également les pourparlers de paix. Il concentre ses efforts de médiation à la fois sur le conflit entre le gouvernement soudanais et les groupes armés du Darfour, sur le conflit entre le gouvernement et l'opposition politique dans le cadre du dialogue national, et sur la situation à Abyei. Au Mali, l'UA soutient le processus de paix conduit par l'Algérie, notamment depuis la nomination du Haut représentant de l'UA pour le Mali et le Sahel, en octobre 2012.

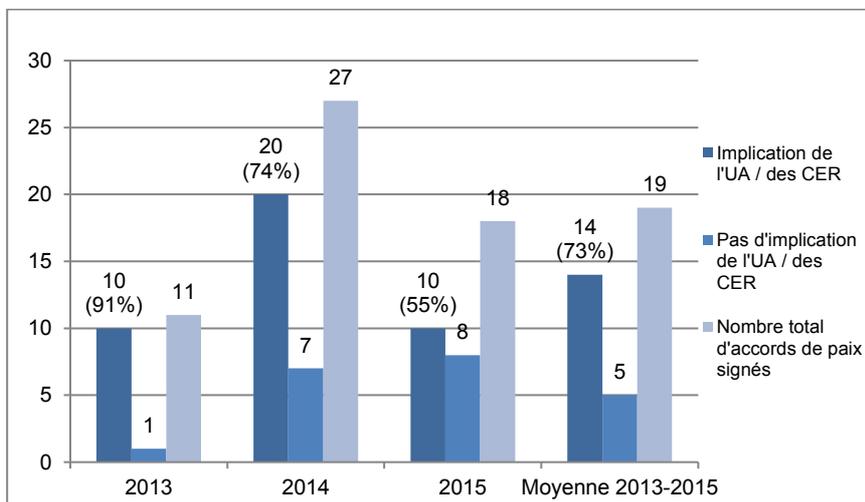
Graphique 6 : Engagements de l'UA et des CER / MR dans des efforts de médiation au cours de la période 2013-2015



Message-clé n° 8 : Entre 2013 et 2015, l'UA et les CER ont pris part à environ 73% des processus de paix ayant abouti à la signature d'un accord. Dans la majeure partie de ces processus, l'UA et les CER / MR ont plus souvent joué les seconds que les premiers rôles.

L'UA et les CER / MR s'impliquent fortement dans divers efforts de médiation à travers le continent. Comme le montre le graphique 7 ci-dessous, au cours de la période 2013-2015, l'UA et les CER / MR ont pris part à environ 73% des processus de paix ayant abouti à la signature d'un accord.⁹⁴

Graphique 7 : Implication de l'UA / des CER dans des accords de paix au cours de la période 2013-2015



⁹⁴ La plupart des accords de paix conclus sans intervention de l'UA ni des CER sont des accords locaux, souvent entre clans, principalement en Somalie, au Soudan et en Libye. Vu le caractère local et souvent plus informel de ces accords, les documents officiels s'y rapportant, de même que les preuves d'une implication de l'UA et des CER sont très rares.

Les formes prises par l'implication de l'UA et des CER / MR dans ces efforts de médiation peuvent être aussi diverses que variées. L'UA ou les CER / MR ne sont pas toujours les chefs de file de la médiation. Il leur arrive de ne mettre l'accent que sur un soutien aux efforts de médiation déployés par d'autres acteurs, qu'il s'agisse d'acteurs régionaux, d'acteurs internationaux comme les Nations Unies ou d'un État membre. L'encadré 9 reprend un certain nombre d'exemples qui illustrent cette diversité en Lybie, au Mali et au Soudan du Sud.

Encadré 9 : Illustration – Formes diverses prises par les efforts de médiation de l'UA, des CER / MR et des partenaires internationaux

En Libye, la mission principale de l'Envoyé spécial de l'UA pour la Libye a consisté à soutenir les efforts de médiation conduits par les Nations Unies, en participant et en apportant un soutien aux réunions organisées avec les acteurs régionaux (voyez également le point 4.3 ci-avant). Au Mali, où elles étaient initialement les chefs de file des tentatives de médiation lors de la crise politique de 2013-2014, l'UA et la CEDEAO ont réduit la voilure pour soutenir les efforts entrepris par l'Algérie à partir de la mi-2014. En août 2013, l'UA avait créé la Mission de l'UA pour le Mali et le Sahel (MISAHEL) après que la Mission africaine de soutien au Mali (AFISMA) se soit muée en mission d'urgence, en juillet 2013. Depuis, le chef de la MISAHEL, qui est également le Représentant spécial de l'UA au Mali, fournit un appui politique aux négociations de paix menées par l'Algérie. Au Soudan du Sud, l'UA a soutenu les pourparlers de médiation engagés par l'IGAD immédiatement après la vague de violence de décembre 2013. Afin d'accroître la pression sur les factions belligères, l'UA a toutefois bien accueilli la formule IGAD Plus+, proposée par l'IGAD, qui lui permet de faire partie des médiateurs de l'IGAD aux côtés de l'UE, de l'ONU, de la Chine et d'autres pays (comme la Norvège, le Royaume-Uni et l'Italie).

Message-clé n° 9 : Les missions d'observation électorales (MOE) sont devenues un instrument pertinent de la diplomatie préventive de l'UA et des CER dans les pays sujets aux conflits.

De manière générale, les missions politiques effectuées en amont des élections, telles que les missions d'évaluation pré-électorale ou les missions dites de solidarité, contribuent à l'efficacité des interventions diplomatiques de l'UA et des CER. Témoins d'un engagement et d'une surveillance précoces, ces missions incitent davantage les acteurs politiques du pays concerné à la tenue d'élections pacifiques, et créent des opportunités et des plates-formes d'échange supplémentaires entre les différents acteurs politiques nationaux et entre les acteurs nationaux, régionaux (et internationaux). On a pu s'en rendre compte lors des élections de 2015 au Nigéria, où l'UA, la CEDEAO et d'autres acteurs internationaux, tels que les Nations Unies, sont intervenus en complément des efforts consentis à l'échelon du pays par la Commission électorale nationale indépendante (CENI), le Comité national pour la paix et le processus d'Accord d'Abuja. La combinaison de ces efforts a permis de mobiliser fortement les élites nationales avant les élections. En règle générale, les missions pré-électorales, qui s'inscrivent souvent dans le droit fil des efforts déjà entrepris au niveau national, sont devenues des plates-formes de diplomatie préventive et de médiation de l'UA et des CER dans les pays où la violence risque de nuire au bon déroulement des élections. Dans la plupart des cas, les missions pré-électorales et les missions d'observation électorale, tant de l'UA que des CER / MR, sont dirigées par de hautes personnalités africaines (d'anciens leaders politiques, d'anciens présidents ou ministres des affaires étrangères, par exemple) pour apporter un poids politique supplémentaire à toute déclaration publiée par ces missions d'observation avant, pendant ou après les élections.⁹⁵ Au travers d'exemples, l'encadré 10 illustre les différences entre les missions pré-électorales et les missions d'observation électorales (MOE) déployées par l'UA et les CER en Afrique en 2015 et révèle toute la diversité des espaces politiques, durées et contextes généraux de ces missions.

⁹⁵ Aggad-Clerx and Desmidt (2017).

Encadré 10 : Illustration – Comparaison des missions électorales déployées en Afrique en 2015

Si l'on compare la profondeur et l'ampleur des missions électorales diligentées par la CEDEAO et l'UA en Guinée à celles de la mission d'observation électorale dépêchée par l'UA en Éthiopie, en 2015, on s'aperçoit que le temps de la concertation aura été plus court en Éthiopie. Tout le contraire de la Guinée, où l'engagement précoce de l'UA et de la CEDEAO – dès les mois de mai,⁹⁶ juillet⁹⁷ et août⁹⁸ 2015 – aura sans doute contribué au bon déroulement des élections du mois de novembre. La Guinée avait invité les deux organisations à envoyer des observateurs électorales, alors qu'en Éthiopie, l'UA était le seul observateur extérieur présent,⁹⁹ ce qui laisse à penser que ni l'IGAD ni d'autres acteurs internationaux ou régionaux n'avaient été invités à observer les élections éthiopiennes. L'Union européenne a refusé d'envoyer des observateurs car elle considérait que l'environnement n'était pas propice à la tenue d'élections pacifiques et transparentes.¹⁰⁰ De nettes différences apparaissent aussi entre les activités d'observation électorale déployées en Éthiopie et au Nigéria, deux grands États membres de l'UA considérés comme des acteurs hégémoniques de leurs régions respectives. L'UA a envoyé des missions d'observation électorale de taille similaire dans les deux pays, alors qu'ils ne comptent pas du tout le même nombre d'habitants.¹⁰¹ La CEDEAO, pour sa part, a diligenté plusieurs missions en lien avec les élections au Nigéria, dont une mission pré-électorale composée de 12 observateurs à long terme et de 250 observateurs à court terme, tandis que l'IGAD était absente des élections éthiopiennes : elle n'y a envoyé aucun observateur, ni à court ni à long terme, ni aucune mission pré-électorale et ce, malgré de nombreux rapports faisant état d'intimidations, d'arrestations et de protestations dans le pays. Une absence d'autant plus remarquable que l'IGAD avait envoyé une mission d'observation électorale au Soudan lors des élections d'avril 2015.

4.5. Trouver le juste équilibre entre les principes de souveraineté et de non-indifférence

Message-clé n° 10 : Les décisions prises par les États membres de l'UA, que ce soit au niveau de l'UA ou dans leurs CER / MR respectifs, répondent en grande partie à des objectifs et des intérêts politiques nationaux, les États membres de l'UA essayant de trouver un juste équilibre entre les principes de souveraineté et de non-indifférence.

Les États membres de l'UA continuent de faire valoir (plus ou moins explicitement) des objectifs politiques nationaux et régionaux face à d'éventuelles interventions de l'UA et/ou des CER dans leur pays. Les principes de non-indifférence et de souveraineté sont toujours inscrits dans les documents fondateurs de l'UA et de l'APSA (voyez l'encadré 11). Face à une possible intervention de l'UA ou des CER / MR, les États membres de l'UA se cramponnent au principe de souveraineté et à leur droit de protéger leurs intérêts nationaux et de poursuivre des objectifs politiques régionaux.¹⁰² Certains observateurs relèvent par conséquent un hiatus entre la volonté de l'UA de prévenir et de résoudre les conflits et sa capacité politique à concrétiser cette ambition.¹⁰³

⁹⁶ CEDEAO (2015a).

⁹⁷ CEDEAO (2015c).

⁹⁸ UA (2015d).

⁹⁹ AUEOM (2015).

¹⁰⁰ UE 2015.

¹⁰¹ Au Nigéria, en 2015, l'UA a déployé une mission d'observation des élections composée de 14 observateurs à long terme et de 70 observateurs à court terme ; la même année, en Éthiopie, elle a déployé 9 observateurs à long terme et 50 à court terme.

¹⁰² Bouka (2016).

¹⁰³ ISG (2016b).

Encadré 11 : Contexte – Facteurs déterminant ou réfrénant une intervention de l'UA

Un examen plus approfondi de l'Acte constitutif de l'UA et du Protocole relatif à la création du CPS est nécessaire pour comprendre certaines des raisons pour lesquelles l'UA n'intervient pas dans la plupart des conflits à faible probabilité d'escalade ou de niveau infranational, par opposition à des conflits nationaux ou régionaux. Comme indiqué précédemment (voyez le point 2), l'Acte constitutif de l'UA énonce un certain nombre de circonstances graves déterminant une intervention de l'UA et des CER. Le protocole relatif à la création du CPS définit également un certain nombre de facteurs déterminant ou réfrénant une intervention.¹⁰⁴ En théorie, le Protocole relatif à la création de la CPS prévoit un certain nombre de situations de conflit vis-à-vis desquelles une intervention serait justifiée par le mandat : 1. les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité ; 2. les changements anticonstitutionnels de gouvernement dans un État membre ; 3. lorsqu'un État membre sollicite l'intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité, conformément à l'article 4 j) de l'Acte constitutif ; 4. lorsque l'indépendance nationale et la souveraineté d'un État membre sont menacées par des actes d'agression, y compris par des mercenaires.¹⁰⁵ Parmi les éléments du Protocole relatif à la création de la CPS qui réfréneraient les vellétés d'intervention de l'UA face à un conflit, citons : le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des États membres (article 4 e) et le principe de non-ingérence d'un État membre dans les affaires intérieures d'un autre État membre (article 4 f). Les deux types de facteurs prévus par l'Acte constitutif de l'UA et le Protocole relatif à la création du CPS sont sous-pesés les uns par rapport aux autres pour définir si une intervention se justifie ou non, et sous quelle forme. Pour savoir si l'UA aurait ou non dû intervenir, il faut impérativement examiner ces facteurs à la loupe et les resituer dans le contexte politique réel.

Un examen plus approfondi des processus décisionnels de l'UA et des CER / MR au Burundi et dans la lutte contre Boko Haram (voyez l'encadré 12) montre combien il est difficile de trouver un juste équilibre entre les principes de non-indifférence et de souveraineté et combien l'UA et les États membres des CER rechignent à créer un précédent qui irait à l'encontre des objectifs politiques et qui se passerait du consentement d'un pays hôte. S'agissant des interventions militaires en particulier (via une OSP, par exemple), ils tendent habituellement à respecter le principe de souveraineté et à vouloir le consentement de l'État hôte avant de déployer une OSP sur son territoire. Bien que les interventions diplomatiques et les efforts de médiation soient moins tributaires d'un consentement, celui-ci peut malgré tout jouer un rôle dans plusieurs cas de figure. Pour que l'UA et les CER / MR puissent dépêcher une mission électorale, au titre d'intervention diplomatique, dans un pays où se tiennent des élections, par exemple, ils doivent au préalable y être invités, autrement dit obtenir le consentement du gouvernement.

En théorie, l'UA et les CER / MR disposent des capacités et du mandat nécessaires pour déployer les instruments requis face à tout type de conflit violent. Dans la pratique, elles se passent parfois du consentement des pays membres bénéficiaires. Il convient de noter que les opérations de soutien à la paix initiées par l'UA ou les CER doivent être autorisées par le Conseil de sécurité des Nations Unies avant leur déploiement (Charte des Nations Unies, chapitre VIII, article 53). Comme le montrent également les exemples précités, ces éléments de consentement du pays bénéficiaire et d'autorisation des Nations Unies ne sont pas statiques et peuvent fluctuer en fonction de l'escalade ou de l'évolution du conflit. Il se pourrait par conséquent qu'un État membre demande un renforcement de la coopération régionale, ou que l'UA ou les CER / MR accentuent la pression exercée sur les parties prenantes au conflit. En soi, la volonté et la capacité de déployer les instruments de l'APSA dépendent de cet équilibre entre souveraineté et non-indifférence.

¹⁰⁴ Un certain nombre de principes peuvent contraindre l'UA à réagir face à un conflit dans ses États membres, notamment : le règlement pacifique des différends et des conflits ; la réaction rapide pour maîtriser les situations de crise avant qu'elles ne se transforment en conflits ouverts ; le respect de l'État de droit, des droits fondamentaux de l'homme et des libertés, le respect du caractère sacré de la vie humaine, ainsi que du droit international humanitaire ; le respect des frontières existant au moment de l'accession à l'indépendance ; le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence dans certaines circonstances graves, à savoir les crimes de guerre, le génocide, les crimes contre l'humanité ; et enfin, le droit des États membres de solliciter l'intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité. (Articles 4 (a) (b) (c) (i) (j) et (k)).

¹⁰⁵ Protocole relatif à la création du CPS, Article 7.

Encadré 12 : Illustration – Intérêts nationaux et équilibre entre les principes de souveraineté et de non-indifférence : les exemples du Burundi et de Boko Haram

En 2015, l'opposition du gouvernement burundais au déploiement sur son territoire d'une force de 5 000 hommes de l'EASF mandatée par l'UA et ce, malgré un accord initial au CPS, a été ressentie comme un affront évident au principe de non-indifférence. À l'origine, l'escalade des tensions et des incidents violents au Burundi avait incité l'UA et la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC) à multiplier les initiatives. Selon les experts, le CPS de l'UA avait pris les devants, mais avait ensuite dû se résoudre à laisser les rênes à l'EAC.¹⁰⁶ La Tanzanie, qui assurait la présidence de l'EAC, et l'Ouganda, le médiateur désigné par l'EAC, étaient à l'époque également membres du CPS de l'UA, ce qui assurait un lien direct entre les deux organisations.¹⁰⁷ L'UA dans son ensemble était toutefois divisée sur la question burundaise et sur l'équilibre à trouver entre la non-indifférence et la souveraineté. Beaucoup d'États membres de l'UA étaient favorables à une approche moins conflictuelle et moins interventionniste que celle, plus proactive, de la Commission de l'UA et du CPS.¹⁰⁸ L'EAC aussi était divisée, selon les experts : d'un côté, le Rwanda critiquait le Président burundais Nkurunziza pour sa gestion du pays, tandis que de l'autre, l'Ouganda et la Tanzanie semblaient plus favorables au maintien du statu quo. Ces divergences de vue entre ses États membres ont paralysé les efforts de l'EAC.¹⁰⁹ Le gouvernement burundais et certains membres de l'EAC n'étaient pas les seuls à brandir le principe de souveraineté : c'était aussi le cas d'autres pays, membres du CPS à l'époque, comme la Gambie.¹¹⁰ Selon certains observateurs, le processus décisionnel relatif au déploiement d'une mission au Burundi a révélé un manque de cohérence entre le CPS et la CUA, d'aucuns estimant que cette dernière avait outrepassé ses prérogatives.¹¹¹ Certains États membres de l'UA ont estimé que toutes les voies de la médiation n'avaient pas été épuisées et, en tant que telle, la proposition d'intervention militaire a indirectement ravivé l'intérêt porté aux efforts de médiation de l'EAC.¹¹² En janvier 2016, les chefs d'État et de gouvernement de l'UA ont annulé la décision prise par le CPS au mois de décembre 2015, en partie par crainte de créer un précédent et en partie par manque de consensus entre les États membres de l'UA.¹¹³ Le gouvernement burundais avait par ailleurs clairement fait savoir en décembre 2015 qu'il n'accepterait pas de « troupes étrangères » sur son territoire et qu'il considérerait la mission envisagée par l'UA comme une « invasion ».¹¹⁴

Dans la lutte contre Boko Haram, les États membres de la Commission du bassin du lac Tchad (CBLT) et la République du Bénin ont décidé, à l'occasion d'un sommet extraordinaire tenu au mois d'octobre 2014, de réveiller la Force multinationale mixte (FMM) qui était alors en sommeil, afin de coordonner leurs efforts. Au départ, l'Assemblée de l'UA avait commandité une étude sur l'éventuelle mise en place d'un groupe de travail régional pour lutter contre Boko Haram, à l'image de l'Initiative de coopération régionale pour l'élimination de la LRA (ICR-LRA).¹¹⁵ À l'époque où le CPS de l'UA tient sa première réunion consacrée à Boko Haram, en mai 2014, la coordination régionale autour de cette problématique est médiocre, principalement faite d'accords bilatéraux et ad hoc entre le Nigéria et ses voisins, alors que les organismes régionaux – la CEDEAO et la CEEAC – de même que l'UA considèrent la question avant tout comme un problème intérieur nigérian.¹¹⁶ Le Nigéria lui-même défend ardemment ce point de vue et cette façon d'appréhender le dossier Boko Haram, en se donnant l'image d'une grande puissance régionale.¹¹⁷ Principale puissance militaire de l'Afrique de l'Ouest et du Golfe de Guinée, le Nigéria considère les conflits qui se déroulent à l'intérieur de ses frontières comme des problèmes locaux qui peuvent être résolus par ses institutions, et cela vaut aussi pour la situation créée par Boko Haram. Mais alors que la situation demeure relativement sous contrôle sur le territoire nigérian, elle se mue dans les régions voisines en une crise humanitaire¹¹⁸ qu'une réaction précoce aurait sans doute pu empêcher de se transformer en crise totale. L'inclination du Nigéria à considérer le problème avant tout comme une affaire intérieure est l'une des raisons pour lesquelles, d'après les experts, il a tant tardé à solliciter le soutien international de l'UA et d'autres mécanismes régionaux dans la lutte contre Boko Haram.¹¹⁹

¹⁰⁶ ISS (2016).

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ ICG (2016b).

¹⁰⁹ Bouka (2015).

¹¹⁰ Dersso (2016).

¹¹¹ ICG (2016b).

¹¹² Dersso (2016).

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Reuters (2016).

¹¹⁵ ISS (2014).

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Warner (2016).

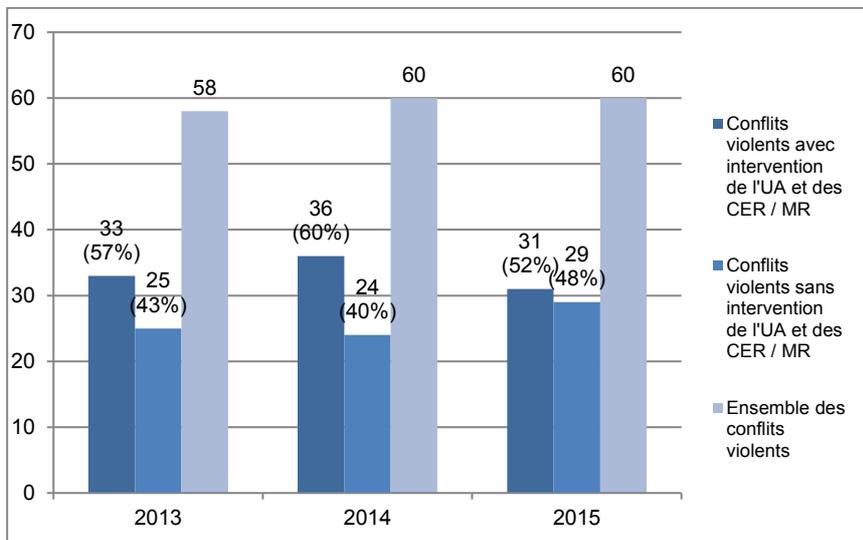
¹¹⁸ Campbell (2016).

¹¹⁹ Ibid.

Message-clé n° 11 : L'UA et les CER s'abstiennent d'intervenir dans plus de la moitié des conflits violents, pour des raisons diverses.

En 2015, l'UA et les CER / MR sont intervenus dans 29 conflits violents et se sont abstenus de le faire dans 31 autres, ce qui signifie que l'UA et les CER / MR ne se sont mêlés que de 48% des conflits violents. En 2013 et 2014, l'UA et les CER / MR sont intervenus respectivement dans 43% et 40% des conflits violents. Le graphique 8 ci-dessous livre un aperçu de ces chiffres. En termes d'intensité et de possibilité d'escalade, la plupart des conflits violents dans lesquels l'UA et les CER / MR n'interviennent pas sont des « crises violentes » (niveau 3) de nature sous-nationale, et quelques-uns seulement des « guerres limitées » (niveau 4) ou des « guerres » (niveau 5) (voyez aussi le point 4.3 ci-dessus).

Graphique 8 : Comparaison entre les conflits violents avec et sans intervention de l'UA et des CER / MR au cours de la période 2013-2015



Diverses raisons politiques peuvent expliquer la posture non-interventionniste de l'UA et des CER : un État peut être parfaitement à même de gérer seul une situation de conflit ; le risque d'une nouvelle escalade dépassant les frontières nationales peut être faible, ou le niveau de conflit a récemment baissé de manière significative. Parmi les conflits violents étudiés au cours de la période 2013-2015, beaucoup sont essentiellement des conflits de nature politique dont les protagonistes sont le gouvernement sortant et les partis d'opposition. En 2014, c'est le cas au Gabon, au Togo, au Niger, en Ouganda et au Zimbabwe, entre autres. En 2015, on retrouve ce type d'intensité relativement faible, qui peut malgré se transformer en vague de violence, au Gabon, au Sierra Leone, en Tunisie, au Swaziland, au Maroc, au Tchad, au Zimbabwe et au Mozambique. En règle générale, l'UA et les CER ont tendance à ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures et à respecter le principe de souveraineté lorsque le risque d'escalade est faible. Et lorsqu'elles interviennent dans ce genre de conflit politique, c'est généralement pour des périodes plus courtes, autour d'élections (contestées), par le biais de missions électorales. Il y a parfois des signes d'incohérence, comme le montre l'exemple du Mozambique (voyez l'encadré 13) : alors que l'intensité du conflit au Mozambique ne diminuait pas, l'intensité de l'engagement de la SADC a quelque peu fluctué.

Encadré 13 : Illustration – Efforts déployés au niveau régional pour résoudre le conflit en cours au Mozambique

Ni l'UA ni la CER concernée, en l'espèce la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), ne se sont préoccupées ni n'ont discuté du conflit au Mozambique en 2015, alors qu'elles l'avaient fait en 2014, au moment des élections dans le pays. Or, la situation ne s'est pas améliorée en 2015, que du contraire. En 2015, la Résistance nationale mozambicaine (RENAMO), principal parti d'opposition armée et politique au gouvernement, a en effet continué de rejeter les résultats des élections de 2014. On dénombrait alors quelque 45 morts parmi les troupes gouvernementales et de l'opposition armée. En avril, le Parlement n'a pas adopté un projet de loi sur la gouvernance des provinces déposé par le RENAMO, ce qui a plombé un peu plus les pourparlers de paix engagés en février 2015 par le président Nyusi et Afonso Dhlakama, le chef du parti de RENAMO. Alors que Dhlakama menaçait de recourir à la force et de prendre le contrôle des provinces de Manica, de Nampula, de Niassa, de Sofala, de Tete et du Zambèze, les combats se sont intensifiés en juillet, entraînant l'exode de plus de 700 civils vers le Malawi, qui accueillait déjà 10 000 réfugiés mozambicains.¹²⁰ Les appels à la sécession lancés par Dhlakama à certaines provinces mozambicaines et son discours sur la prise de contrôle de ces provinces en mars 2016 n'ont fait qu'attiser les tensions et le conflit.¹²¹ Alors que la SADC ou l'UA auraient pu se préoccuper de l'intensité croissante du conflit et de sa possible propagation au Malawi, elles ne l'ont pas fait. À la demande de la RENAMO, le Président sud-africain Zuma a accepté d'intervenir auprès des deux parties adverses, en déclarant que cette mission de médiation pour la paix était nécessaire pour assurer la stabilité de la région et du continent.¹²² Cette démarche n'a toutefois pas été bien accueillie par le gouvernement mozambicain, qui estimait n'avoir pas eu son mot à dire dans le choix du président Zuma comme médiateur. Pire, la désignation du médiateur s'était faite sans soutien officiel régional ni continental, que ce soit par la SADC ou par l'UA, ni aucune référence à leurs structures de médiation existantes.

Message-clé n° 12 : Les puissances régionales et les grands États membres de l'UA ont davantage tendance à s'exempter des interventions de l'UA et des CER / MR que les petits États membres de l'UA.

Même lorsque des arguments solides plaident en faveur d'une intervention dans un conflit violent, les grands États membres de l'UA semblent souvent exemptés d'interventions diplomatiques, d'efforts de médiation ou de déclarations condamnant une situation donnée ou une escalade du conflit. Cette dynamique fonctionne tant au niveau de l'UA que des CER / MR, mais sans doute plus fréquemment chez ces derniers. Dans leurs régions respectives, ces grands États membres jouent un rôle que l'on qualifie souvent d'hégémonique, et dans chacune des cinq régions d'Afrique, certains États membres occupent une place plus importante que d'autres en matière de paix, de sécurité et de stabilité régionale. Des puissances régionales comme le Nigéria, l'Afrique du Sud, l'Éthiopie, l'Égypte et l'Algérie,¹²³ et d'autres pays comme le Kenya et le Tchad sont présents sur l'échiquier régional dès qu'il s'agit de fixer un agenda de paix et de sécurité et de préconiser l'adoption de dispositifs institutionnels qui en assurent la mise en œuvre. La démarche consiste souvent à apporter ou à mobiliser des contributions financières, à fournir des contingents et un appui logistique aux opérations de soutien à la paix, à sortir de l'impasse, à assurer une couverture diplomatique et un pilotage politique, ainsi qu'à débattre des sanctions et à les imposer.¹²⁴

¹²⁰ HIIK (2016).

¹²¹ ECP (2016).

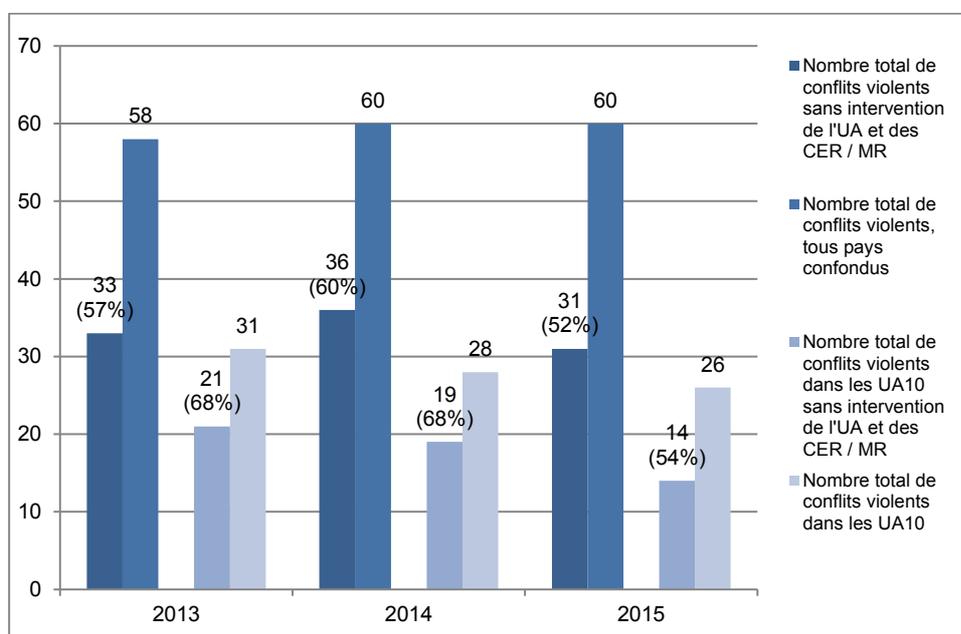
¹²² SABC (2015).

¹²³ Cilliers et al. (2016).

¹²⁴ Vanheukelom (2016).

Le graphique 9 ci-dessous, fruit d'un examen plus attentif des cas de non-intervention de l'UA et des CER / MR face à des conflits violents au cours de la période 2013-2015,¹²⁵ révèle que le pourcentage de non-intervention est plus élevé lorsque ces conflits concernent les UA10, c'est-à-dire les 10 plus grands États membres de l'UA (la grandeur étant ici fonction de leur produit intérieur brut (PIB) de base). Le pourcentage de non-intervention dans les conflits violents est systématiquement plus élevé pour les UA10 que pour tous les autres États membres de l'UA, soit en moyenne 63% pour la période 2013-2015. Toutefois, le pourcentage de non-intervention de l'UA et des CER dans les UA10 en 2015 est (significativement) plus faible que les années précédentes. En effet, comme nous l'avons vu précédemment (voyez le point 4.3), l'UA et les CER / MR sont intervenus dans un plus grand nombre de conflits violents en 2015, en raison notamment du grand nombre d'élections tenues cette année-là. On peut donc en déduire que l'UA et les CER / MR ont été incités à intervenir davantage dans les conflits violents, y compris dans un certain nombre de pays où ils n'étaient jamais intervenus auparavant, comme l'Éthiopie et le Nigéria, qui font partie des UA10.

Graphique 9 : Comparaison entre la non-intervention dans les conflits violents de tous les pays et la non-intervention dans les conflits violents des UA10 au cours de la période 2013-2015



¹²⁵ En fonction du classement du PIB établi par la Banque mondiale, les 10 principales économies africaines qui, au cours de la période 2013-2015, ont connu des conflits violents sur leur territoire et sont membres de l'UA, sont les suivants : pour l'année 2013, le Nigeria, l'Afrique du Sud, l'Égypte, l'Algérie, l'Angola, le Soudan, le Kenya, l'Éthiopie, la Tunisie et Côte la d'Ivoire ; pour les années 2014 et 2015 : le Nigeria, l'Afrique du Sud, l'Égypte, l'Algérie, le Soudan, le Kenya, l'Éthiopie, la Tanzanie, la Tunisie et la République démocratique du Congo. Dans cette base de données sélective, nous avons retiré le Maroc de la liste, car il n'était pas membre de l'UA au cours de la période considérée. L'UA est intervenue au sujet de la situation dans le Sahara occidental, mais le Baromètre des conflits de Heidelberg mentionne ce conflit sous l'intitulé « Maroc ». Voyez : Base de données de la Banque mondiale.

5. Conclusions

Cette analyse résume l'apport des interventions menées par l'UA et les CER / MR dans le cadre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA), face à des conflits violents, sur l'ensemble du continent africain, au cours de la période 2013-2015. Au-delà de l'opérationnalisation des structures de l'APSA sur une période limitée, elle met en évidence certaines tendances générales, fondées sur des analyses qualitatives et quantitatives d'études documentaires méticuleuses et approfondies. Elle distille ensuite douze messages-clés à partir de cette masse d'informations. Si certains de ces messages confirment ce que les décideurs politiques et les praticiens pensaient ou avaient déclaré antérieurement, d'autres enrichissent le savoir existant par de nouvelles informations ou un point de vue différent.

Les résultats quantitatifs et qualitatifs confirment une observation générale des intervenants et des observateurs de l'APSA, à savoir que cette architecture fournit un cadre très utile pour promouvoir la paix et la sécurité sur l'ensemble du continent africain. Au regard d'autres cadres internationaux plus établis, on la considère généralement comme l'un des cadres les plus efficaces et les plus poussés pour les interventions concertées en matière de paix et de sécurité. L'APSA, qui en est encore au stade de l'adolescence, recèle un large potentiel de croissance, de maturation et d'adaptation aux évolutions récentes et aux enjeux de paix et de sécurité sur le continent. Pour preuve, les récents débats autour de ses sources de financement intra-africaines. De nombreux cas attestent cependant d'une utilisation plutôt « ad hoc » de l'APSA, où l'on n'exploite pas les synergies potentielles et où les priorités nationales des États membres de l'UA prévalent au point de remettre en cause la validité même de certains principes de l'architecture.

Les 12 messages-clés peuvent être regroupés en cinq grandes tendances et observations pour la période 2013-2015:

Coordination et coopération : l'analyse de cette période de trois ans montre une intensification progressive des interventions déployées conjointement par l'UA et les CER / MR face à des conflits violents. C'est particulièrement vrai des efforts diplomatiques et de médiation, où ce qui est entrepris ou exécuté par l'un(e) est rejoint par l'autre. Conformément à son Acte constitutif, l'UA est intervenue dans la très grande majorité des conflits violents sur le continent, à la fois par le biais d'éléments institutionnels de l'APSA et par le biais de canaux ad hoc et propres au contexte.

Au niveau de la coopération et de la coordination des efforts avec les partenaires internationaux (entendez non africains) face à des conflits violents, on observe une grande diversité des schémas de coopération mis en place pour renforcer la collaboration et les efforts déployés conjointement afin de résoudre des conflits très intenses. Malgré cette diversité des schémas de coopération, les résultats restent mitigés : on est assurément dans le « peut mieux faire ». Les cas de fragmentation ou d'entente insuffisante entre l'UA, la CER / le MR et les partenaires internationaux hypothèquent les possibilités de synergie et de désescalade durable des conflits violents.

Subsidiarité et division du travail : diverses questions se rapportant à la subsidiarité, aux avantages comparatifs et à la division du travail entre l'UA et les CER / MR face à des conflits violents restent sans réponse. La plupart du temps, on recherche des solutions ad hoc et pragmatiques, faute d'une interprétation claire ou commune des accords, mais aussi du fait de la conjoncture politique dans les États membres de l'UA et entre ceux-ci, à un moment donné. La qualité et l'efficacité de la mise en œuvre de l'APSA en souffrent.

Plus l'UA et les CER / MR alignent et coordonnent leurs activités, plus leurs interventions ont des chances d'être efficaces. Compte tenu cependant du problème non résolu de la subsidiarité (voyez le paragraphe précédent), cette coordination et cet alignement ne sont pas forcément le gage d'une solution durable ou

d'une désescalade des conflits violents. Bien que l'UA et les CER / MR aient progressivement augmenté leurs interventions conjointes, comme mentionné ci-dessus, leur coordination et leur coopération se sont souvent soldées par des résultats insatisfaisants à cause de ce problème de subsidiarité.

Utilisation des instruments de l'APSA : les interventions de l'UA et des CER / MR passent de plus en plus souvent par une combinaison d'instruments, généralement de la médiation conjuguée à de la diplomatie. Les trois instruments, c.-à-d. la médiation, la diplomatie et une opération de soutien à la paix, n'ont été déployés concurremment que dans un petit nombre de cas. Le déploiement d'une intervention et d'activités de l'UA ou des CER / MR sous l'égide de l'APSA est en outre d'autant plus probable que le conflit gagne en intensité, ce qui explique l'intervention de l'UA et des CER / MR dans la plupart des conflits de haute intensité, les guerres notamment. En moyenne, cependant, l'UA et les CER / MR ne se sont pas mêlés de plus de la moitié des conflits violents sur le continent et ce, pour diverses raisons, sur lesquelles nous revenons plus loin et plus en détail dans notre analyse.

Intensification de la médiation et de la diplomatie préventive : force est de constater que l'UA et les CER / MR ont accentué leurs efforts de médiation et de diplomatie préventive face à des conflits violents au cours de la période 2013-2015. L'UA, en particulier, s'engage toujours plus. Il convient par ailleurs de noter que l'UA et les CER se sont impliquées, à des degrés d'intensité divers, dans environ 73% des processus ayant abouti à la signature d'un accord de paix. Dans la majeure partie de ces processus, l'UA et les CER jouent davantage les seconds que les premiers rôles, en apportant leur soutien aux efforts et aux activités initiés par des acteurs nationaux, d'autres acteurs régionaux ou des acteurs internationaux. Dans la pratique, les efforts de médiation de l'UA et des CER / MR prennent donc des formes diverses.

L'analyse montre en outre que les missions liées aux élections sont devenues des plates-formes pertinentes pour la diplomatie préventive de l'UA et des CER face à des contextes propices aux conflits, surtout lorsque des missions pré-électorales de haut niveau sont conjuguées à des missions d'observation électorale à court et à long terme. Dans la plupart des cas, l'UA et les CER / MR utilisent des modèles et des formes d'engagement similaires lorsqu'elles sont confrontées à des élections sous-tendues par un conflit violent (missions pré-électorales et d'observation des élections).

Souveraineté et non-indifférence : la posture adoptée par les États membres de l'UA vis-à-vis d'un conflit violent est largement conditionnée par leurs objectifs politiques nationaux et régionaux. Cela rejaille au niveau de l'UA (notamment dans la composition du Conseil de paix et de sécurité) ainsi qu'au niveau des CER / MR. On ne s'étonnera donc pas que les principes de non-indifférence soient souvent mis en balance ou en compétition avec les principes de souveraineté nationale pour lesquels l'Acte constitutif de l'UA et le Protocole relatif à la création du CPS énoncent des facteurs déterminant et réfrénant les interventions.

Dans plus de la moitié des conflits violents analysés, l'UA et les CER / MR s'abstiennent d'intervenir. Et ce, pour diverses raisons, qui témoignent aussi du poids relatif de certains États membres de l'UA dans leur région et de leur capacité à résoudre des conflits violents par eux-mêmes ou entre pays voisins, sans faire appel à l'APSA. Parmi ces raisons, citons le fait que l'UA ou la CER / le MR n'a pas été invité(e) à intervenir ou que le risque d'escalade du conflit lui paraît relativement faible.

Enfin, l'analyse s'est plus particulièrement penchée sur le rôle spécifique des puissances régionales et des grands États membres de l'UA, qui apparaît comme un facteur important pour évaluer la probabilité, le timing et l'opportunité d'interventions et d'activités au titre de l'APSA. Ces grands États membres de l'UA ont davantage tendance à s'exempter des interventions de l'UA et des CER / MR que les petits États membres, ce qui laisse à penser qu'à niveau d'intensité égal, un conflit violent a plus de chance de faire l'objet d'une intervention s'il se déroule dans un petit plutôt qu'un grand État membre de l'UA.

Bibliographie

- ACLED. 2015. *Trends and Unexpected Developments in Africa 2015*. 11 December 2015
- ACLED. 2016. Conflict Trends (No. 45). *Real-time Analysis of African Political Violence*. January 2016
- ACLED. Africa Data, <http://www.acleddata.com/data/>
- African Peace and Security Architecture (APSA). 2015. *2014 Assessment Study: Final Report*. 16 April 2015
- African Union Election Observation Mission (AUEOM). 2015. *Ethiopia: Preliminary Statement*. 26 May 2015
- Aggad-Clerx, F. and Desmidt, S. 2017. *De-securitising conflict responses in Africa: What prospects for a structural conflict prevention approach?* Discussion Paper 209. Maastricht: ECDPM
- Bah, A. S; Choge-Nyangoro, E.; Dersso, S.; Mofya, B. and Murithi, T. 2014. *The African Peace and Security Architecture, A Handbook*. Friedrich Ebert Stiftung. 2014
- Bereketeab, R. 2015. *Why South Sudan conflict is Proving Intractable*. Nordic Africa Institute. March 2015
- Bouka, Y. 2016. *Missing the Target: The African Union's Mediating Efforts in Burundi*. Egmont Africa Policy Brief. 15 June 2016
- Boutellis, A. and Williams, P. D. 2013. *Peace Operations, the African Union, and the United Nations: Toward More Effective Partnerships*. International Peace Institute (IPI). New York
- Campbell, J. 2016. 'Northern Nigeria's Multifaceted Humanitarian Crisis'. Council of Foreign Relations. 16 February 2016
- CEDEAO. 2015a. [Quarante-septième session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO](#). 19 mai 2015
- CEDEAO. 2015b. [Communiqué final : session extraordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO](#). 12 septembre 2015
- CEDEAO. 2015c. [Déclaration de la CEDEAO sur l'élection présidentielle en République de Guinée](#). 13 octobre 2015
- Cilliers, J. 2015. *Future (im)perfect? Mapping conflict, violence and extremism in Africa*. Institute for Security Studies. October 2015
- Cilliers, J. and Schünemann, J. 2013. *The future of intrastate conflict in Africa: More violence or greater peace?* Institute for Security Studies. May 2013.
- Cilliers, J., Schünemann, J. and Moyer, J. D. 2016. *Power and influence in Africa: Algeria, Egypt, Ethiopia, Nigeria and South Africa*, African Futures Paper 14. March 2015. Institute for Security Studies (ISS)
- Daily Nation. 2016. *AMISOM receives Sh20bn from EU to pay soldiers*. 24 September 2016
- [Déclaration conjointe de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest \(CEDEAO\), de l'Union Africaine \(UA\) et des Nations Unies \(ONU\) sur la situation politique de la République islamique de Gambie](#), 21 janvier 2017.
- Deneckere, M. and Knoll, A. 2016. *The future of EU support to peace and security in Africa: What implications for the African Peace Facility beyond 2020?* Maastricht: ECDPM
- Dersso, S. 2013. *The African Peace and Security Architecture* in Murithi, T. (Ed). 2013. Handbook of Africa's International Relations Publisher. London: Routledge.
- Dersso, S. 2014. *Annual Review of the African Union Peace and Security Council 2013/2014*. Pretoria: Institute for Security Studies

- Dersso, S. 2016. *To Intervene or Not to Intervene? An inside view of the AU's decision-making on Article 4(h) and Burundi*. Occasional Paper. World Peace Foundation. February 2016
- Desmidt, S. 2016. *Peacebuilding, conflict prevention and conflict monitoring in the African Peace and Security Architecture*. ECDPM background note. March 2016
- Desmidt, S. and Marclint, T.E (2016). *Who Pays for Peace in Africa?* Afronline – The Voice of Africa. September 2016
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). 2016. *Impact Analysis of Interventions by the African Union and Regional Economic Communities in Conflict Prevention, Management and Resolution in Africa, Reporting Period 2015* (published August 2016)
- ECDPM. 2016. *Dossier intitulé 'The political economy of regional integration in Africa'*. 2016
- Escola de Cultura de Pau (ECP). 2016. *Yearbook on Peace Processes 2016*.
- Global Terrorism Database (GTD). 2016. *Incidents between January and December 2015*. Retrieved from [GTD database](#). September 2016
- Guéhenno, J.M. 2017. *10 Conflicts to Watch in 2016* on Foreign Policy.com. 3 January 2017.
- Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIC). 2016. *Heidelberg Conflict Barometer 2015*. February 2016
- Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIC). 2017. *Heidelberg Conflict Barometer 2016*. February 2017
- Hull Wiklund, C. and Ingerstad, G. 2015. *The Regionalisation of Peace Operations in Africa Advantages, challenges and the way ahead*. FOI. Defence Analysis. 2015
- Human Rights Watch. 2014. Press release: *South Sudan: War Crimes by Both Sides: Commanders Need to Halt Abuses; African Union Should Begin Inquiry*. 26 February 2014
- IGAD. 2013. *Communiqué of the 23rd Extra-Ordinary session of the IGAD Assembly of Heads of State and Government on the Situation in South Sudan*. 27 December 2013
- Institute for Security Studies (ISS). 2014. *Nigeria: Boko Haram not just a domestic problem*. 24 July 2014
- Institute for Security Studies (ISS). 2015a. *Burkina Faso a test of the AU's impact on crisis*. 2 November 2015
- Institute for Security Studies (ISS). 2015b. *Conflict trends in Africa: a turn for the better in 2015?* 4 November 2015
- Institute for Security Studies (ISS). 2016. *Peace and Security Council Report No 76*. December 2015-January 2016
- Institute for Security Studies (ISS). 2017. *AU institutional reform - what is the deadline?* 7 March 2017
- International Crisis Group (ISG). 2016a. *Somalia: Why is al-Shabaab Still A Potent Threat?* 11 February 2016
- International Crisis Group (ISG). 2016b. *The African Union and the Burundi Crisis: Ambition versus Reality*. Briefing 122. Africa. 28 September 2016
- Lotze, W. 2015. *The Future of African Peace Operations: Time to Adjust the Operational Design*, Centre for International Peace Operations. May 2015
- Miyandazi, L. 2016. *Is the African Union's financial independence a possibility?* ECDPM Talking Points blog. 24 August 2016
- Mosley, J. 2015. *Somalia's Federal Future Layered Agendas, Risks and Opportunities*. Chatham House. September 2015

- Organisation des Nations Unies (ONU). 2015. *Lettre datée du 2 janvier 2015, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général*. [UN doc. S/2015/3](#). 5 janvier 2015.
- Renwick, D. 2015. *Peacekeeping in Africa*, Council on Foreign Relations (CFR) Backgrounders. May 2015
- Reuters. 2016. *African leaders trying to push Burundi to take peacekeepers: officials*. 27 January 2016
- SABC. 2015. *SA to broker peace between Frelimo and Renamo*. 21 May 2015
- Security Council Report. 2017. *February 2017 Monthly Forecast: Libya*
- The Guardian. 2015. *Nigeria suffers highest number of civilian deaths in African war zones*. 23 January 2015
- The Guardian. 2017. *Gambia crisis: Senegal troops poised at border as Jammeh mandate ends*. 19 January 2017
- Union africaine (UA). 2000. *Acte constitutif*
- Union africaine (UA). 2006. [Document cadre de la politique de reconstruction et du développement post-conflit \(RDPC\)](#) (2006)
- Union africaine (UA). 2014. [Rapport final de la commission d'enquête de l'Union africaine sur le Soudan du Sud](#). Octobre 2014. Addis-Abeba
- Union africaine (UA). 2015a. *Décision sur le Rapport relatif aux sources alternatives de financement de l'Union africaine* - [Doc. Assembly/AU/6\(XXIV\)](#). Janvier 2015.
- Union africaine (UA). 2015b. *Décision sur le barème des contributions et les sources alternatives de financement de l'Union africaine* - [Doc. Assembly/AU/5\(XXV\)](#). Juin 2015.
- Union africaine (UA). 2015c. [Communiqué de la 544^{ème} réunion du CPS sur la situation au Burkina Faso](#). 18 septembre 2015
- Union africaine (UA). 2015d. *Statement from the African Union Commission, AUC Chairperson Approves the Deployment of African Union Short-Term Observers (STOs) Mission to Guinea*. 5 October 2015
- Union africaine (UA). 2015e. [Communiqué de presse. L'Union africaine se félicite de l'accord conclu sur les modalités de mise en œuvre des arrangements sécuritaires de l'accord de paix au Soudan du Sud](#). 3 novembre 2015
- Union africaine (UA). 2016. *APSA Roadmap 2016-2020*. April 2016
- Union européenne (UE). 2015. *EU position on the absence of an EU Election Observation Mission (EOM) for the May 2015 National elections*. 26 February 2015
- Uppsala Conflict Data Program (UCDP). 2015. *New conflict data: 2014 was a very violent year*. 12 October 2015
- Vanheukelom, J. 2016. *The political economy of regional integration in Africa* *The African Union Report*. ECDPM. January 2016
- Warner, J. 2016. *Nigeria and "Illusory Hegemony" in Foreign and Security Policymaking: Pax-Nigeriana and the Challenges of Boko Haram*. Foreign Policy Analysis. 2016.
- What's in Blue. 2017. *Update on The Gambia*, 24 January 2017
- Williams, Paul D. 2014. *Reflections on the evolving African Peace and Security Architecture* in African Security. 7: 147-162. 2014
- Williams, Paul D. 2016. *Key Questions for South Sudan's New Protection Force*. 12 September 2016
- Williams, Paul D. 2017. *Paying for AMISOM: Are Politics and Bureaucracy Undermining the AU's Largest Peace Operation?* International Peace Institute (IPI)
- Williams, Paul, D. and Hashi, A. 2016. *Exit Security Strategy Challenges for the AU Mission in Somalia*. Heritage Foundation

À propos de l'ECDPM

Créé en 1986, l'ECDPM est une fondation indépendante dont le but était d'améliorer la coopération entre l'Europe et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Aujourd'hui, son objectif principal est de nouer des partenariats efficaces entre l'Union européenne et les pays en développement, notamment l'Afrique. L'ECDPM encourage des formes de développement impliquant tous les niveaux d'acteurs et coopère avec des organisations des secteurs public et privé pour une meilleure gestion des relations internationales. Le Centre soutient également la réforme des politiques et des institutions, tant en Europe que dans les pays en développement. L'un des atouts majeurs de l'ECDPM réside dans son très large réseau de relations dans les pays en développement, y compris les économies émergentes. Parmi ses partenaires, on compte des institutions multilatérales, des centres d'excellence internationaux et un vaste éventail d'organisations étatiques et non étatiques.

Priorités thématiques

L'ECDPM articule ses activités autour de quatre thèmes :

- Concilier les valeurs et les intérêts dans l'action extérieure de l'UE et d'autres acteurs internationaux
- Promouvoir la gouvernance économique et le commerce pour une croissance inclusive et durable
- Soutenir les dynamiques de changement des sociétés, liées à la démocratie et à la gouvernance dans les pays en développement, notamment l'Afrique
- Aborder la sécurité alimentaire comme un bien public mondial par le biais de l'information et l'appui à l'intégration régionale, aux marchés et à l'agriculture

Approche

L'ECDPM est un « centre de réflexion et d'action ». Il établit des liens entre politique et pratique, par une combinaison de rôles et de méthodes. L'ECDPM encourage le dialogue au niveau des politiques, il fournit des analyses et des conseils sur mesure, participe aux réseaux Sud-Nord et effectue des recherches avec ses partenaires du Sud. L'ECDPM apporte également son appui à la mise en œuvre des politiques et dispose d'une solide expérience en matière d'évaluation de l'impact des politiques. Les activités de l'ECDPM sont largement conçues pour appuyer les institutions des pays en développement dans la définition de leurs propres priorités. L'ECDPM conduit ses activités de façon franche et indépendante, en s'engageant dans des partenariats avec l'esprit ouvert tout en mettant l'accent sur les résultats.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter www.ecdpm.org.

Documents de réflexion de l'ECDPM

Les Documents de réflexion de l'ECDPM font le point sur les activités en cours au Centre européen de gestion des politiques de développement. Ils sont diffusés aux personnes de terrain, chercheurs et décideurs, dont l'apport et les commentaires sont les bienvenus. Prière d'envoyer tous commentaires, suggestions ou demandes d'exemplaires supplémentaires à l'adresse ci-dessous. Les opinions exprimées n'engagent que leur auteur, et ne reflètent pas nécessairement la position de l'ECDPM ou de ses partenaires.

La présente publication a bénéficié de l'appui des pays apportant un soutien structurel à l'ECDPM : les Pays-Bas, la Belgique, la Finlande, le Danemark, l'Irlande, le Luxembourg, le Portugal, la Suède, l'Autriche et la Suisse.

ISSN 1571-7577

The logo for ECDPM, consisting of the lowercase letters 'ecdpm' in a white, bold, sans-serif font, set against a solid blue rectangular background.

HEAD OFFICE
SIÈGE
Onze Lieve Vrouweplein 21
6211 HE Maastricht
The Netherlands *Pays Bas*
Tel +31 (0)43 350 29 00
Fax +31 (0)43 350 29 02

BRUSSELS OFFICE
BUREAU DE BRUXELLES
Rue Archimède 5
1000 Brussels *Bruxelles*
Belgium *Belgique*
Tel +32 (0)2 237 43 10
Fax +32 (0)2 237 43 19

info@ecdpm.org
www.ecdpm.org
KvK 41077447