

Rapport sur l'Afrique centrale

Prévenir les conflits en Afrique centrale La CEEAC : entre ambitions, défis et réalité

Angela Meyer

Sommaire

La Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC) a encore des progrès à faire en termes de prévention des crises dans la sous-région. L'infrastructure chargée de prévenir les crises – le Mécanisme d'Alerte Rapide de l'Afrique Centrale (MARAC) et la Force multinationale de l'Afrique Centrale (FOMAC) – se met graduellement en place, mais l'écart entre les ambitions de l'organisation et la réalité reste conséquent. Sa structure organisationnelle, hautement centralisée et axée sur les États, sa vision étroite et militariste en matière de sécurité et le contexte institutionnel général sont les principales raisons de ce décalage. La question du partage des responsabilités avec l'Union africaine (UA) reste elle aussi en suspens. Or, face à la dimension transfrontière des problèmes sécuritaires de la sous-région et vu le nombre d'élections qui auront lieu au cours des prochains mois, la contribution de la CEEAC au maintien de la paix est cruciale.

Tout comme leur gestion et leur résolution, l'anticipation et la prévention des crises et des conflits sont l'une des principales priorités de l'UA pour la promotion et le maintien de la paix et de la sécurité sur le continent. Les Communautés économiques régionales (CER), dont les structures et mécanismes sont des piliers de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA), ont un rôle important à jouer à cet égard.

La CEEAC élargit son mandat

Depuis les années 1990, la multiplication des conflits et des crises en Afrique centrale a poussé la CEEAC à réviser et à élargir son mandat qui était au départ strictement économique. Perçu comme essentiel au développement économique et social, le développement des capacités de maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité est ainsi devenu l'une de ses principales priorités.

Basé sur des entretiens avec des experts à Libreville et sur des recherches documentaires, ce rapport a pour but de fournir un tour d'horizon des capacités de la CEEAC en matière de prévention des conflits. Dans cette optique, il analysera la structure de l'organisation et son

approche pour anticiper et prévenir l'escalade de la violence et les conflits. Le Mécanisme d'Alerte Rapide de l'Afrique Centrale (MARAC) et la Force multinationale de l'Afrique Centrale (FOMAC), deux des piliers de l'architecture de paix et de sécurité de la CEEAC, seront au centre de cette analyse.

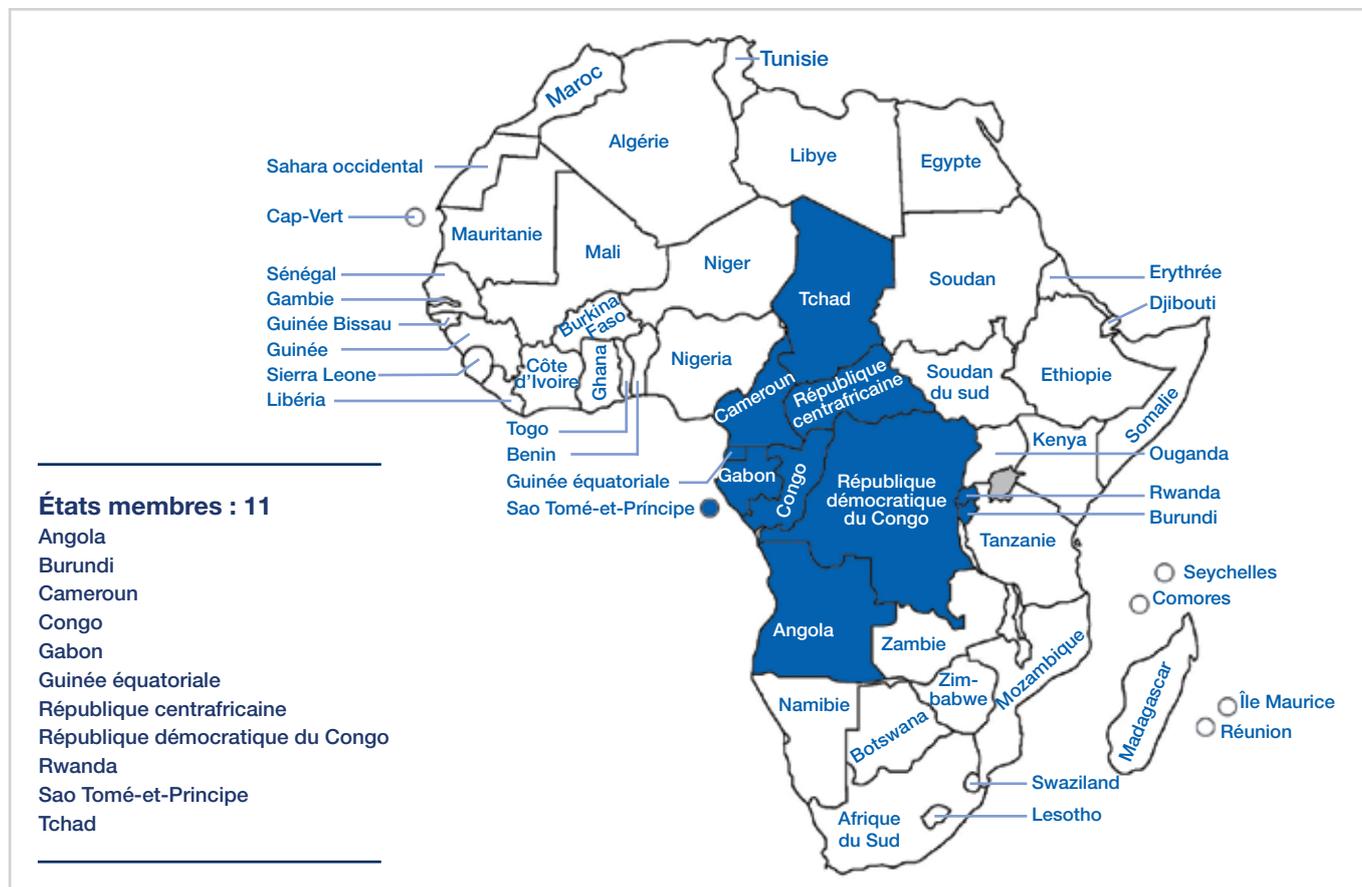
Dans cette étude seront exposés les progrès effectués en vue de la mise en place de ces instruments, mais aussi les défis et obstacles qui freinent la coopération sous-régionale et limitent l'efficacité de l'action de la CEEAC en matière de paix et de sécurité.

Recentrer la coopération sous-régionale

La CEEAC a été créée en 1983 et mise en place deux ans plus tard. Conçue comme un pilier de la Communauté économique africaine (CEA)¹ dans le cadre du Plan d'action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique, son objectif initial était de promouvoir et renforcer une coopération harmonieuse entre ses membres ainsi qu'un développement économique et social équilibré et autonome dans la sous-région d'Afrique centrale, en vue de contribuer au progrès et au développement du continent africain.

Ses États membres sont le Burundi, le Cameroun, la Guinée équatoriale, le Gabon, la République centrafricaine (RCA), la République du Congo, la République démocratique du Congo (RDC), le Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, le Tchad et enfin l'Angola, qui avait un statut d'observateur jusqu'en 1999. Le Rwanda, un des pays

Schéma 1 : États membres de la CEEAC



Source: www.uneca.org/oria/pages/eccas-economic-community-central-african-states

fondateurs, s'est retiré en 2007 avant de redevenir membre lors du 16^{ème} sommet de la CEEAC, le 25 mai 2015.

Dès sa mise en place, l'action de la CEEAC a été entravée par des difficultés financières et par le manque d'appui de la part de ses États membres, qui ont rendu l'organisation dysfonctionnelle. Dans les années 1990, la multiplication des conflits et de l'instabilité politique dans la plupart des pays d'Afrique centrale ainsi que les rivalités entre États membres dans le cadre des guerres ayant déchiré la région des Grands Lacs ont rendu toute coopération régionale impossible. L'organisation est donc restée paralysée et inactive de 1992 à 1998 – on parle communément de « période d'hibernation de la CEEAC »².

Il a été décidé de faire revivre l'organisation lors du sommet extraordinaire de Libreville, en février 1998. Reconnaisant que la coopération économique ne peut se faire sans stabilité politique, les chefs d'État et de gouvernement ont décidé en juin 1999, à Malabo, de modifier en profondeur le mandat de la CEEAC.

Cette décision a été motivée par un contexte global changeant. La communauté internationale étant de plus en plus réticente à s'impliquer activement dans la gestion des conflits sur le continent africain, les États et acteurs africains ont en effet été appelés à jouer un plus grand rôle dans ce domaine. Les Nations unies (ONU) ont exhorté les organisations régionales africaines à renforcer leurs capacités en matière de paix et de sécurité, conformément au chapitre VIII de la Charte de l'ONU³.

Le développement des capacités régionales pour le maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité en tant que prérequis pour le développement socio-économique a donc été consacré en 1999 comme l'un des quatre piliers prioritaires de l'action de la CEEAC⁴. L'élément central de ces capacités régionales est le Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale (COPAX). Adopté en février 2000, le Protocole portant création du COPAX est entré en vigueur lors du 11^{ème} sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'organisation à Brazzaville, en janvier 2004.

L'article 2 du Protocole portant création du COPAX indique qu'il s'agit de « l'organe de concertation politique et militaire des États membres de la CEEAC, en matière de promotion, de maintien et de consolidation de la paix et de la sécurité ». Se réunissant au niveau des chefs d'État et de gouvernement et au niveau ministériel, le COPAX est le principal organe décisionnel en matière de paix et de sécurité dans la sous-région. Il est appuyé par la Commission de défense et de sécurité (CDS), dont la mission est d'évaluer les besoins et les modalités des opérations militaires et de conseiller le COPAX. La CDS est composée des chefs d'état-major, des chefs de

la police et de la gendarmerie et d'experts des ministères des Affaires étrangères, de la Défense, de la Sécurité et de l'Intérieur des États membres.

Le Protocole sur le COPAX prévoit la création et la mise en place du MARAC et de la FOMAC en tant qu'organes techniques du Conseil. Leur règlements ont été adoptés en juin 2002 à Malabo, lors du 10^{ème} sommet des chefs d'État et de gouvernement.

Les principales menaces à la sécurité en Afrique centrale

L'Afrique centrale est l'une des sous-régions les plus vulnérables et fragiles du continent. Elle a connu de nombreux coups d'État, crises et conflits depuis les années 1990. Même si plusieurs États membres de la CEEAC sont relativement stables et n'ont pas connu de crise politique majeure depuis leur indépendance (par exemple le Gabon ou le Cameroun), les menaces sécuritaires actuelles telles que la criminalité transfrontalière, le terrorisme, les violences électorales et les conflits non résolus, notamment en Centrafrique, ne sauraient être confinées aux frontières nationales. Une approche transfrontalière holistique est nécessaire pour en limiter les impacts.

La porosité des frontières, l'absence de contrôle territorial étatique et la faiblesse institutionnelle ont affecté tout particulièrement les provinces frontalières

Criminalité transfrontalière et terrorisme

L'expansion de Boko Haram représente une menace sécuritaire directe pour le Tchad et le Cameroun, dont certaines zones voisines du Nigeria ont été la cible d'attaques perpétrées par le mouvement islamiste. Pour les autres pays de la sous-région, la menace, bien qu'indirecte, est tout aussi réelle.

Loin des capitales, la faiblesse du contrôle territorial et de l'autorité étatique font des provinces proches des frontières des zones particulièrement fragiles et vulnérables. L'émergence de mouvements rebelles et de groupes armés se fait hors de la portée du contrôle de l'État, tandis que la porosité des frontières accroît le risque de débordement de la violence dans les États voisins. Dans la déclaration de Yaoundé signée lors du sommet du COPAX en février 2015, les représentants des dix États membres que comptait alors la CEEAC ont reconnu « le risque de déstabilisation de l'ensemble de la sous-région de l'Afrique centrale par le groupe terroriste Boko Haram »⁵. La montée en

puissance du groupe islamiste a aussi un impact économique sur les pays de la sous-région. La CEEAC est la Communauté économique régionale (CER) qui possède le plus bas taux d'échanges intrarégionaux⁶. Cet état de fait touche tout particulièrement les États enclavés qui dépendent de la connectivité de leurs infrastructures avec celles des pays voisins et de la stabilité des routes de transit, notamment vers les principaux ports de la sous-région, pour leurs exportations. Par exemple, le Tchad compte sur l'oléoduc qui relie ses champs pétroliers de Doba au port camerounais de Kribi. L'engagement de N'Djamena dans la lutte contre Boko Haram peut ainsi s'expliquer, entre autres, par la menace que fait peser le groupe sur la pierre angulaire de l'économie tchadienne, notamment dans un contexte où le prix du baril de pétrole est aussi faible.

Sécurité maritime dans le Golfe de Guinée

La montée de l'insécurité dans le Golfe de Guinée représente un autre défi pour la sous-région, notamment au niveau économique. Quelque 4,5% des réserves pétrolières mondiales (25 milliards de barils) se trouveraient dans le sous-sol du Golfe, qui est devenu la principale région productrice d'or noir du continent. Alors que l'ensemble du continent produit 9,4 millions de barils par jour⁷, le Golfe de Guinée en produit cinq millions.

Dans le contexte de la récente baisse globale du prix du pétrole, la sécurisation des revenus est une priorité pour les producteurs de pétrole en Afrique. Or, aujourd'hui, plus d'un quart du total des actes de piraterie recensés dans le monde ont lieu dans le Golfe⁸. La sécurité maritime est donc devenue un problème majeur qui exige une plus grande coopération intrarégionale, interrégionale et internationale.

Les risques de violences électorales

Six des onze États membres de la CEEAC ont connu ou devraient connaître des élections en 2015 et 2016. En juin et juillet 2015, des élections présidentielles et parlementaires se sont déroulées au Burundi, tandis que la Centrafrique devrait organiser des élections d'ici la fin de l'année. En 2016, ce sera au tour des électeurs du Tchad, de la République du Congo, de la RDC et du Gabon de se présenter à l'isoloir. Les présidents de l'Angola, de la Guinée Équatoriale, du Cameroun et de la République du Congo sont au pouvoir depuis plus de 30 ans. Le président du Tchad, Idriss Déby, occupe ce poste depuis un quart de siècle.

Bien qu'en règle générale les crises africaines aient plutôt tendance à éclater suite à une élection, dans le cas de l'Afrique centrale, quelques observateurs craignent des tensions pré-électorales⁹. Les causes de ces tensions sont à trouver dans les changements inconstitutionnels pour pouvoir briguer un troisième mandat, les candidatures controversées (comme cela a été le cas au Burundi en avril dernier), les reports d'élections ou encore l'anticipation de la part des partis d'opposition de fraudes électorales.

Les violences électorales dans un État peuvent avoir un impact sur la stabilité des pays voisins, ne serait-ce qu'en raison des déplacements de populations. Au-delà des conséquences économiques et humanitaires pour les pays hôtes, l'afflux de réfugiés peut déclencher des tensions menant à des conflits. Les crises électorales ont aussi le potentiel d'accroître la circulation illicite d'armes d'un pays à l'autre, ce qui fragilise grandement la stabilité dans une sous-région déjà volatile¹⁰. Une crise électorale peut aussi attiser les tensions ethniques, qui peuvent dépasser les frontières.



BEAUCOUP DE PRÉSIDENTS
DE LA RÉGION CEEAC
FIGURENT PARMI LES PLUS
ANCIENS DU CONTINENT

La crise en Centrafrique

Depuis son indépendance mais surtout depuis la fin des années 1990, la RCA est plongée dans une série de crises politico-militaires dévastatrices. Face aux tensions socio-économiques et à la faiblesse des institutions étatiques, les tensions et rebellions y sont récurrentes¹¹.

Depuis 1997, une douzaine d'opérations de paix se sont succédé dans le pays afin de tenter de restaurer l'ordre, la stabilité et la sécurité. La CEEAC y a été présente entre 2008 et 2013 au travers de sa Mission de consolidation de la paix (MICOPAX), qui a remplacé la Force multinationale (FOMUC) de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), déployée en 2002.

Face à l'escalade des violences provoquée par la rébellion de la coalition de la Séléka, par le coup d'État contre le président François Bozizé et par l'émergence de milices essentiellement chrétiennes d'auto-défense pour lutter contre les rebelles musulmans, l'UA puis l'ONU se sont impliquées en RCA. L'UA a dirigé de décembre 2013 à septembre 2014 la Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine (MISCA), déployée en parallèle de l'opération française Sangaris.

L'impasse en RCA pose un sérieux risque de déstabilisation des pays frontaliers et de la région

La crise en RCA présente sans aucun doute une dimension régionale. En raison de la difficulté pour le gouvernement d'asseoir son autorité sur l'ensemble du territoire, de la porosité des frontières et de sa situation géographique (la RCA compte plusieurs voisins aux prises avec de sérieux problèmes sécuritaires comme le Soudan, le Soudan du Sud et la RDC), le pays est devenu au cours de la dernière année un refuge pour les anciens soldats, les mercenaires et les groupes armés des pays voisins.

L'impasse en RCA pose un sérieux risque de déstabilisation des pays frontaliers. Pourtant, plusieurs États d'Afrique centrale, notamment le Tchad, ont été impliqués dans les crises qui ont secoué la RCA au cours des dernières années. Selon des observateurs, le coup d'État qui a mis Bozizé au pouvoir en 2003 était appuyé par le Tchad, qui fournissait au chef rebelle refuge, armes et mercenaires¹². Dix ans plus tard, Déby a retiré sa confiance à Bozizé, permettant à la Séléka de le renverser¹³.

Les mécanismes et instruments de prévention des conflits de la CEEAC

Face à cette instabilité sécuritaire latente, la création et la mise en place d'instruments de prévention des conflits au sein de l'architecture de paix et de sécurité de la CEEAC est d'une importance capitale.

La prévention des conflits coûte bien moins cher et est bien plus efficace que la gestion et la résolution des conflits. La nécessité d'une bonne coopération sous-régionale et des efforts pour anticiper les violences et prévenir l'instabilité et l'insécurité est particulièrement évidente en Afrique centrale.

Le risque d'un débordement de violence lié à la porosité des frontières est renforcé par l'implication de certains gouvernements de la sous-région dans les conflits qui se déroulent chez leurs voisins: que ce soit en permettant à des groupes rebelles d'utiliser leur territoire comme base arrière, en fournissant un appui logistique ou financier à une

DÉCEMBRE 2013 –
SEPTEMBRE 2014

DURÉE DE LA MISSION
INTERNATIONALE DE SOUTIEN
À LA CENTRAFRIQUE SOUS
CONDUITE AFRICAINE (MISCA)

partie à un conflit ou bien en envoyant leurs propres forces armées pour prendre part aux combats.

L'histoire des conflits des Grands Lacs illustre comment les flux de réfugiés peuvent aboutir à l'émergence de nouveaux acteurs d'un conflit, attiser le cycle des violences et contribuer à leur expansion au-delà des frontières.

Les violences et l'insécurité dans un pays peuvent affecter la situation économique et le développement d'une région toute entière en mettant en péril les relations commerciales et en restreignant l'accès aux infrastructures et marchés régionaux et en faisant obstacle à la circulation des produits.

Les relations tendues entre certains États membres rendent les gouvernements méfiants et peu enclins à partager les données sensibles

Depuis la fin de la période d'« hibernation » de la CEEAC et son recentrage sur les questions de paix et de sécurité, la prévention des conflits est devenue une des priorités de la coopération sous-régionale. En témoigne l'article 4 du Protocole du COPAX, qui indique que le Conseil a pour objectifs de prévenir, gérer et régler les conflits, d'entreprendre des actions de promotion, de maintien et de consolidation de la paix, de promouvoir les politiques de règlement pacifique des différends, de coordonner l'action des pays membres contre le phénomène de l'immigration clandestine ou encore d'assurer une gestion concertée du problème des personnes déplacées, des ex-combattants et des réfugiés.

Le Mécanisme d'Alerte Rapide de l'Afrique Centrale (MARAC)

Le MARAC, qui fait partie intégrante du Directeurat des Affaires politiques et du MARAC, une des trois Directions du Département Intégration Humaine, Paix, Sécurité et Stabilité (DIHPSS) de la CEEAC, est le mécanisme d'alerte rapide de l'Afrique centrale. Il est responsable de la surveillance et de la prévention des crises et des conflits¹⁴. À ce titre, il récolte et analyse les données sur les développements en matière de paix et de sécurité dans la sous-région, et prépare des rapports pour le Secrétaire général de la CEEAC, la CDS et les représentants de la CEEAC.

Même s'il a été créé par le Protocole sur le COPAX adopté en 2000 et entré en vigueur en 2004, le MARAC n'a commencé ses opérations qu'en 2007, lorsque des bureaux lui ont été attribués à Libreville¹⁵. Le renforcement de ses capacités a été en grande partie financé par les programmes d'appui de l'UE à la CEEAC en matière de paix et de sécurité (PAPS I de 2007 à 2011 et PAPS II depuis 2011).

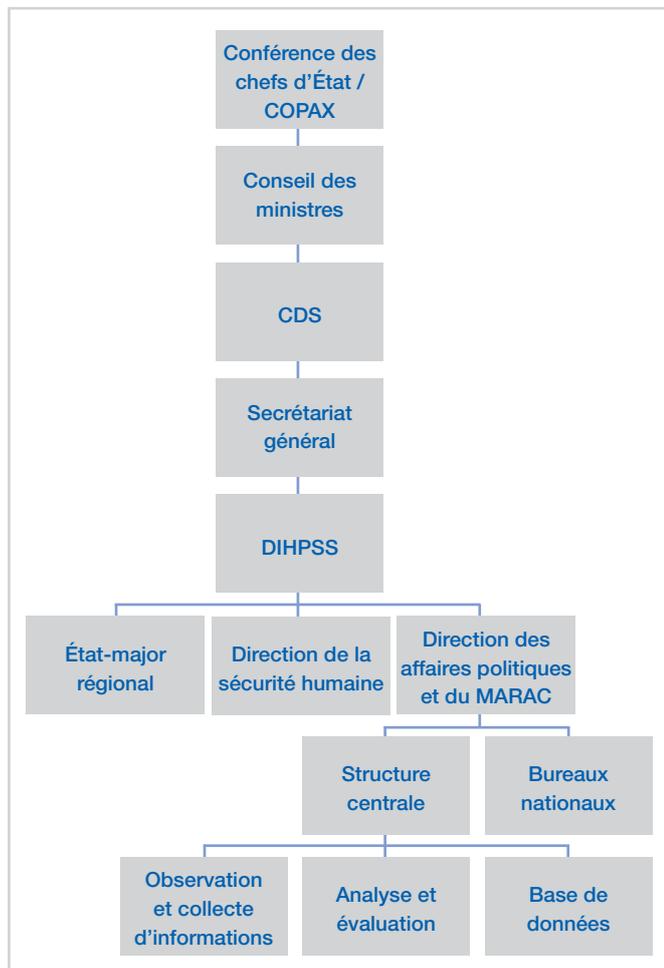
Selon le Règlement du MARAC, chaque État membre devrait posséder un bureau national chargé de collecter et d'analyser les données localement, d'observer la situation sécuritaire au niveau national et de fournir au Centre du MARAC, basé à Libreville, les informations pour alimenter la base de données d'alerte précoce. Ces bureaux sont supposés rassembler des représentants du gouvernement, d'organisations internationales, d'organisations non gouvernementales et de la société civile, ainsi que des chercheurs et des professeurs.

Le manque de ressources humaines et financières¹⁶ a ralenti la mise en place des structures centrales et nationales du MARAC et entrave toujours son fonctionnement.

2007

LE MARAC DÉBUTE
SES OPÉRATIONS

Schéma 2: La structure institutionnelle du MARAC



Source: Organigramme créé par l'auteur sur la base de S. Koko, 2013, et d'une recherche de terrain effectuée à Libreville en avril 2015.

Par ailleurs, on observe une certaine réticence des États membres à accepter toute interférence dans leurs affaires internes¹⁷.

Les relations tendues entre certains États membres rendent les gouvernements méfiants et peu enclins à partager les données sensibles qui concernent leur sécurité intérieure. Au moment de l'institutionnalisation du MARAC, la plupart des États de la sous-région possédaient un bilan peu reluisant en matière de droits humains et d'état de droit. Ces manquements auraient à n'en pas douter été pointé du doigt par un système d'alerte précoce efficace¹⁸.

Une solution temporaire a été choisie pour pallier cette situation : des correspondants décentralisés (CD) remplacent pour le moment les bureaux nationaux et faciliteront ainsi leur mise en place dans le futur¹⁹. En plus de leurs fonctions professionnelles normales, les CD surveillent la situation dans le pays où ils sont déployés et font régulièrement rapport au quartier général du MARAC. Ils travaillent généralement

de manière individuelle, puisque l'idée est qu'ils soient géographiquement répartis à travers le pays. Ils peuvent toutefois faire des rapports conjoints sur la situation au niveau national.

Les premiers CD ont commencé leur travail au Burundi, au Cameroun, en Centrafrique, au Tchad et en RDC en 2007. D'autres États membres de la CEEAC se sont joints à l'initiative en 2012. L'on compte trois CD par État membre, sauf en RDC où il y en a quatre. De ces trois CD, deux sont des représentants d'ONG travaillant dans le secteur de la prévention des conflits et sélectionnés par le Secrétaire général de la CEEAC. Le troisième est un représentant du gouvernement nommé par une institution étatique ; la plupart du temps, il s'agit d'un officier de police ou de l'armée. Une formation sur les techniques et méthodologies de récolte de données est dispensée depuis 2010 sur une base plus ou moins régulière.

S'appuyant sur ses travaux de surveillance et sur ses observations, chaque CD doit préparer un rapport hebdomadaire pour le QG du MARAC. Ce rapport consiste en un questionnaire comprenant des indicateurs prédéfinis de risques de conflit, tel que le nombre de manifestations, d'appels à la grève, etc. Si nécessaire, les DC peuvent ajouter un sommaire d'une ou deux pages pour détailler certains événements. Une fois rassemblées au QG et intégrées à une base de données, ces informations sont analysées par les experts du MARAC qui évaluent la situation sécuritaire de la sous-région et élaborent les rapports du MARAC²⁰.

Le MARAC produit différents rapports, notamment une revue de presse quotidienne ; un sommaire des rapports quotidiens et des informations fournies par les CD, publié à la fin de chaque semaine ; une analyse mensuelle des développements au cours des mois précédents qui fournit des directives pour lutter contre une menace imminente ; et la *Revue géopolitique*, qui informe deux fois par an les experts et les ministres des États membres participant au Comité consultatif permanent des Nations Unies chargé des questions de sécurité en Afrique centrale²¹.

La mise en place de l'infrastructure centrale et décentralisée du MARAC et son bon fonctionnement ont rencontré plusieurs obstacles

Le MARAC produit aussi un *Rapport de situation* (ou *Rapport Ad hoc*) lorsqu'une crise éclate, afin de fournir aux responsables de la CEEAC les informations nécessaires à une action rapide de la part de l'organisation. De même, la *Note de synthèse* résume brièvement une menace sécuritaire donnée dans un ou plusieurs pays²².

La Force multinationale de l'Afrique centrale (FOMAC)

Créée par le Protocole du COPAX et avalisée par le Pacte d'assistance mutuelle, documents signés à Malabo en février 2000, la FOMAC est la force en attente non-permanente de la CEEAC. Une fois opérationnelle, cette force multidimensionnelle forte de 4 800 à 5 000 personnels militaires, policiers et civils sera déployable sur le terrain pour des missions de paix, de sécurité et d'aide humanitaire.

Conformément au Règlement de la FOMAC, les domaines d'action de la Force ne se limitent pas au maintien, à la consolidation et au soutien à la paix mais incluent aussi un volet axé sur la prévention avec des déploiements préventifs, des missions d'observation et de surveillance, l'application de sanctions ou encore des activités policières telles que des enquêtes en matière de fraude et de crime organisé.

L'Élément de planification (PLANELM) de la FOMAC, établi à Libreville en 2006, a pour objectif de planifier, commander et contrôler les opérations de la Force. Conformément au Protocole portant création du Conseil de paix et de sécurité (CPS)²³ de l'UA (entré en vigueur en décembre 2003) et le document cadre de politique de la Force africaine en attente (FAA)²⁴ adopté en mai 2003, la FOMAC est l'une des cinq brigades régionales qui forment la FAA.

La décision de déployer la FOMAC est prise par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de la CEEAC, qui est l'autorité suprême du COPAX. Un État membre, l'ONU ou l'UA peuvent toutefois demander le déploiement d'une mission, conformément au principe de subsidiarité qui sous-tend la relation entre l'UA et les CER²⁵.

Les difficultés à rendre le MARAC efficace et pour opérationnaliser la FOMAC

Dans le contexte volatile de l'Afrique centrale, le MARAC est un élément clé de l'architecture de paix de la CEEAC. Depuis son lancement en 2007, l'efficacité du mécanisme est toutefois entravée par un certain nombre de défis.

Le premier concerne les limitations humaines et financières. Au moment d'écrire ces lignes, le QG du MARAC à Libreville ne compte que huit membres exécutifs sur les 15 prévus. Seuls trois analystes couvrent la situation sécuritaire dans les onze États membres. Il était originellement prévu qu'un analyste couvre deux pays. En tant que partie intégrante de la Direction des Affaires politiques au sein du DIHPSS, les analystes du MARAC sont aussi impliqués dans des processus et activités politiques autres que la production d'analyses d'alertes précoces ; cette charge de travail accrue réduit le temps disponible pour la détection des risques et l'alerte précoce²⁶.

Le budget du MARAC, y compris les salaires, provient de donateurs externes. Au travers de ses programmes d'appui PAPS I et PAPS II et de la Facilité de soutien à la paix en Afrique (FPA), l'UE est le principal partenaire financier de la CEEAC en ce qui concerne le renforcement des capacités pour la prévention des conflits dans la sous-région²⁷.

Cette dépendance vis-à-vis des fonds étrangers met le mécanisme dans une position de précarité. Cette précarité a engendré ces dernières années une rotation relativement élevée des effectifs. La perte d'experts formés est l'un des principaux défis du MARAC²⁸.



AU-DELÀ DU MAINTIEN, DE LA CONSOLIDATION ET DE LA RESTAURATION DE LA PAIX, LES ACTIVITÉS DE LA FOMAC COMPRENNENT DES MESURES PRÉVENTIVES

Un autre problème est lié au fait que les CD ne travaillent pas à plein temps pour le MARAC, conservant leur travail régulier en parallèle. Bien que les CD aient été nommés dans chaque État membre, tous ne s'acquittent pas de leur tâche avec la même diligence et régularité. Tant qu'il n'y aura pas de bureaux nationaux pour superviser et coordonner les activités au niveau des États membres et servir de point focal, la communication entre les employés du MARAC et les CD pourra s'avérer difficile²⁹.

Le traitement par le MARAC des données envoyées par les CD est un autre défi. En raison de la sensibilité des données, les États sont plutôt réticents à les partager, y compris au niveau de l'UA et du Système continental d'alerte rapide (SCAR)³⁰. De plus, lorsqu'un risque est identifié, rapporté par les CD et traité par les analystes du MARAC, la procédure est considérablement longue.

Selon le Protocole, l'information doit être immédiatement envoyée par le MARAC au Secrétaire général de la CEEAC sous la forme d'un rapport de situation. Celui-ci doit alors décider de donner ou non suite à l'affaire, et le cas échéant informer le président de la CEEAC et convoquer un sommet du COPAX afin de décider de la marche à suivre. Ce processus est très long, ce qui contredit le principe même d'une action préventive. Il manque donc un organe permanent capable de se réunir d'urgence et de prendre des décisions dès qu'une alerte a été donnée – comme c'est le cas pour le CPS de l'UA³¹.

Cette dépendance vis-à-vis des fonds étrangers met le mécanisme dans une position de précarité, qui a engendré ces dernières années une rotation relativement élevée des effectifs

De plus, n'ayant pas de ressources pour envoyer sur le terrain ses propres observateurs et collecteurs de données, le MARAC dépend entièrement des données et informations fournies par les CD³².

Selon la Feuille de route III de la FAA, la FOMAC doit être opérationnelle en 2015. Bien que l'idée d'une Force en attente pour l'Afrique centrale date de février 2000, avec l'adoption du Protocole du COPAX et du Pacte d'assistance mutuelle, la mise en place de la FOMAC est bien plus lente que pour les initiatives similaires en Afrique de l'Est, de l'Ouest et Australe.

Les échéances pour l'opérationnalisation de la FOMAC n'ont cessé d'être repoussées, principalement en raison du manque de financement et des tensions dans la sous-région³³. La CEEAC a toutefois entrepris depuis 2003 une série d'exercices multinationaux afin de tester les capacités des commandements nationaux à opérer dans le cadre d'une brigade régionale, et ainsi de mieux évaluer les capacités opérationnelles totales dont disposera la FOMAC³⁴.

C'est ainsi qu'ont eu lieu les exercices « Biyongho » au Gabon en 2003, « Sawa » au Cameroun en 2006, « Barh-El-Gazel » au Tchad en 2007 et « Kwanza » en Angola en 2010. Le dernier de ces exercices, « Loango », a eu lieu en RDC en octobre 2014³⁵. Certains observateurs, notamment de l'UA, estiment que les objectifs de cet exercice ont été atteints et que la FOMAC est en bonne voie d'être opérationnelle en 2015³⁶.

Plusieurs questions restent cependant en suspens. Tout d'abord, peut-on estimer correctement les capacités de la FOMAC sur la base de ces exercices ? Alors que les

2015

LA FOMAC DOIT ÊTRE
OPÉRATIONNELLE EN 2015,
SELON LA FEUILLE DE
ROUTE III DE LA FAA

progrès en vue de son opérationnalisation dépendent de l'appui des États membres, la contribution de ces derniers à la mise en place de la FOMAC et à la formation de son personnel a été très inégale. Au cours de l'exercice Loango, la majeure partie de l'appui logistique et financier a été assumée par un nombre restreint de pays, notamment le pays hôte, la RDC, mais aussi l'Angola³⁷.

L'Angola, qui possède la plus grande armée de la sous-région, a en effet fourni des contingents de la marine, de l'armée de terre et de l'armée de l'air, des policiers anti-émeutes ainsi qu'un avion de transport IL-76 et deux avions de reconnaissance Tucano³⁸. Cet exemple semble indiquer qu'en cas de déploiement, la FOMAC sera dépendante de la volonté des États membres les plus puissants sur les plans économique et militaire.

Les échéances pour l'opérationnalisation de la FOMAC ont été constamment reportées, principalement en raison de problèmes de financement et de la volatilité de la région

Avec la MICOPAX, la CEEAC a déjà déployé une force multinationale dans un de ses États membres. Présente en Centrafrique de juillet 2008 à décembre 2013, la MICOPAX avait pour mandat d'appuyer les efforts pour consolider le climat de paix et de sécurité, d'aider au respect des droits humains et de faciliter l'accès de l'aide humanitaire. La mission a pris fin en 2013, lorsqu'elle a été remplacée par la MISCA (décembre 2013-septembre 2014), elle-même remplacée par la MINUSCA.

La pertinence de mettre de l'avant cette expérience afin d'illustrer l'efficacité de la FOMAC se heurte à deux considérations. Premièrement, la MICOPAX n'a pas été capable de stopper la rébellion de 2012/2013 et donc de prévenir la crise actuelle. Cette incapacité peut s'expliquer par le fait que la mission n'était dotée que d'un mandat d'appui à la paix, et que ses effectifs – quelque 700 militaires – étaient faibles par rapport à ceux de la Séléka.

Au cours de ses cinq années d'existence, quelle a été la réelle contribution de la mission à la restauration de la paix et de la sécurité dans le pays ? Lorsque la rébellion a éclaté, la fermeture de la MICOPAX était actée et ses troupes commençaient à se retirer. De plus, l'efficacité de la mission avait largement été entravée par les intérêts particuliers des États contributeurs. Selon certains experts, cette situation explique en grande partie pourquoi les troupes de la MICOPAX n'ont pas réussi à empêcher la Séléka de renverser le président centrafricain, qui avait perdu l'appui de ses homologues de la sous-région, notamment Idriss Déby³⁹.

Deuxièmement, la MICOPAX a été presque entièrement financée par les partenaires internationaux, principalement au travers du programme FPA de l'UE⁴⁰. L'on est alors en droit de se poser la question de l'appropriation de la mission par la CEEAC⁴¹, ainsi que de la pertinence de prendre la MICOPAX pour exemple pour l'opérationnalisation de la FOMAC.

Les principales limitations de la CEEAC en matière de prévention des conflits

Les précédentes évaluations des capacités de la CEEAC dans le domaine de la prévention des conflits indiquent qu'il existe un fossé entre les ambitions de



L'EFFICACITÉ DE LA FOMAC EN TANT QUE FORCE MILITAIRE RÉGIONALE PEUT-ELLE ÊTRE ÉVALUÉE SUR LA BASE D'EXERCICES DE VALIDATION ?

l'organisation et la réalité. La CEEAC s'est fixée un objectif ambitieux avec la mise en place de son architecture de paix régionale, mais la montée en puissance des organes et des mécanismes nécessaires se heurte à trois grands obstacles : la structure institutionnelle, la conception étroite du concept de la sécurité et le contexte institutionnel général.

Privilégier la coopération intergouvernementale plutôt que l'intégration supranationale

Comme c'est le cas pour l'UA et les autres CER du continent, la structure institutionnelle et les processus décisionnels de la CEEAC sont centrés sur les États, représentés par leur président et leur chef de gouvernement en tant qu'autorité suprême. Cette approche intergouvernementale vaut aussi pour la coopération régionale dans le domaine de la paix et de la sécurité. Comme nous l'avons déjà souligné, le COPAX est l'organe suprême chargé de décider des mesures à prendre suite à une alerte du MARAC et concernant le déploiement de la FOMAC. Les organes et institutions supranationaux ne possèdent qu'un pouvoir et des compétences limités; le Secrétariat général et ses directorats ont principalement pour mission de mettre à exécution les décisions prises par la Conférence des chefs d'État.

En Afrique centrale, cette approche centralisée est problématique pour plusieurs raisons. Le pouvoir étant concentré au sein de la Conférence des chefs d'État, toute action et tout progrès en matière de régionalisation dépend de la volonté des États et de leur engagement. C'est le cas pour toutes les CER africaines, mais l'histoire et l'évolution de la CEEAC montrent que l'engouement des États d'Afrique centrale pour les projets régionaux est resté considérablement limité voire, pendant les années 1990, inexistant.

De plus, contrairement à la plupart des autres CER, la CEEAC est dépourvue d'une nation dotée d'assez de crédibilité et de légitimité auprès des pays de la sous-région pour assumer le rôle de locomotive et désireuse de le faire, comme le Nigeria au sein de la CEDEAO ou l'Afrique du Sud au sein de la SADC.

Bien que certains États aient tenté de revendiquer ce statut, leurs ambitions n'ont pu se concrétiser. En effet, les problèmes internes, la méfiance mutuelle et le manque de considération ont eu raison de ces ambitions hégémoniques. Le Gabon, le Cameroun ou la Guinée équatoriale ont plus ou moins abandonné leurs velléités, leurs présidents respectifs étant soit trop âgés, soit pas assez expérimentés, ou soit plus intéressés par la CEMAC et sa vocation économique.

L'Angola pourrait être un candidat valide en raison de sa taille, de son potentiel économique et de sa puissance militaire, mais

Luanda est écartelée entre la SADC et la CEEAC⁴². De plus, les liens entre la France et les États qui sont aussi membres de la CEMAC, ainsi que l'influence de l'ancienne puissance coloniale dans la sous-région empêchent l'Angola d'accroître son rôle au sein de la CEEAC –et pas seulement d'un point de vue linguistique⁴³. Pourtant, la présence d'une nation chef de file est souvent perçue comme un « élément important de gestion des conflits et de maintien de la paix » et un « pivot de la coopération sécuritaire régionale »⁴⁴.

Lors des dernières crises sécuritaires en Afrique centrale, plusieurs États ont essayé de prendre les devants dans le cadre d'une action multinationale. Emboîtant le pas de l'ancien président gabonais Omar Bongo, le président de la République du Congo, Denis Sassou-Nguesso, a œuvré en tant que médiateur du conflit en RCA. Le chef d'État tchadien, Idriss Déby, cherche quant à lui à prendre le commandement de la mission militaire déployée pour lutter contre Boko Haram⁴⁵.

Mais dans les deux cas, ces ambitions régionales sont davantage motivées par les intérêts économiques et/ou stratégiques que par la volonté de faire avancer le processus d'intégration régionale⁴⁶. Ceci, par conséquent, est susceptible d'entrer en conflit avec les intérêts concurrents des autres États membres au lieu de promouvoir une plus grande intégration et la stabilité.

La question du leadership régional reste ouverte

Cette question de leadership illustre un autre problème étroitement lié, celui d'une identité régionale faible⁴⁷. L'Afrique centrale est une sous-région hétérogène en termes de géographie, de développement socio-économique, d'histoire, de langue ou de culture. Elle rassemble des États aussi diversifiés que le Tchad au Sahel, le Burundi et la RDC dans la région des Grands Lacs, et l'Angola en Afrique australe. La RDC, la RCA et le Tchad figurent parmi les pays africains les moins développés, tandis que la Guinée équatoriale et le Gabon ont le PIB par habitant le plus élevé du continent. Même si le français s'est établi comme la langue de travail au sein du Secrétariat de l'organisation, la CEEAC rassemble aussi des États dont les langues d'usage sont l'anglais, l'arabe, le portugais et l'espagnol. Cette hétérogénéité est non seulement un obstacle à l'intégration régionale, mais elle représente également un frein à l'émergence de consensus sur les questions de sécurité régionale et à la possibilité de promouvoir la paix et la coopération en matière de sécurité. Elle favorise plutôt la désunion et la fragmentation entre les États membres ainsi que la formation de blocs.

Le manque de confiance croissant entre les États de la sous-région aggrave une situation sécuritaire déjà précaire. Du fait de la structure institutionnelle centralisée de la CEEAC et de l'absence d'une nation chef de file, la prise de décision est difficile et souvent bloquée par les animosités et les intérêts divergents.

Au fil des ans, cette situation s'est manifestée par une sorte de boycott plutôt que par des manifestations ouvertes de désaccord⁴⁸. Des présidents et leurs ministres n'assistent pas aux réunions, des postes à responsabilités au sein du Secrétariat de la CEEAC sont comblés avec retard, ou ne le sont tout simplement pas, et les contributions financières sont irrégulières et très tardives. Bien que prévue annuellement par le traité instituant la CEEAC, la Conférence des chefs d'État est fréquemment repoussée et n'a finalement lieu que tous les deux ou trois ans⁴⁹.

La concentration du pouvoir entre les mains des chefs d'État contraste avec un espace supranational très affaibli

C'est ainsi qu'une forme de paralysie et d'autocensure a émergé, notamment en ce qui concerne les questions sensibles de sécurité⁵⁰. Les chefs d'État ne veulent pas que leurs problèmes sécuritaires soient débattus au niveau régional, et s'abstiennent de critiquer leurs homologues en cas de comportement inconstitutionnel, illégitime ou anti-démocratique. Le dernier exemple en date est le silence de la CEEAC lorsque la crise burundaise a éclaté après que le président Pierre Nkurunziza ait annoncé son intention de se présenter pour un troisième mandat. Cette autocensure rend caduc tout effort de prévention des conflits et d'alerte précoce.

La concentration du pouvoir entre les mains des chefs d'État contraste avec un espace supranational très affaibli, notamment en raison de la réticence des États à transférer le moindre pouvoir et la moindre compétence, notamment au Secrétariat général dont le rôle est ainsi restreint à celui d'exécutant des ordres et décisions de la Conférence et du Conseil des ministres. Par ailleurs, le fonctionnement du Secrétariat général est entravé, selon plusieurs observateurs, par la léthargie et les absences fréquentes de plusieurs membres du personnel exécutif.

Enfin, à moyen et long termes, il n'existe aucun plan d'action qui pourrait promouvoir l'intégration régionale⁵¹. Le Secrétaire général actuel, Ahmad Allam-mi, a mis de l'avant une proposition visant à transformer le Secrétariat en Commission, à l'image de ce qui se fait à la CEMAC et à la CEDEAO, mais il reste à démontrer que cette mesure permettrait effectivement un renforcement au niveau supranational.

Une vision militariste de la sécurité face à des sources d'insécurité non militaires

Les textes juridiques de la CEEAC, la composition de ses institutions et la façon de gérer les menaces sécuritaires ont jusqu'à présent été fondés sur une vision étroite de la sécurité, qui est définie d'un point de vue principalement militaire et centré sur l'État. Même s'ils sont souvent à la base de tout conflit moderne, les problèmes non militaires, notamment socio-économiques et environnementaux, sont largement négligés. Cette priorisation de la sécurité « dure » se retrouve dans le recalibrage de la coopération régionale qui s'est effectué à partir de 1998⁵².



LES CHEFS D'ÉTAT S'ABSTIENNENT DE SE CRITIQUER LES UNS LES AUTRES EN CAS DE CONDUITE NON DÉMOCRATIQUE OU INCONSTITUTIONNELLE. LE DERNIER EXEMPLE EN DATE EST LE SILENCE DE LA CEEAC LORSQUE LA CRISE BURUNDAISE A ÉCLATÉ APRÈS QUE LE PRÉSIDENT PIERRE NKURUNZIZA AIT ANNONCÉ SON INTENTION DE SE PRÉSENTER POUR UN TROISIÈME MANDAT

Cet accent sur les questions de sécurité a abouti à la création d'organes et d'outils militaires tels que la FOMAC et la CDS. Selon le Protocole sur le COPAX, le déploiement de troupes multinationales est la principale mesure pour assurer la paix et la sécurité dans la sous-région. Toutes les décisions en matière de paix et de sécurité sont prises exclusivement par les chefs d'État rassemblés au sein du COPAX. Leur principal organe consultatif est la CDS, composée de responsables des forces de défense et de sécurité. Les civils, y compris ceux représentant les ministères, ne sont représentés qu'au niveau des experts⁵³.

Au cours des dernières années, des initiatives ont été lancées pour renforcer la dimension civile de l'architecture de paix de la CEEAC, notamment sous l'impulsion du programme d'appui de l'UE PAPS II et de son prédécesseur PAPS I. La FOMAC est censée héberger une composante civile. Jusqu'à présent, cette composante n'a été que partiellement développée et mise en place⁵⁴. Deux tiers des CD du MARAC sont membres de la société civile, mais les informations qu'ils doivent collecter pour identifier les menaces potentielles à la sécurité reflètent une vision étroite de celle-ci. De plus, leur influence sur la façon dont l'information est traitée est très limitée, la décision des chefs d'État de répondre ou non à une menace identifiée étant prise après consultation avec la CDS.

Cette vision militariste et centrée sur l'État de ce que représente un problème sécuritaire empêche une compréhension plus large du concept, limitant la portée et l'étendue des mesures préventives. En Afrique centrale, les crises sont souvent générées et nourries par les problèmes socio-économiques, par la pauvreté et le chômage, ainsi que par l'incapacité de l'État à fournir les services de base et à contrôler l'intégralité du territoire⁵⁵.

Cette vision militariste et centrée sur l'État empêche une compréhension plus large du concept de sécurité, limitant la portée et l'étendue des mesures préventives

En mettant l'accent sur la dimension militaire de la sécurité et en adoptant une approche répressive face à celle-ci, on se limite à s'attaquer aux conséquences bien plus qu'aux causes profondes de l'insécurité. Les causes structurelles non-militaires des conflits qui sont souvent ancrées dans un contexte politique, social ou économique sont largement négligées⁵⁶. Comme en témoigne la crise centrafricaine, le déploiement de troupes (comme ce fut le cas avec la FOMUC ou la MICOPAX) peut être un moyen ad hoc de réagir à des tensions et à des rebellions et de stopper la violence de manière temporaire. Cette manière de faire ne résout cependant en rien les causes socio-économiques ou politiques de l'instabilité, et ne fournit aucune solution sur le long terme pour prévenir toute irruption de violence dans le futur.

Cette remarque vaut aussi pour l'approche adoptée individuellement par certains États, notamment le Tchad et le Cameroun, pour faire face à la menace terroriste et notamment Boko Haram. Les recherches, telles que celles de Martin Ewi et Anneli Botha, chercheurs à l'ISS, indiquent que la frustration politique, les revendications non prises en compte et la marginalisation sont les principaux facteurs qui poussent les jeunes à rejoindre les rangs d'organisations terroristes et de groupes radicaux⁵⁷.



LES TEXTES JURIDIQUES DE LA CEEAC, LA COMPOSITION DE SES INSTITUTIONS ET LA FAÇON DE GÉRER LES MENACES SÉCURITAIRES SONT FONDÉS SUR UNE VISION ÉTROITE DE LA SÉCURITÉ

Pour lutter contre le terrorisme sur le long terme, il est donc crucial que les solutions proposées aillent au-delà de l'aspect purement militaire et qu'elles s'attaquent aux causes profondes.

Les États d'Afrique centrale semblent toutefois réticents à s'attaquer aux problèmes de mauvaise gouvernance et à reconnaître le lien entre instabilité et mauvaises conditions socio-économiques, pauvreté et mauvaise gouvernance⁵⁸. La coopération sécuritaire régionale est plutôt perçue par les dirigeants comme un moyen de protéger leurs régimes respectifs des rebellions et des mouvements centrifuges.

Les États d'Afrique centrale semblent toutefois réticents à s'attaquer aux problèmes de mauvaise gouvernance et à reconnaître le lien entre instabilité et mauvaises conditions socio-économiques, pauvreté et mauvaise gouvernance

En outre, il semble non seulement plus facile mais aussi plus prestigieux pour un État africain de s'engager militairement dans la gestion et la résolution d'un conflit que dans des actions de prévention au niveau politique. Alors que l'efficacité des mesures préventives est généralement difficile à évaluer, le déploiement de troupes apporte une bien meilleure visibilité, notamment auprès des partenaires et donateurs internationaux qui appuient financièrement l'opération⁵⁹.

La relation avec l'UA et les autres CER

Selon le Protocole portant création du CPS de l'UA, entré en vigueur en décembre 2003, les mécanismes régionaux de paix et de sécurité sont les piliers de l'architecture africaine de paix et de sécurité. En signant en 2008 le Protocole d'accord en matière de paix et de sécurité, l'UA et les CER se sont entendues pour institutionnaliser et renforcer leur partenariat et leur coopération dans le domaine⁶⁰.

En pratique, cependant, la relation entre l'UA et la CEEAC dans le domaine de la paix et de la sécurité est controversée. Certains responsables de la CEEAC reconnaissent que les organes de paix et de sécurité d'Afrique centrale font partie intégrante de l'APSA, alors que d'autres soulignent que le Protocole sur le COPAX a été adopté en 2000, c'est-à-dire avant le lancement de l'UA en 2002 et l'entrée en vigueur du Protocole sur le CPS⁶¹. De plus, certains événements ont contribué à la dégradation des relations entre les deux organisations et la question de la responsabilité et de la subsidiarité entière. Le remplacement en 2013 de la MICOPAX, gérée par la CEEAC, par la MISCA, déployée par l'UA, a été vécu par certains États membres et responsables de la CEEAC comme un désaveu. Ceux-ci auraient préféré que l'ONU prenne directement le relais⁶².

Une réforme du COPAX et de ses textes institutionnels et juridiques a été initiée il y a peu afin de renforcer la relation et la coordination entre les niveaux continental et régional⁶³. Le principal élément qui distingue les deux architectures est l'absence, au sein de la CEEAC, d'un organe décisionnel permanent tel que le CPS.

Par ailleurs, contrairement à l'APSA et à la plupart des autres CER, la CEEAC ne dispose par d'un Groupe des sages en tant qu'organe de médiation. Plusieurs idées ont été mises de l'avant pour pallier cette lacune, notamment la création d'un



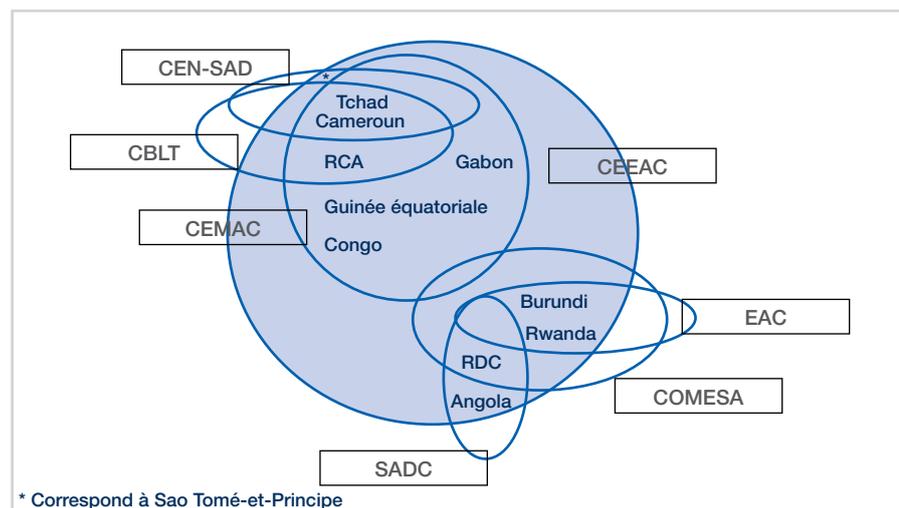
ALORS QUE L'EFFICACITÉ
DES MESURES PRÉVENTIVES
EST GÉNÉRALEMENT
DIFFICILE À ÉVALUER, LE
DÉPLOIEMENT DE TROUPES
APPORTE UNE BIEN
MEILLEURE VISIBILITÉ

panel composé de dix personnalités, la mise en place d'une base de données de médiateurs dans chaque État membre ou encore la création d'un vivier d'envoyés spéciaux composé d'anciens responsables politiques et diplomates⁶⁴. La mise en œuvre de la réforme du COPAX sera un effort de longue haleine, surtout si elle implique un transfert de pouvoirs du niveau intergouvernemental vers le niveau supranational.

Jusqu'à présent, les tentatives de mettre en place de nouveaux organes n'ont eu que peu de succès. Composé des représentants des États membres de la CEEAC, le Comité des Ambassadeurs a été créé lors de la conférence des chefs d'État de 2007 afin de servir de courroie de transmission entre le niveau national et le niveau régional, sous la présidence de l'Ambassadeur du pays qui occupe la présidence tournante de l'organisation. Ce Comité s'est rencontré à quelques reprises, mais est plus ou moins resté en dormance car le Tchad, qui a occupé la présidence de la CEEAC d'octobre 2009 à mai 2015, n'a pas d'Ambassadeur à Libreville où siège le Comité⁶⁵. Même si leur neutralité est discutable en raison des intérêts que leur pays peut indirectement avoir dans d'éventuels conflits, ce sont donc les chefs d'État qui initient à titre individuel les efforts de médiation.

Les relations interrégionales et les doubles affiliations sont un autre obstacle au bon fonctionnement de la CEEAC. L'organisation est en effet composée d'États qui sont aussi membres de la CEMAC, de la SADC, de la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC), de la Communauté économique des pays des Grands Lacs (CEGL), de la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT) et de la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD).

Schéma 3 : affiliations multiples en Afrique centrale



Source: Créé par l'auteur.

Les affiliations multiples peuvent être un avantage lorsqu'on prend en compte le caractère transfrontalier et transrégional de la sécurité. En Afrique centrale cependant, le potentiel que présente cet avantage est largement sous-estimé. L'affiliation de certains États à d'autres CER est plutôt l'objet de divisions au sein de l'organisation. Ainsi, les États de la CEMAC ont formé à plusieurs reprises un bloc contre les autres États membres de la CEEAC. En 2007, le Rwanda s'est retiré de la CEEAC afin de se

OCTOBRE 2009 –
MAI 2015

DURÉE DE LA PRÉSIDENTIE
TCHADIENNE DE LA CEEAC

tourner vers l'Afrique de l'Est et l'EAC. La coopération et les échanges avec les autres CER sont donc restés rares.

L'initiative conjointe avec la CEDEAO pour renforcer la sécurité dans le Golfe de Guinée est souvent citée comme un exemple prometteur⁶⁶, mais cette coopération repose principalement sur les encouragements de l'UE et des États-Unis, souhaitant protéger leurs intérêts menacés par la montée des actes de piraterie dans la région. En ce qui concerne la lutte contre Boko Haram, la collaboration entre les États d'Afrique centrale et de l'Ouest est entravée par les relations difficiles entre le Nigeria et ses voisins de l'Est, le Cameroun et le Tchad⁶⁷, et par le refus de l'ancien président nigérian Goodluck Jonathan de laisser entrer des troupes étrangères sur son territoire. La décision de confier la direction de la force multinationale à la CBLT peut ainsi apparaître comme un plan de contingence pour donner un cadre institutionnel à la force d'intervention, afin de bénéficier d'un appui extérieur⁶⁸.

Conclusion : une vision concrète est nécessaire

En créant une architecture de paix pour l'Afrique centrale, la CEEAC s'est fixée un objectif ambitieux étant donné le manque d'unité et de vision commune dans la sous-région⁶⁹. Les problèmes de méfiance mutuelle entre États membres, l'ingérence dans les affaires internes de voisins et les intérêts économiques et stratégiques particuliers minent les efforts visant au renforcement de la coopération sous-régionale. L'influence du Tchad sur la stabilité en Centrafrique a, par exemple, largement compromis les opérations de paix de la CEEAC et de la CEMAC dans le pays ainsi que l'engagement de la sous-région pour le règlement de la crise.

La crise en RCA a démontré que la relation entre le niveau continental et le niveau régional est fondée sur la compétition plutôt que sur la complémentarité

Les progrès dans l'opérationnalisation de cette architecture régionale de paix et de sécurité reposent donc sur une base ad hoc et fragile, selon la volonté d'un ou de plusieurs États au sein de la Communauté. Ces efforts relèvent donc davantage d'objectifs politiques, économiques ou stratégiques particuliers plutôt que d'une vision régionale commune.

De plus, le progrès sur cette opérationnalisation est largement fondé sur le financement de la communauté internationale, notamment de l'UE. Cette situation soulève la question de l'appropriation réelle du processus de régionalisation, et de la durabilité de cette intégration si les fonds venaient à être coupés⁷⁰. On constate jusqu'à présent qu'une réelle appropriation du processus de régionalisation⁷¹, ainsi qu'une volonté de passer d'une simple coopération à une réelle intégration régionale font défaut⁷².

Ces lacunes en termes d'appropriation et d'identité régionale peuvent être en partie expliquées par le manque d'implication de la société civile dans ce projet. Bien qu'elle participe aux activités du MARAC à travers les CD, ce rôle est limité à la récolte de données. Elle n'a aucun rôle dans l'analyse de ces informations et ne peut d'aucune façon influencer le processus décisionnel. Pourtant, une plus grande coopération avec la société civile pourrait s'avérer salutaire. Elle permettrait de mettre davantage



L'INITIATIVE CONJOINTE
AVEC LA CEDEAO POUR
RENFORCER LA SÉCURITÉ
DANS LE GOLFE DE GUINÉE
EST SOUVENT CITÉE COMME
UN EXEMPLE PROMETTEUR
DE COOPÉRATION AVEC
LES AUTRES CER

l'accent sur les préoccupations liées à la sécurité humaine, de contrebalancer la conception régionale actuelle de la sécurité, à savoir une conception militariste et centrée sur les États, et de promouvoir une approche plus intégrée de la coopération sécuritaire.

Enfin, il est nécessaire de clarifier les responsabilités de l'UA et des CER en matière de paix et de sécurité, de gérer les défis que posent les affiliations multiples des pays aux CER et d'approfondir la coopération entre CER voisines en ce qui concerne l'insécurité transfrontalière. La crise centrafricaine a une nouvelle fois montré que la relation entre l'UA et les organisations régionales est de nature compétitive et ambiguë plutôt que complémentaire.

Malgré l'urgence de la situation, la CEEAC et la CEDEAO n'ont pas encore collaboré de manière significative pour lutter contre Boko Haram. Dans ce contexte, les principes de subsidiarité, de complémentarité et d'avantages comparatifs, qui sont censés guider la relation entre l'UA et les CER selon le protocole d'entente de 2008, doivent être révisés afin de mieux prendre en compte les atouts spécifiques de chaque niveau.

Trente ans après la création de la CEEAC, le fossé entre les ambitions et la réalité reste conséquent. Le manque de volonté politique et de coopération, les intérêts particuliers, la dépendance au soutien externe et l'absence de tout pouvoir supranational peuvent expliquer cet écart. Aussi longtemps que la CEEAC et ses États membres ne développeront pas et ne mettront pas en œuvre une vision réaliste commune, notamment dans le domaine de la paix et de la sécurité, le potentiel de coopération régionale pour la prévention des conflits en Afrique centrale demeurera en grande partie inexploité.

Notes

- 1 En raison de l'inactivité de la CEEAC entre 1992 et 1998, les contacts formels avec l'EAC n'ont été établis qu'en octobre 1999, lorsque la CEEAC a signé le Protocole sur les relations entre l'EAC et les CER.
- 2 A Meyer, *Regional integration and security in Central Africa - Assessment and perspectives 10 years after the revival*. Egmont Paper, n°25, décembre 2008.
- 3 Publié en 1992, l'Agenda de l'ONU pour la Paix avançait, en se référant au Chapitre VIII de la Charte de l'ONU, que les arrangements régionaux et les agences régionales possédaient un potentiel qui devrait être utilisé afin de remplir les tâches couvertes par le rapport : la diplomatie préventive, le maintien de la paix, le soutien à la paix et la consolidation de la paix. Aujourd'hui, il est établi qu'elles ont un rôle à jouer dans ces domaines. *Agenda pour la paix : Diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix, Rapport du Secrétaire général* en application de la Déclaration adoptée par la réunion du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992, New York : Nations unies, 1992. Cette question a été reprise trois ans plus tard par Boutros-Ghali : « Il devient plus en plus évident que l'ONU ne peut s'occuper de tous les conflits et de toutes les menaces de conflits dans le monde. Les organisations régionales ou sous régionales ont parfois un avantage comparatif qui leur permet de jouer un rôle directeur dans la prévention et le règlement de différends et d'aider l'ONU à les circonscrire ». Nations Unies, *Amélioration de la capacité de prévention des conflits et du maintien de la paix en Afrique : Rapport du Secrétaire général*, A/50/711 et S/1995/911, 1er novembre 1995 www.un.org/documents/ga/docs/50/plenary/a50-711.htm.
- 4 Les trois autres priorités sont l'intégration physique, économique et monétaire ; la culture de l'intégration humaine ; et la mise en place d'un mécanisme de financement autonome de la CEEAC.
- 5 Déclaration des États membres du COPAX sur la lutte contre le groupe terroriste Boko Haram, Yaoundé 16 février 2015 (6).
- 6 UNCTAD, *Economic Development in Africa. Intra-African Trade: Unlocking Private Sector Dynamism*, New York, 2013.
- 7 M Luntumbue, *Piraterie et insécurité dans le golfe de Guinée : défis et enjeux d'une gouvernance maritime régionale*, Note d'analyses, Bruxelles, GRIP, 2011.
- 8 Une recherche approfondie sur la sécurité maritime dans le Golfe de Guinée a été effectuée par le International Crisis Group (ICG) : <http://blog.crisisgroup.org/africa/2014/09/04/gulf-of-guinea-a-regional-solution-to-piracy/>
- 9 Entretien avec un responsable de la CEEAC à Libreville, 20 avril 2015.
- 10 E V Adolfo, M Söderberg Kovacs, D Nyström, M Utas, *Electoral based violence*, NAI Policy Notes (3), Uppsala: Nordic Africa Institute, 2012.
- 11 A Meyer, *Regional Security Cooperation in Central Africa: What Perspectives after Ten Years of Peace and Security Operations?* In: JJ Hentz (ed.), *Handbook of African Security*, Routledge, 2013, 229-242.
- 12 International Crisis Group (ICG), *Central African Republic: Anatomy of a Phantom State, Africa Report 136*, 13 December 2007.
- 13 Il existe plusieurs explications pour cette dégradation des relations entre Déby et Bozizé : l'établissement de liens et de contrats économiques avec la Chine et l'Afrique du Sud, y compris des concessions pétrolières, et l'incapacité du gouvernement centrafricain à étouffer les mouvements rebelles hostiles à Déby, dans les régions frontalières proches des sites d'exploitation pétrolière. *Who Wants to Overthrow Central African Republic President François Bozizé? Global Voices*, 30 décembre 2012; M Luntumbue, S Massock, *Afrique centrale: risques et envers de la pax tchadiana*, Notes d'analyse, GRIP, Bruxelles, 2014.
- 14 Sauf lorsque cela est précisé, tous les faits et chiffres à propos du MARAC et de sa mise en place proviennent des entretiens avec des responsables de la CEEAC à Libreville, le 20 et 23 avril 2015.

- 15 Entretien avec un responsable de la CEEAC à Libreville, le 20 et 23 avril 2015.
- 16 C Elowson et C Hull Wiklund, ECCAS Capabilities in Peace and Security. A scoping study on progress and challenges, *FOI User Report 3244*, septembre 2011.
- 17 S Koko, Warning whom, for which response? Appraisal of the early warning and early response mechanism of the Economic Community of Central African States, *African Affairs Review*, 22:2, 2013, 54-67.
- 18 Ibid.
- 19 Ibid.
- 20 Entretien avec un responsable de la CEEAC à Libreville, 20 et 23 avril 2015.
- 21 Le Comité consultatif permanent des Nations Unies chargé des questions de sécurité en Afrique centrale a été créé en 1992 par le Secrétaire général de l'ONU, conformément à la résolution 46/37 B du 6 décembre 1991. Son objectif est de promouvoir des mesures instaurant la confiance et d'apaiser les tensions régionales, et ainsi de lutter contre la prolifération des armes et de favoriser le développement régional. Le Comité se réunit deux fois par an ou plus si nécessaire, d'abord au niveau des experts avec des responsables militaires et civils des États membres de la CEEAC, puis au niveau ministériel avec les ministres de la Défense et des Affaires étrangères.
- 22 S Koko, Warning whom, for which response? Appraisal of the early warning and early response mechanism of the Economic Community of Central African States, *African Affairs Review*, 22:2, 2013, 54-67.
- 23 Union africaine, *Protocole relatif à la création du Conseil de Paix et de Sécurité*, Première Session ordinaire de l'Assemblée de l'Union africaine, Durban, Afrique du Sud, adopté en juillet 2002, entré en vigueur le 26 décembre 2003.
- 24 Union africaine, Cadre directeur relatif à la création d'une force africaine d'intervention et d'un comité d'État-major, adopté par la 3^{ème} réunion des chefs d'État-major africains, Addis Abéba, 12-14 mai 2003.
- 25 Article 26 du Protocole portant création du COPAX. Le Protocole ayant été signé en février 2000, il réfère toujours à l'Organisation de l'unité africaine (OAU). Le principe de subsidiarité entre l'UA et les CER est établi dans le Memorandum d'entente dans le domaine de la paix et de la sécurité entre l'UA et les CER, signé en 2007.
- 26 Entretien avec un responsable de la CEEAC à Libreville, 23 avril 2015.
- 27 Entretien avec un partenaire international de la CEEAC à Libreville, 27 avril 2015. Entretien avec un responsable de la CEEAC à Libreville, 29 avril 2015. Le budget de PAPS I était de quatre millions d'Euros ; celui du PAPS II est de 15 millions. C Guicherd, L'investissement de l'UE dans la sécurité collective en Afrique centrale: un pari risqué, European Union Institute for Security Studies (EUISS), *Occasional Paper 95*, mai 2012. Pour la répartition de la FPA entre les CER, voir les rapports annuels sur le site internet du partenariat Afrique-UE : www.africa-eu-partnership.org/key-documents.
- 28 Entretien avec un responsable de la CEEAC à Libreville, 20 avril 2015.
- 29 Entretien avec un responsable de la CEEAC à Libreville, 23 avril 2015.
- 30 Entretien avec un diplomate d'un État membre de la CEEAC à Libreville, 22 avril 2015. Entretien avec un responsable de la CEEAC à Libreville, 23 avril 2015.
- 31 En tant qu'organe décisionnel permanent responsable de la paix et de la sécurité sur le continent, les 15 membres du CPS de l'UA se rencontrent au moins deux fois par mois au niveau des Ambassadeurs. Plus d'informations : www.peaceau.org/en/page38-peace-and-security-council.
- 32 C Elowson et C Hull Wiklund, ECCAS Capabilities in Peace and Security. A scoping study on progress and challenges, *FOI User Report 3244*, septembre 2011.
- 33 W Kinzel, The African Standby Force of the African Union: Ambitious Plans, Wide Regional Disparities – An Intermediate Appraisal, *SWP Research Paper 8*, novembre 2008.
- 34 J Cilliers, The African Standby Force: An update on progress, *ISS Paper 160*, Institute for Security Studies, mars 2008.
- 35 L'exercice Loango s'est déroulé du 13 au 23 octobre 2014 dans la région de Pointe Noire, en République du Congo. Plus de 2 500 troupes provenant des dix États membres que comptait alors la CEEAC, excepté de la RCA et de Sao Tomé-et-Principe. L'exercice comprenait des manœuvres terrestres, aériennes et maritimes.
- 36 Entretien avec un partenaire international de la CEEAC à Libreville, 29 avril 2015.
- 37 Entretien avec un partenaire international de la CEEAC à Libreville, 29 avril 2015.
- 38 Voir *ANGOP Agência Angola Press*, Defence minister attends closing of Loango-2014 Military Exercises, 29 octobre 2014. www.portalangop.co.ao/angola/en_us/noticias/politica/2014/9/44/Defence-minister-attends-closing-Loango-2014-Military-Exercises,8fc2afb1-65bb-4b2c-877d-68578d579c5d.html.
- 39 R Marchal, Idriss Déby a officieusement aidé les rebelles de la Seleka, *L'Humanité*, 13 November 2013. La dégradation des relations entre Bozizé et Déby est principalement due à la persistance de l'instabilité dans les zones frontalières de la RCA proches des champs pétroliers de Doba au Tchad, ainsi qu'aux accords économiques entre la RCA, l'Afrique du Sud et la Chine.
- 40 Entretien avec un partenaire international de la CEEAC à Libreville, 30 avril 2015.
- 41 Entretien avec un partenaire international de la CEEAC à Libreville, 27 avril 2015.
- 42 C Guicherd, L'investissement de l'UE dans la sécurité collective en Afrique centrale: un pari risqué, European Union Institute for Security Studies (EUISS), *Occasional Paper 95*, mai 2012.
- 43 Entretien avec un responsable de la CEEAC à Libreville, 23 avril 2015.
- 44 C MacAulay et T Karbo, Up to the Task? Assessing the Ability of the Economic Community of Central African States (ECCAS) to Protect Human Security in Central Africa, in C Ayangafac (ed.) *Political Economy of Regionalisation in Central Africa*, Pretoria: ISS Monograph, 155: 151-164, 157.
- 45 En ce qui concerne le rôle du Tchad: M Luntumbe and S Massock, *Afrique centrale : risques et envers de la pax tchadiana*, GRIP, Note d'analyses, Bruxelles, 2014.
- 46 Entretien avec un partenaire international de la CEEAC à Libreville, 21 avril 2015.
- 47 C Guicherd, L'investissement de l'UE dans la sécurité collective en Afrique centrale: un pari risqué, European Union Institute for Security Studies (EUISS), *Occasional Paper 95*, mai 2012 ; A Meyer, Regional Security Cooperation in Central Africa : what Perspectives after Ten Years of Peace and Security Operations? In: JJ Hentz (ed.), *Handbook of African Security*, Routledge, 2013, 229-242.
- 48 Entretien avec un partenaire international de la CEEAC à Libreville, 29 avril 2015 ; Entretien avec un responsable de la CEEAC à Libreville, 23 avril 2015.
- 49 La dernière conférence des chefs d'État a eu lieu en juin 2005 (13^{ème}), en octobre 2007 (14^{ème}) et en janvier 2012 (15^{ème}). La 16^{ème} était prévue pour novembre 2014 mais n'a eu lieu qu'en mai 2015.
- 50 C Guicherd, L'investissement de l'UE dans la sécurité collective en Afrique centrale: un pari risqué, European Union Institute for Security Studies (EUISS), *Occasional Paper 95*, mai 2012.
- 51 Entretien avec un responsable de la CEEAC à Libreville, 23 avril 2015; Entretien avec un partenaire international de la CEEAC à Libreville, 27 avril 2015 ; Entretien téléphonique avec un partenaire international de la CEEAC, 7 mai 2015.

- 52 A Meyer, Regional Conflict Management in Central Africa: From FOMUC to MICOPAX, *African Security*, 2:2, 2009, 158 – 174.
- 53 C Guicherd, L'investissement de l'UE dans la sécurité collective en Afrique centrale: un pari risqué, European Union Institute for Security Studies (EUISS), *Occasional Paper 95*, mai 2012.
- 54 Entretien téléphonique avec un partenaire international de la CEEAC, 7 mai 2015.
- 55 A Meyer, Regional Conflict Management in Central Africa: From FOMUC to MICOPAX, *African Security*, 2:2, 2009, 158 – 174.
- 56 Ibid.
- 57 L Louw-Vaudran, No quick fix to get rid of Boko Haram, *ISS Today*, 16 février 2015.
- 58 Entretien avec un expert à Libreville, 23 avril 2015.
- 59 A Gnanguénon, *La coopération entre l'Union africaine et les Communautés économiques régionales: un défi pour l'opérationnalisation de l'Architecture de Paix et de Sécurité Africaine (APSA)*, Forum International de Dakar sur la Paix et la Sécurité en Afrique, décembre 2014.
- 60 Union africaine, Mémoire d'Entente de 2008 sur la coopération dans le domaine de la paix et de la sécurité entre l'Union africaine, les Communautés économiques régionales et les mécanismes de coordination, Addis Abéba, 2008.
- 61 Entretien avec un partenaire international de la CEEAC à Libreville, 29 avril 2015.
- 62 Entretien avec un partenaire international de la CEEAC à Libreville, 21 avril 2015 ; Entretien avec un diplomate d'un État membre de la CEEAC à Libreville, 29 avril 2015.
- 63 Entretien avec un responsable de la CEEAC à Libreville, 20 avril 2015; Entretien avec un partenaire international de la CEEAC à Libreville, 27 avril 2015.
- 64 Entretien avec un responsable de la CEEAC à Libreville, 23 avril 2015.
- 65 Entretien avec un diplomate d'un État membre de la CEEAC à Libreville, 29 avril 2015.
- 66 Entretien avec des partenaires internationaux de la CEEAC à Libreville, 21 avril 2015.
- 67 Entretien avec un responsable de la CEEAC à Libreville, 29 avril 2015.
- 68 Entretien avec un partenaire international de la CEEAC à Libreville, 30 avril 2015.
- 69 Entretien avec un partenaire international de la CEEAC à Libreville, 27 avril 2015.
- 70 Entretien avec un responsable de la CEEAC à Libreville, 20 avril 2015; Entretien avec un partenaire international de la CEEAC à Libreville. 21 avril 2015 ; Entretien avec un partenaire international de la CEEAC à Libreville, 27 avril 2015.
- 71 Entretien avec un partenaire international de la CEEAC à Libreville, 27 avril 2015.
- 72 A Meyer, *Peace and Security Cooperation in Central Africa: Developments, Challenges and Prospects*, NAI Discussion Paper 56, Uppsala: Nordic Africa Institut, 2011.

À propos de l'auteur

Angela Meyer est chercheuse et experte en coopération sécuritaire régionale en Afrique centrale. Elle est directrice du conseil d'administration et membre fondateur de l'Organisation pour le Dialogue International et la Gestion des Conflits (IDC), basée à Vienne. Angela Meyer est titulaire d'un doctorat en science politique de Sciences-Po Paris et de l'Université de Vienne. Elle a été en 2015 chercheuse invitée au sein de la division Prévention des conflits et analyse des risques de l'Institut d'Études sur la Sécurité.

À propos de l'ISS

L'Institut d'Études sur la Sécurité est une organisation africaine qui vise à améliorer la sécurité des populations sur le continent. Il effectue des recherches indépendantes et qui font autorité, il apporte les analyses et les conseils d'experts et fournit une formation pratique et une assistance technique.

Remerciements

L'ISS remercie de leur soutien les membres du Forum de Partenariat ISS suivants : les gouvernements d'Australie, du Canada, du Danemark, de la Finlande, du Japon, des Pays-Bas, de la Norvège, de la Suède et des États-Unis d'Amérique.

ISS Pretoria

Block C, Brooklyn Court
361 Veale Street
New Muckleneuk
Pretoria, Afrique du Sud
Tel: +27 12 346 9500
Fax: +27 12 460 0998
pretoria@issafrica.org

ISS Addis Ababa

5^{ème} étage, Get House
Building, Africa Avenue
Addis Abéba, Éthiopie
Tel: +251 11 515 6320
Fax: +251 11 515 6449
addisababa@issafrica.org

ISS Dakar

4^{ème} étage, Immeuble
Atryum
Route de Ouakam
Dakar, Sénégal
Tel: +221 33 860 3304/42
Fax: +221 33 860 3343
dakar@issafrica.org

ISS Nairobi

Braeside Gardens
off Muthangari Road
Lavington, Nairobi, Kenya
Port: +254 72 860 7642
Port: +254 73 565 0300
nairobi@issafrica.org

www.issafrica.org

© 2015, Institut d'Études de Sécurité

Les Droits d'auteur sur l'intégralité du volume sont conférés à l'Institut d'Études de Sécurité, et le présent document ne peut en aucun cas être reproduit en intégralité ou en partie, sans la permission écrite expresse des deux auteurs et des éditeurs.

Les opinions exprimées dans les présentes ne reflètent pas nécessairement celles de l'ISS, de ses fiduciaires, des membres du Conseil Consultatif ou des bailleurs de fonds. Les auteurs contribuent aux publications de l'ISS en leur qualité personnelle.

Rapport sur l'Afrique centrale
Numéro 3

ISSN 1026-0404



9 771026 040004