

**METTRE EN ŒUVRE L'ARCHITECTURE DE PAIX ET
DE SECURITE (I) : L'AFRIQUE CENTRALE**

Rapport Afrique N°181 – 7 novembre 2011

TABLE DE MATIERES

SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS.....	i
I. INTRODUCTION	1
II. COOPERATION SECURITAIRE : LA THEORIE ET LA PRATIQUE	2
A. LES DIMENSIONS REGIONALES DE L'INSECURITE	2
B. UNE LENTE INTEGRATION ECONOMIQUE.....	4
C. LE DEBUT DE LA COOPERATION SECURITAIRE REGIONALE : LA CRISE CENTRAFRICAINE	6
D. VERS UNE ARCHITECTURE REGIONALE DE PAIX ET DE SECURITE.....	7
III. LA CEEAC : LA SOMME DE SES PARTIES.....	10
A. UN INSTRUMENT INTERGOUVERNEMENTAL CENTRALISE	10
B. DES STRUCTURES INSTITUTIONNELLES DESEQUILIBREES ET TOUJOURS EN CONSTRUCTION.....	11
C. UN FINANCEMENT ALEATOIRE DES ETATS MEMBRES.....	13
D. UNE COOPERATION RICHE EN INITIATIVES MAIS PAUVRE EN RESULTATS.....	14
1. MICOPAX 1 : une mission en fin de vie	14
2. Sécuriser le golfe de Guinée : une nouvelle initiative sécuritaire sous-régionale.....	15
3. Les autres programmes : la laborieuse élaboration de politiques thématiques	16
E. GEOPOLITIQUE DE LA MEFIANCE ET ABSENCE DE LEADERSHIP REGIONAL.....	18
IV. L'IMBROGLIO DES PARTENARIATS	20
A. LA CONCURRENCE DES AMITIES PARTICULIERES	20
B. UNE SECURITE REGIONALE SOUS INFLUENCE.....	20
C. UNE FAIBLE VISIBILITE EXTERIEURE ET UNE COORDINATION MINIMALE	22
V. LE TEMPS DES DECISIONS	23
A. RENFORCER L'ENGAGEMENT POLITIQUE DES ETATS ET LA VISIBILITE DE LA CEEAC	23
B. REFORMER LA CEEAC.....	24
1. Alléger le système décisionnel.....	24
2. Améliorer la gouvernance interne.....	24
C. RATIONALISER LES PRIORITES ET SE DOTER D'UNE CAPACITE DE COORDINATION	25
VI. CONCLUSION	26
ANNEXES	
A. CARTE DES PAYS DE LA CEEAC	27
B. CARTE DES EAUX TERRITORIALES DE LA CEEAC	28
C. PIB ET POPULATION DES PAYS DE LA CEEAC.....	29
D. COMMUNAUTES REGIONALES EN AFRIQUE CENTRALE.....	30
E. ORGANIGRAMME DE LA CEEAC	31
F. ORGANIGRAMME DU DIHPSS	32
G. CHRONOLOGIE DE L'INTEGRATION REGIONALE EN AFRIQUE CENTRALE	33
H. ACRONYMES.....	36

METTRE EN ŒUVRE L'ARCHITECTURE DE PAIX ET DE SECURITE (I) : L'AFRIQUE CENTRALE

SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS

Malgré plus d'une décennie d'efforts de la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale (CEEAC) pour concrétiser l'architecture de paix et de sécurité, la coopération politique et sécuritaire en Afrique centrale est à la recherche d'un second souffle. Désignée par l'Union africaine (UA) pour traduire en actes dans la sous-région le projet continental de paix et de sécurité, la CEEAC a franchi le stade de la simple signature des traités et protocoles mais elle peine à structurer et appliquer une véritable politique régionale de paix et de sécurité. Afin d'éviter l'enlisement de ce projet, les Etats d'Afrique centrale doivent se réinvestir dans la CEEAC, la réformer et fixer des priorités de sécurité claires et précises. De leur côté, les partenaires extérieurs doivent coordonner leur appui en fonction des besoins, de la capacité d'absorption et des objectifs de la CEEAC.

L'effet d'engrenage des conflits qui ont enflammé l'Afrique centrale dans les années 1990 a conduit à une régionalisation de l'insécurité qui a fait prendre conscience de la nécessité d'une réponse politique et sécuritaire commune. La CEEAC s'est donc engagée dans la prévention, la gestion et la résolution des conflits en Afrique centrale avec la double bénédiction de l'UA et de l'Union européenne (UE). Malheureusement, à l'instar de l'intégration économique qui l'a précédée, la coopération politique et sécuritaire n'a pas produit les résultats escomptés.

En dépit de la signature du pacte d'assistance mutuelle, du protocole relatif au Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale (COPAX) et de la mise en place d'un Etat-major régional (EMR) qui organise des exercices multinationaux et supervise la Mission de consolidation de la paix en Centrafrique (MICOPAX), les dirigeants de la région demeurent réticents à créer et investir dans une institution régionale qui puisse les contraindre. Tout en appelant de leur vœu une architecture de paix et de sécurité, les pays d'Afrique centrale la mettent en concurrence inégale avec des partenariats bilatéraux anciens et plus effectifs, créant un véritable imbroglio.

La CEEAC souffre de sérieux problèmes de gouvernance interne. Organisation intergouvernementale très centrali-

sée, ses décisions obéissent à la règle du consensus qui apparaît comme une limite supplémentaire : destinée à maintenir la cohésion de l'institution, elle contribue paradoxalement à la rendre inopérante, en interdisant toute référence aux questions sensibles, sources de divergences entre les Etats membres. Alors que ses structures sont encore inachevées dans le domaine de la paix et de la sécurité, la CEEAC connaît des problèmes de ressources humaines et de dépendance financière à l'égard des partenaires extérieurs.

Au désintérêt et à l'immobilisme politiques dont la manifestation la plus flagrante est la succession des reports du sommet des chefs d'Etats ainsi que la non-représentation de certains pays dans les instances communautaires, s'ajoutent l'absence d'un leadership régional et une géopolitique de la méfiance héritée d'un passé plus ou moins ancien. Résultat : les problèmes sécuritaires les plus importants demeurent à l'état de non-dits ou sont traités hors de la CEEAC et la feuille de route de l'architecture de paix et de sécurité progresse lentement en Afrique centrale.

Cette situation devrait inciter les pays de la région à accroître leur investissement politique dans la CEEAC et à rationaliser leurs priorités. Les pays membres devraient savoir s'ils veulent ou non le demeurer et clairement concrétiser leur adhésion par des actes : respect de leurs engagements financiers ; nomination de leurs représentants dans les instances communautaires ; organisation dans les plus brefs délais d'un sommet de chefs d'Etats ; mise en œuvre d'un train de réformes avec un accent particulier sur le système décisionnel, le fonctionnement du Secrétariat général et l'association de la société civile ; définition de priorités de sécurité dans une optique de mise en œuvre pratique et de résultats concrets sur le terrain.

Les partenaires extérieurs devraient établir une coordination effective et calibrer leur soutien en fonction des priorités de la politique de paix et de sécurité et de la capacité d'absorption de la CEEAC. L'enjeu principal est de renforcer les capacités du Secrétariat général afin qu'il soit à même de mettre en œuvre ses différents programmes et d'éviter une dispersion inutile des ressources et une duplication des efforts.

Au-delà de ces actions, l'inévitable débat de fond qui se posera au cours des prochaines années est celui du sens politique à (re)donner à une organisation qui est l'objet du jeu de méfiance, de rivalités et d'hostilités feutrées entre ses membres. Tant que subsistera cette géopolitique à somme nulle, il est à craindre que l'intégration politique et sécuritaire ne suive, en Afrique centrale, le même long et sinueux chemin que la coopération économique.

RECOMMANDATIONS

Pour le renforcement de l'engagement politique et la réforme de la CEEAC

Aux Etats membres :

1. Faire une évaluation coûts/avantages de leur participation à la CEEAC et décider de la quitter si cette évaluation s'avère négative.
2. Organiser rapidement une conférence des chefs d'Etats destinée à lancer publiquement les réformes nécessaires ainsi qu'à trancher l'épineuse question de la règle de nomination pour les postes de direction et à désigner un nouveau secrétaire général.
3. Définir les priorités de la politique de paix et de sécurité de la CEEAC et rendre public un programme de travail chaque année.
4. Payer régulièrement la contribution communautaire d'intégration (CCI) et appliquer les sanctions prévues par le Traité constitutif aux non-contributeurs.
5. Désigner leurs représentants au comité des ambassadeurs ainsi qu'aux postes de secrétaires généraux adjoints et désigner dans chaque Etat membre un haut fonctionnaire chargé d'assurer la liaison avec la CEEAC.
6. Accepter d'associer la CEEAC aux processus de règlement de leurs différends frontaliers ou politiques.
7. Evaluer la Mission de consolidation de la paix en Centrafrique (MICOPAX) et préparer une stratégie de sortie avec un calendrier précis.
8. Réviser le Traité constitutif pour adopter la règle de la majorité pour les questions d'administration générale de l'organisation, introduire des procédures de saisine d'urgence et de consultation simplifiée et déconcentrer certaines décisions au profit du Conseil des ministres et de la Commission de défense et de sécurité.
9. Rééquilibrer les composantes civiles et militaires de l'Etat-major régional (EMR) et réaffirmer la prééminence du Département de l'intégration humaine, de la paix, de la sécurité et de la stabilité (DIHPSS) sur l'EMR.

10. Organiser des campagnes de communication conjointes entre le Secrétariat général de la CEEAC et les autorités nationales à destination du grand public afin d'explicitier les rôles et fonctions de la CEEAC dans la région.
11. Réviser le Protocole du COPAX afin de le mettre en conformité avec l'Acte constitutif de l'Union africaine et d'associer plus étroitement la société civile.

Pour l'amélioration du fonctionnement de la CEEAC

Au Secrétariat général de la CEEAC :

12. Adopter une circulaire faisant du principe de subsidiarité la règle de base de son fonctionnement.
13. Procéder à des recrutements selon des procédures transparentes en tenant compte de la représentativité des Etats membres. L'accent doit surtout être mis sur le recrutement d'un personnel qualifié et rompu à la gestion de projets.
14. Mettre à jour le règlement financier de la CEEAC ainsi qu'une nouvelle grille salariale adaptée pour attirer les compétences.
15. Renforcer les moyens et prérogatives du département des ressources humaines.
16. Renforcer le contrôle financier par des audits annuels rendus publics et suivis de sanctions.
17. Se doter d'un service de la coordination au sein du DIHPSS.

Pour accroître l'efficacité des appuis extérieurs

Aux partenaires extérieurs, en particulier l'UE, la France, les Etats-Unis :

18. Etablir une coordination effective grâce au Groupe des amis de la CEEAC qui devrait être élargi à tous les présents et futurs partenaires de la communauté.
19. Proportionner leur assistance aux capacités d'absorption de la CEEAC et aligner cet appui sur les priorités de la politique de paix et de sécurité de la CEEAC et les besoins en renforcement de capacité du Secrétariat général.

Nairobi/Bruxelles, 7 novembre 2011

METTRE EN ŒUVRE L'ARCHITECTURE DE PAIX ET DE SECURITE (I) : L'AFRIQUE CENTRALE

I. INTRODUCTION

Dans un vaste mouvement amorcé à l'orée des années 1990, une redynamisation des organisations d'intégration régionale a eu lieu en Afrique. Elle s'est traduite par la relance formelle d'un certain nombre d'organisations régionales jusque-là en sommeil afin d'en faire les instruments stratégiques au service du développement et de la stabilité. Pour atteindre cet objectif, le credo en vigueur consiste à ne pas dissocier l'économique et le politique en assignant à des organisations régionales qui avaient historiquement une finalité économique un rôle dans la prévention, la gestion et le règlement des conflits.

L'Afrique centrale a suivi ce mouvement d'ensemble en procédant à la réforme de ses deux principales organisations d'intégration. L'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC) qui regroupait six de ses Etats¹ a été dissoute en 1994 pour donner naissance à la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC). Créée en 1983, la Communauté économique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC) regroupant les six Etats de la CEMAC plus cinq autres pays,² a été sortie de sa léthargie en 1998. Avec la mise en place, en février 1998, du Conseil de paix et de sécurité en Afrique centrale (COPAX), puis la signature du pacte d'assistance mutuelle en février 2000, la CEEAC s'est muée en forum politique et sécuritaire sans abandonner son mandat d'origine, l'intégration économique.

Cette organisation a été choisie pour être le maître d'œuvre de l'architecture de paix et de sécurité en Afrique centrale au moment où la région était le théâtre d'une guerre continentale. En dépit ou plutôt à cause des conflits, le rôle de la CEMAC et de la CEEAC dans leur gestion s'est précisé au fil des années. Le 25 octobre 2002 a été lancée la première mission régionale de maintien de la paix avec la Force multinationale en Centra-

frique (FOMUC) et la CEEAC a progressivement mis sur pied son dispositif institutionnel de paix et de sécurité dans le cadre de l'architecture continentale dessinée par l'Union africaine (UA).

Cependant, l'architecture de paix et de sécurité en Afrique centrale s'essouffle et ressemble à une construction inachevée. De nombreuses pesanteurs inhérentes à la géopolitique régionale, aux égoïsmes nationaux et à des facteurs externes rendent la coopération problématique. Leur décryptage est nécessaire pour mesurer le chemin parcouru par les pays d'Afrique centrale et les obstacles qu'ils devront encore franchir afin de conférer une efficacité et une effectivité à la CEEAC dans la gestion des crises politiques et sécuritaires. Ce nouveau rapport de Crisis Group procède d'une telle démarche à partir du fonctionnement et des actions initiées par la CEEAC depuis sa relance en 1998. Ce texte est le premier d'une série de rapports qui analyseront la dimension régionale de l'insécurité en Afrique et les réponses collectives et individuelles qui y sont apportées.

¹ Le Cameroun, la Centrafrique, le Congo-Brazzaville, le Gabon, la Guinée équatoriale et le Tchad.

² L'Angola, le Burundi, le Rwanda (qui s'est retiré depuis lors), la République démocratique du Congo et Sao Tomé-et-Principe.

II. COOPERATION SECURITAIRE : LA THEORIE ET LA PRATIQUE

Depuis les indépendances, la dimension régionale de l'insécurité en Afrique centrale n'a eu de cesse de rappeler la nécessité pour les gouvernements de coopérer en matière de sécurité et d'élaborer les institutions à même de soutenir et faciliter une telle entreprise commune. Cependant, la confiance entre Etats a été continuellement érodée par les conflits récurrents et par la concurrence entre eux. Ce n'est qu'au milieu des années 1990 que les conditions économiques et politiques sont devenues suffisamment mûres pour relancer la CEEAC et en faire le vecteur permanent mais non unique des initiatives de sécurité collective.

A. LES DIMENSIONS REGIONALES DE L'INSECURITE

L'insécurité en Afrique centrale a le plus souvent pris la forme de conflits entre différents groupes ethniques pour le contrôle de l'Etat. La décolonisation a produit des régimes à la fois faibles et très centralisés, peu désireux ou incapables de remporter le soutien d'une population politiquement, socialement et culturellement peu soudée autour d'un projet commun de construction d'un Etat-nation.³ Beaucoup de dirigeants ont concentré le pouvoir et les ressources de l'Etat entre les mains de leur propre groupe tandis que des opposants prenaient les armes.⁴

³ Les spécialistes mettent l'accent sur différentes causes lorsqu'ils expliquent pourquoi l'Etat-nation n'a pas pris racine en Afrique. Certains arguent que ce modèle ne convenait pas aux sociétés africaines du fait de la diversité des peuples en leur sein. Voir Bertrand Badie, *L'Etat importé : l'occidentalisation de l'ordre politique* (Paris, 1992). D'autres montrent comment la combinaison des structures et pratiques de pouvoir traditionnelles en Afrique et l'héritage colonial ont conduit les dirigeants à privatiser l'Etat dans une perspective d'accumulation personnelle des ressources. Voir J-F Ménard, « L'Etat néopatrimonial en Afrique noire », dans Ménard, *Etats d'Afrique noire : formations, mécanismes et crises* (Paris, 1991) et Jean-François Bayart, *La greffe de l'Etat, les trajectoires du politique* (Paris, 1996).

⁴ Mobutu Sese Seko, président du Zaïre (désormais République Démocratique du Congo, RDC) de 1965 à 1997, concentra le pouvoir entre les mains de son propre groupe, les Ngbandi, originaires de la province de l'Equateur. L'histoire postindépendance du Tchad fut une longue succession de dictatures, chacune privilégiant un certain groupe ethnique. Après 1982, Hissène Habré consolida son pouvoir en s'appuyant sur les Anakaza, et procéda à des nettoyages ethniques à l'encontre notamment des Sara, Hadjerai et Zaghawa. Il fut renversé en 1990 par Idriss Déby, qui par la suite s'assura de

Nombre de ces combats pour le contrôle de l'Etat ont rapidement pris une ampleur régionale suite à l'implication, voulue ou non, d'acteurs extérieurs. Les frontières peu contrôlées, les allégeances et antagonismes ethniques les traversant, les affinités idéologiques ainsi que la distribution inégale des ressources naturelles sont, pour les Etats d'Afrique centrale, autant de raisons de s'immiscer dans les conflits intérieurs de leurs voisins. Ces facteurs transforment de simples conflits de voisinage en risques politiques et sécuritaires et justifient d'aider un allié à amasser ou sécuriser des gains matériels. Les gouvernements ont de ce fait fréquemment fourni un soutien financier, logistique et militaire à un ou plusieurs adversaires de leurs voisins, interconnectant ainsi les guerres civiles.

Lors de la guerre civile en Angola (1975-2002), la République du Congo,⁵ par solidarité communiste, a apporté son soutien au parti au pouvoir depuis l'indépendance, le Mouvement populaire de libération de l'Angola (Movimento Popular de Libertação de Angola, MPLA).⁶ En parallèle, Mobutu Sese Seko, allié de l'Occident et alors président du Zaïre, a soutenu deux autres groupes rebelles : le Front national pour la libération de l'Angola (Frente Nacional de Libertação de Angola, FNLA) et l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (União Nacional para a Independência Total de Angola, UNITA). Ayant tissé des liens de longue date avec les dirigeants du FNLA, il était favorable à l'idée de voir un régime ami prendre le pouvoir chez son voisin méridional avec lequel il partageait une longue frontière. Il est donc devenu le relais bien disposé du soutien américain aux rebelles anticommunistes. Par ailleurs, son implication lui a permis d'assurer que les diamants bruts d'Angola étaient écoulés par des négociants zaïrois liés au régime.⁷

la prééminence de son propre groupe, les Zaghawa. Voir le Rapport Afrique de Crisis Group N°149, *Tchad : la poudrière de l'Est*, 15 avril 2009, p. 3. En République du Congo, les tensions de longue date entre les Mboshi (du Nord) et les Lari et Nzabi (du Sud) ont sous-tendu la guerre civile. Sassou Nguesso recruta ses propres soutiens au sein des Mboshi, son propre groupe, et Pascal Lissouba et Bernard Kolelas firent de même au sein de leurs groupes du Sud. Paul Biya, président du Cameroun depuis 1982, a continuellement favorisé les Beti même s'il a réussi à éviter un conflit ouvert avec les autres groupes. Voir le Rapport Afrique de Crisis Group N°161, *Cameroun : les dangers d'un régime en pleine fracture*, 24 juin 2010, p. 2.

⁵ La République du Congo est le nom officiel du Congo-Brazzaville, à ne pas confondre avec son immense voisine, la République démocratique du Congo (RDC) ou Congo-Kinshasa.

⁶ Entretien de Crisis Group, fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères, Brazzaville, République du Congo, 8 mars 2011.

⁷ Christian Dietrich, « UNITA's mining and exporting capacity », in Jakkie Cilliers and Christian Dietrich (eds.), *Angola's War Economy: The Role of Oil and Diamonds* (Pretoria, 2000), p. 275-294.

Ces alliances et antagonismes croisés entre le Zaïre et l'Angola expliquent pourquoi les troupes de l'UNITA ont combattu aux côtés de l'armée congolaise contre les rebelles de Laurent-Désiré Kabila et pourquoi le gouvernement angolais d'Eduardo Dos Santos a pris fait et cause pour ce dernier, puis pour son fils, Joseph Kabila, quand chacun à leur tour ils sont parvenus au pouvoir.⁸

Lors de la première guerre du Congo (novembre 1996-mai 1997), le gouvernement tutsi du Rwanda a soutenu les rebelles congolais contre Mobutu. Il voyait dans ce soutien aux rebelles majoritairement tutsi un moyen de prévenir les attaques des combattants hutu contre Kigali, la capitale rwandaise, depuis leurs bases de l'autre côté de la frontière. A peine une année après la prise du pouvoir par le chef rebelle Laurent-Désiré Kabila en 1997, la seconde guerre du Congo a débuté, devenant la première guerre continentale africaine.⁹ Cette fois-ci, le Tchad, la Namibie, le Zimbabwe, l'Angola se sont impliqués au même titre que l'Ouganda et le Rwanda qui ont décidé de soutenir les factions s'opposant au nouveau président, ce soutien étant une fois encore en partie motivé, pour ce dernier, par des allégeances ethniques avec les Tutsi Banyamulenge dans l'Est. Les armées rwandaise et ougandaise ont maintenu une présence militaire dans le Nord-Est de la RDC afin de tirer profit du commerce des minerais congolais.¹⁰

Quand la guerre civile a de nouveau fait rage en République du Congo entre juin et octobre 1997, José Eduardo Dos Santos, président de l'Angola, a déployé plusieurs centaines de soldats à Brazzaville, la capitale de son voisin septentrional, a occupé la cité portuaire de Pointe-Noire et mené des opérations dans le Sud pour soutenir Sassou Nguesso contre le président congolais d'alors, Pascal Lissouba, un des plus importants soutiens étrangers de l'UNITA.¹¹

Historiquement, les Etats ont aussi offert refuge, intentionnellement ou non, aux hommes politiques de l'opposition et aux rebelles de leurs voisins. Pierre Mulele, un chef rebelle du Zaïre ayant fomenté un soulèvement contre Mobutu, a trouvé refuge en République du Congo après l'échec de sa rébellion dans les années 1960.¹² Plus de quarante ans plus tard, son neveu, l'ancien général Munene, a suivi le même itinéraire de la RDC à la République du Congo. Le président Sassou Nguesso a jusqu'à ce jour refusé de l'extrader malgré l'insistance des autorités de RDC.¹³ De même, François Bozizé, alors qu'il était commandant en chef de l'armée de la République centrafricaine (RCA), a trouvé refuge au Tchad voisin quand le président Ange-Félix Patassé l'a accusé d'orchestrer une tentative de coup.

Depuis le milieu des années 1990, le groupe rebelle ougandais des Forces démocratiques alliées (Allied Democratic Forces, ADF) a trouvé refuge dans la zone frontalière entre l'Ouganda et la RDC.¹⁴ Les rebelles ougandais de l'Armée de résistance du Seigneur (Lord's Resistance Army, LRA) ont installé leur camp dans le parc national de la Garamba, au Nord-Est de la RDC, avant que l'armée ougandaise ne les force à se disperser en septembre 2008, notamment au Sud-Soudan et en RCA.¹⁵ En août 2010, Agathon Rwaswa, le président des Forces nationales de libération (FNL) – un ancien groupe armé hutu burundais et désormais parti d'opposition – a cherché refuge dans l'Est de la RDC alors que, selon lui, le gouvernement burundais tentait de l'arrêter. Il voyagerait désormais constamment entre les deux pays.¹⁶

Les conséquences immédiates des combats, en particulier les flots transfrontaliers de réfugiés, affectent également les intérêts des Etats voisins et ont de fait contribué à la régionalisation des conflits. Le déferlement de réfugiés hutu du Rwanda vers le Zaïre pendant et après le génocide rwandais de 1994 a contribué à propager le conflit de l'autre côté de

⁸ John F. Clark, *The African Stakes of the Congo War* (New York, 2001). Entretien de Crisis Group, ancien officier, Kinshasa, RDC, 9 mars 2011.

⁹ Gérard Prunier, *From Genocide to Continental War: The "Congolese" Conflict and the Crisis of Contemporary Africa* (Oxford, 2009).

¹⁰ Voir les rapports du Groupe des experts de l'ONU sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesse de la République démocratique du Congo, S/2001/357, 12 avril 2001 ; S/2002/565, 22 mai 2002 ; S/2002/1156, 16 octobre 2002 ; et S/2003/1027, 23 octobre 2003.

¹¹ Lissouba aurait autorisé l'UNITA de Jonas Savimbi à stocker des armes sur le sol congolais, lui évitant ainsi d'avoir à déposer les armes auprès des équipes de désarmement de l'ONU. L'UNITA s'approvisionnait aussi en pétrole en partie auprès de la République du Congo. « Pourquoi l'Angola avait fait la guerre au côté de Sassou Nguesso pour chasser Lissouba ? », www.nerrati.net, 22 janvier 2010.

¹² Mulele est retourné en RDC en 1968 quand Mobutu lui a promis l'amnistie. A son retour, il a été torturé et exécuté.

¹³ Entretien de Crisis Group, fonctionnaire du ministère de la Défense, Kinshasa, RDC, 9 mars 2011. « La RD Congo rappelle son ambassadeur au Congo-Brazzaville », Radio Okapi, 25 mars 2011. Après la crise diplomatique du début de l'année entre Brazzaville et Kinshasa, un second moment de tension diplomatique a eu lieu en octobre pour la même raison : infiltration présumée de conspirateurs en RDC à partir du Congo-Brazzaville. « Kinshasa et Brazzaville s'expliquent à propos de l'incident de Lukolela », Radio France Internationale, 12 octobre 2011.

¹⁴ Voir le Rapport Afrique de Crisis Group N°165, *Congo : pas de stabilité au Kivu malgré le rapprochement avec le Rwanda*, 16 novembre 2010, p. 7.

¹⁵ Rapport Afrique de Crisis Group N°157, *Une stratégie régionale pour en finir avec l'Armée de résistance du Seigneur*, 28 avril 2010.

¹⁶ Rapport de Crisis Group, *Congo*, op. cit., p. 16-17 et Rapport Afrique de Crisis Group N°169, *Burundi : du boycott électoral à l'impasse politique*, 7 février 2011, p. 11.

la frontière, les soldats rwandais tutsi pourchassant les réfugiés hutu pour les massacrer dans leurs camps.¹⁷

L'insécurité en Afrique centrale a aussi été perpétuée par des problèmes régionaux que les Etats ne peuvent surmonter individuellement. Le lucratif commerce d'armes impliquant à la fois des acteurs internationaux et régionaux a représenté un élément moteur pour les rebelles et les bandits en tous genres. Les rébellions en RCA ont ainsi été facilement alimentées en armes à travers les frontières tchadienne et soudanaise.¹⁸ De même, la criminalité transfrontalière constitue une menace vivace pour la sécurité et les moyens de subsistance des civils. Dans la zone frontalière entre le Cameroun, la RCA et le Tchad, les criminels connus sous le nom de coupeurs de routes continuent de mettre la vie des civils en danger et constituent un frein de taille aux activités économiques.¹⁹

Les gouvernements de l'Afrique centrale ont été plus lents que ceux d'Afrique australe et occidentale à accepter la régionalisation de la prévention et de la résolution des conflits. C'est seulement après plusieurs décennies de coopération régionale dans le domaine économique qu'ils se sont réellement concentrés sur la question politiquement plus délicate de la coopération sécuritaire.

B. UNE LENTE INTEGRATION ECONOMIQUE

Les tentatives de coopération des Etats d'Afrique centrale ont été entravées par des obstacles géographiques, économiques et politiques.²⁰ En 1964, cinq pays nouvellement indépendants ont créé l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC).²¹ Les gouvernements du Cameroun, de la RCA, de la République du Congo, du Gabon et du Tchad espéraient perpétuer les flux économiques établis par la France entre ses colonies et, comme ailleurs en Afrique, ont vu dans la création d'une union douanière, d'une zone de libre-échange et dans l'harmonisation de leurs droits de douane exté-

rieurs le meilleur moyen d'y parvenir.²² Dans la même optique, en 1976, le Zaïre, le Burundi et le Rwanda créèrent aussi la Communauté économique des pays des Grands Lacs (CEPGL).

La géographie de l'Afrique centrale explique en partie pourquoi deux communautés économiques distinctes ont été créées et les raisons pour lesquelles elles ont eu tant de difficultés à accroître le commerce régional. La densité de la forêt équatoriale a entravé la création de voies de communication et de commerce, ce qui a ralenti l'établissement de solides réseaux économiques et sociaux transfrontaliers.²³ Le vaste territoire de la région handicape la cohésion géopolitique.²⁴ Le Cameroun est autant tourné vers l'Ouest que vers le Centre de l'Afrique ; le Tchad est engagé politiquement et économiquement avec le Soudan et l'Afrique du Nord²⁵ ; le Rwanda et le Burundi appartiennent à la région des Grands Lacs et à l'Afrique de l'Est ; et l'Angola entretient des liens économiques plus étroits avec l'Afrique du Sud qu'avec l'Afrique centrale.²⁶

La RDC est tellement vaste que son commerce extérieur se déploie dans plusieurs directions : l'Est intégré dans l'économie de l'Afrique de l'Est, alors que traditionnellement, la province du Katanga, au Sud, possède des liens étroits avec l'Afrique australe.²⁷ Alors que l'appartenance simultanée des

¹⁷ « Rapport du projet Mapping concernant les violations les plus graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises entre mars 1993 et juin 2003 sur le territoire de la République démocratique du Congo », Haut Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, août 2010.

¹⁸ Voir Eric G. Berman, Louisa N. Lombard, « The Central African Republic and Small Arms: A Regional Tinderbox », Small Arms Survey, décembre 2008.

¹⁹ Saibou Issa, « La prise d'otages aux confins du Cameroun, de la Centrafrique et du Tchad : une nouvelle modalité du banditisme transfrontalier », *Polis*, vol. 13, no. 1-2 (2006), p. 119-146.

²⁰ Béatrice Hibou, « Contradictions de l'intégration régionale en Afrique centrale », *Politique africaine*, no. 54 (1994), p. 66-73

²¹ L'union est devenue active deux ans plus tard et la Guinée équatoriale y a adhéré en 1983.

²² Voir Bruno Békolo-Ebé, « L'intégration régionale en Afrique : caractéristiques, contraintes et perspectives », *Mondes en développement*, no. 115-116 (2001/3), p. 81-88.

²³ A l'inverse, l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest a bénéficié d'une longue tradition d'échanges commerciaux et d'axes historiques reliant ses pays. Entretien de Crisis Group, diplomate, Libreville, Gabon, 22 mars 2011.

²⁴ L'Afrique centrale, en comptant tous les membres de la CEEAC, recouvre plus de 5 387 500 km². Cette superficie est à peu près égale à la taille de l'Union européenne et de la Norvège et de l'Ukraine réunies.

²⁵ Voir le Rapport de Crisis Group, *Tchad*, op. cit., et le Briefing Afrique de Crisis Group N°71, *Libye/Tchad : au-delà d'une politique d'influence*, 23 mars 2010.

²⁶ Entretien de Crisis Group, diplomate angolais, Bruxelles, 14 juin 2011. En 2006, environ 87 pour cent des importations de l'Angola venaient d'Afrique du Sud alors que seulement 10 pour cent provenaient de RDC, son partenaire commercial le plus important en Afrique centrale. Voir « Compilation of International Merchandise Trade Statistics – Angola », présentation à l'atelier organisé par la Division des statistiques des Nations unies, Addis Abeba, Ethiopie, 12-16 novembre 2007.

²⁷ Les exportations du Nord et de l'Est du Congo, dont les minerais (coltan, cassitérite, or, wolframite), le bois et les produits agricoles, entrent sur le marché mondial par les routes de l'Est, en particulier celles passant par l'Ouganda et le Kenya et menant au port de Mombassa. Le réseau routier de la province du Katanga, au Sud, a facilité les exportations de cuivre vers l'Afrique australe ainsi que les importations de biens en provenance de cette région. Voir « Commerce transfrontalier et intégration régionale de proximité entre le Burundi, la RDC, l'Ouganda et le Rwanda », Initiative pour l'Afrique centrale (Initiative for Central Africa,

Etats de la périphérie à des communautés économiques à l'Est et au Sud est un choix rationnel,²⁸ elle a affaibli l'investissement politique et financier dans l'Afrique centrale en tant qu'unité politique, économique et sociale.

Le plan d'action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique, élaboré en 1980, envisageait une intégration régionale plus large pour revitaliser la santé économique du continent. Dans ce cadre, les six membres de l'UDEAC, les trois membres de la CEPGL, et l'île-Etat de Sao Tomé-et-Principe ont formé le 18 octobre 1983 la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale (CEEAC).²⁹

Des intérêts politiques, et non économiques, sont cependant à l'origine de cette communauté. Omar Bongo, alors président du Gabon, était jaloux de l'influence que Paul Biya, président camerounais, possédait au sein de l'UDEAC grâce à la domination économique de son pays. Il a donc insisté pour avoir une nouvelle et plus large communauté économique, dans laquelle le Cameroun aurait moins d'influence et dont le siège se situerait à Libreville, sa propre capitale. Mobutu tenait aussi à lancer la CEEAC afin que le Zaïre puisse devenir membre d'une communauté d'Afrique centrale. Originaire de la province de l'Equateur, à l'Ouest, il voulait renforcer les liens entre son pays et les autres Etats d'Afrique centrale.³⁰

Durant les années 1980, la CEEAC, comme l'UDEAC et la CEPGL, ont eu du mal à stimuler le commerce entre leurs membres. Affrontant de graves crises économiques, les régimes en place ont donc cherché avant tout à maintenir des relations commerciales étroites avec les pays européens, particulièrement avec leurs anciennes métropoles. Au cours de la guerre froide, les Etats occidentaux étaient quant à eux désireux de conclure des contrats avec les régimes africains en échange de leur

INICA), Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), juillet 2005.

²⁸ L'Angola était l'un des membres fondateurs de la Communauté de développement d'Afrique australe (South African Development Community, SADC), créée en 1992 et que la RDC a rejointe en 1997. Le Rwanda et le Burundi ont tous les deux rejoint le Marché commun d'Afrique orientale et australe (COMESA) en 2004 et sont devenus membres de la Communauté d'Afrique de l'Est (East African Community, EAC) en 1997. Le diagramme en annexe D illustre le chevauchement des multiples communautés d'Afrique centrale.

²⁹ La CEEAC comprenait à sa création le Cameroun, la RCA, la République du Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale, le Tchad, la RDC, le Burundi, le Rwanda et Sao Tomé-et-Principe. Le Rwanda l'a quittée en 1997 et l'Angola l'a rejointe en 1999. Voir en annexe A la carte des Etats membres actuels de la CEEAC.

³⁰ Entretien de Crisis Group, diplomate, Libreville, Gabon, 21 mars 2011.

alignement idéologique. De plus, les matières premières constituaient – et constituent toujours – l'épine dorsale de nombreuses économies africaines, et ce marché se trouve hors du continent africain, non dans les pays voisins.³¹

Pendant les années 1990, les sérieux troubles politiques affectant les Etats membres de la CEEAC ont considérablement ébranlé à la fois leur volonté et leur capacité de poursuivre l'intégration régionale : l'Angola, la RDC, la République du Congo, le Burundi et le Rwanda ont tous été confrontés à des guerres civiles, alors que des crises politiques secouaient le Tchad et la RCA. Les élites gouvernantes étaient trop préoccupées par le rétablissement de leur autorité à l'intérieur de leurs frontières pour investir du temps, de l'argent et du capital politique dans le développement de liens avec leurs voisins. Même après la signature d'accords de paix, les conflits qui opposaient les régimes des Etats voisins les uns aux autres ont laissé place à une profonde défiance entre les élites et les peuples, entravant le développement de solides liens politiques et économiques entre eux. En conséquence, la CEEAC a été mise en sommeil de 1992 à 1998.

La guerre en RDC a aussi privé l'Afrique centrale d'un pays qui, du fait de son influence économique, militaire et démographique, aurait pu prendre la tête du processus d'intégration, comme l'ont fait le Nigéria et l'Afrique du Sud à l'Ouest et au Sud du continent. Les années de conflit et la mauvaise gouvernance ont paralysé l'économie de la RDC et ont affaibli son statut politique dans la région.³²

Les années 1990 ont été le témoin de la résurgence des efforts pour l'intégration économique à travers l'Afrique. Inspirés et fortement encouragés par leurs partenaires européens, les pays africains ont alors adopté une nouvelle approche conceptuelle à l'égard de l'intégration. Ils ont perçu la nécessité d'aller au-delà de la baisse des droits de douane et d'inclure l'harmonisation d'un large éventail de politiques économiques. Pour y parvenir, ils ont été encouragés à se soumettre à des règles communes et assurer des sanctions en cas de non-respect. Ceci signifiait abandonner certains aspects de leur souveraineté étatique.³³

En mars 1994, les six membres de l'UDEAC ont tenté d'accélérer leur marche vers l'intégration économique en remplaçant l'union douanière par la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC).³⁴ La France a soutenu cette initiative et l'adoption d'une monnaie unique, le franc CFA, pierre angulaire de la communauté. Cette der-

³¹ Bruno Békolo-Ebé, op. cit.

³² Edouard Bustin, « La désagrégation de l'Etat zaïrois et ses incidences régionales », in Daniel C. Bach (dir.), *Régionalisation, mondialisation et fragmentation en Afrique subsaharienne* (Paris, 1998), p. 115-128.

³³ Bruno Békolo-Ebé, op. cit.

³⁴ La CEMAC est devenue opérationnelle après la ratification de son traité par ses Etats membres en 1999.

nière s'est attirée de nombreuses critiques pour n'avoir apporté que peu d'améliorations par rapport à son prédécesseur,³⁵ mais grâce au partage d'une langue commune par ses membres,³⁶ à sa taille relativement petite comparée à celle de la CEEAC et à un soutien considérable de la part des bailleurs internationaux, la cohésion économique s'est développée plus rapidement au sein de la CEMAC que nulle part ailleurs dans la région. Ceci s'est transposé au niveau politique, renforçant les relations diplomatiques et conférant ainsi à la CEMAC un rôle utile dans la première tentative de coopération sécuritaire de la région.

C. LE DEBUT DE LA COOPERATION SECURITAIRE REGIONALE : LA CRISE CENTRAFRICAINE

Les pays d'Afrique centrale ont joint pour la première fois leurs efforts multilatéraux de maintien de la paix au milieu des années 1990 et une nouvelle fois au début des années 2000, lors de l'envoi de deux missions multinationales de maintien de la paix en RCA. Les crises récurrentes et la faiblesse étatique chronique du pays en avaient fait un terrain d'essai idéal pour la coopération sécuritaire. Mais, au lieu d'exprimer la volonté concertée de l'ensemble de la région, les deux missions se sont plutôt révélées être le fruit des ambitions régionales d'Omar Bongo, alors président du Gabon, et du soutien diplomatique et matériel de la France.

Suite à son élection à la tête de la RCA en 1993, le président centrafricain Ange-Félix Patassé a très vite commencé à se servir de l'appareil d'Etat à son profit, s'aliénant ceux qui n'appartenaient pas à son ethnie. En avril 1996, les doléances sociales généralisées ont donné lieu à des violences, quand l'armée, réclamant le paiement de trois mois d'arriérés de salaire, a affronté la garde présidentielle. Deux autres mutineries en mai et en novembre ont causé des dizaines de morts et conduit à la création d'un gouvernement d'unité nationale. En novembre, l'armée française, déployée pour prévenir une escalade, a perdu deux soldats. Les représailles contre les mutins ont valu à la France d'être clouée au pilori

³⁵ « Le diagnostic montre que le passage de l'UDEAC à la CEMAC ne s'est pas traduit par une amélioration significative des modes de fonctionnement de la CEMAC. Le statu quo a prédominé dans de nombreux domaines », « Diagnostic institutionnel, fonctionnel et organisationnel de la CEMAC », Performances Management Consulting, février 2006, p. 8. Voir aussi Roland Pourtier, « La rénovation de l'UDEAC : sens et non-sens de l'intégration en Afrique centrale », in *Régionalisation, mondialisation et fragmentation en Afrique subsaharienne*, op. cit., p. 185-198.

³⁶ La Guinée équatoriale est le seul membre de la CEMAC qui ne fut pas une colonie française. C'est un pays hispanophone.

médiatique, ce qui l'a incité par la suite à rechercher des moyens de maintien de la paix politiquement moins coûteux dans son ancienne colonie.³⁷

En décembre 1996, la France a convié un sommet franco-africain à Ouagadougou, au Burkina Faso, où six pays (Gabon, Tchad, Burkina Faso, Mali, Sénégal et Togo) se sont mis d'accord pour mettre des troupes à disposition de la Mission interafricaine de surveillance des accords de Bangui (MISAB), créée à l'occasion. Bénéficiant du soutien financier et logistique de la France, et ultérieurement d'un mandat des Nations unies, la force de 750 hommes a été rapidement déployée après le sommet afin de veiller au respect de l'accord de paix entre le gouvernement et les rebelles et de superviser le processus de désarmement.

Suite à la mort de certains de leurs soldats, les troupes de la MISAB se sont livrées à des représailles, dont la violence a de loin surpassé celle des troupes françaises. En juin 1997 ils ont pilonné les banlieues sud de Bangui à l'arme lourde.³⁸ La mort d'innocentes victimes et les dommages matériels ont fait perdre à la MISAB son image de neutralité aux yeux des civils. Ses troupes se sont retirées en avril 1998, le gouvernement français n'étant plus disposé à financer cet instrument trop imprévisible.³⁹ Cette première mission multilatérale a constitué un essai ayant clairement besoin d'être repensé, mais également un précédent pour les pays africains participant à des opérations de maintien de la paix et au déploiement de telles missions en Afrique centrale.

En 1999, Patassé a remporté les élections présidentielles, mais une tentative de coup en mai 2001 a déclenché de nouveaux affrontements, sur fond ethnique, avec les forces de sécurité à Bangui. Le président en a imputé la responsabilité au chef d'état-major des armées, le général François Bozizé, qui a alors pris la fuite au Tchad pour former son propre groupe rebelle avec le soutien du voisin tchadien. Craignant pour sa sécurité, Patassé a fait appel à la Communauté des Etats sa-

³⁷ Voir le Rapport Afrique de Crisis Group N°136, *République centrafricaine : anatomie d'un Etat fantôme*, 13 décembre 2007, p. 9-11.

³⁸ Jean-Paul Ngoupandé, *Chronique de la crise centrafricaine 1996-1997 : le syndrome Barracuda* (Paris, 1997), p. 251-253.

³⁹ Reconnaisant le risque persistant de violence à Bangui, la France a fait du lobbying auprès du Conseil de sécurité des Nations unies pour envoyer une mission de remplacement. La Mission des Nations unies en République centrafricaine (MINURCA), forte de 1 350 hommes, a pris le relais pour garantir le bon déroulement des élections législatives et présidentielles, qui ont eu lieu respectivement en 1998 et 1999. La mission s'est retirée en avril 2000, jugeant que la situation sécuritaire s'était suffisamment améliorée pour que les forces centrafricaines puissent la gérer seules. Angela Meyer, « Regional Conflict Management in Central Africa: From FOMUC to MICOPAX », *African Security*, vol. 2, no. 2 (2009), p. 160.

hélo-sahariens (CEN-SAD),⁴⁰ une initiative de l'ancien président libyen Mouammar Kadhafi, qui a déployé environ 300 soldats de Libye, du Soudan et de Djibouti en décembre 2001 pour sécuriser Bangui.

En octobre 2002, les chefs d'Etat des six membres de la CEMAC ont décidé d'envoyer une force régionale de maintien de la paix à Bangui pour remplacer celle de la CEN-SAD. La paix et la sécurité ne font alors pas partie du mandat strictement économique de la CEMAC, mais la CEEAC, alors en construction pour devenir la structure régionale de promotion de la paix et de la sécurité, n'est ni politiquement ni institutionnellement prête à assumer ce rôle. Omar Bongo a pris la tête de cette initiative, désireux d'investir des ressources politiques et financières dans une mission en RCA afin de renforcer son statut de chef de file régional et de réaffirmer son influence en RCA face à celle de Kadhafi. Pour Patassé assiégé, cette force mandatée par les dirigeants de la CEMAC pour protéger les institutions étatiques était une reconnaissance bienvenue de sa légitimité.

Trois semaines plus tard, les soldats loyaux à Bozizé ont tenté un autre coup à Bangui. Ils ont été repoussés par les combattants étrangers défendant Patassé, mais la détérioration de la situation sécuritaire a motivé à juste titre l'envoi d'une force de maintien de la paix.⁴¹ En décembre 2002, la Force multinationale en Centrafrique (FOMUC) s'est déployée à Bangui, pour y rester jusqu'en juillet 2008. Au plus fort de sa présence, la mission militaire a atteint 380 soldats du Gabon, de la République du Congo, du Tchad et du Cameroun. Affirmant son leadership politique, Omar Bongo s'est assuré que les deux commandants à la tête de la force pendant ses six années de mission étaient gabonais. La France, de nouveau, a fourni un soutien financier et logistique conséquent, mais l'Union européenne a porté la majorité du fardeau financier à partir de 2004. L'Allemagne a aussi financé l'équipement.

Le mandat de la FOMUC était de protéger Patassé et de sécuriser Bangui.⁴² Cependant, le fait qu'elle n'ait pas tenté de prévenir le second coup réussi de Bozizé le 15 mars 2003 démontre clairement que le mandat approuvé par une institution régionale pèse moins lourd que la volonté des présidents de la région. Les relations entre

Patassé et Idriss Déby, le président tchadien, s'étaient en effet sérieusement détériorées après qu'ils s'étaient accusés mutuellement de soutenir leurs opposants réciproques. Déby, Joseph Kabila, président de la RDC, Denis Sassou Nguesso, président de la République du Congo et Omar Bongo, doyen régional, avaient tous donné à Bozizé leur aval et avaient dit à la FOMUC de ne pas intervenir.⁴³ Le 3 juin, les chefs d'Etat de la CEMAC ont reconnu collectivement le nouveau gouvernement de Bozizé.

En réponse à cette nouvelle donne, la CEMAC a chargé la FOMUC de superviser le processus de transition et de réconciliation et d'assister la préparation des élections de mai 2005. Quand les rébellions ont éclaté dans le Nord en 2005-2006, des troupes furent déployées dans les villes provinciales de Bozoum et Paoua dans le Nord-Ouest pour sécuriser la frontière tchadienne et Bria à l'Est.⁴⁴ Le principal mandat de la force est demeuré la défense des institutions de l'Etat et son domaine d'action est resté limité aux questions militaires. Les résultats à long terme de la mission dans le pays restent, en conséquence, limités.

La présence anodine de la FOMUC en RCA a aplani le terrain pour une coopération sécuritaire plus approfondie en démontrant aux bailleurs qu'une force multinationale africaine peut être déployée à un coût considérablement moins élevé que celui d'une mission internationale, et sans menacer les civils, comme cela a été le cas avec la MISAB. La non-interférence de la mission dans le renversement de Patassé a également rassuré les dirigeants d'Afrique centrale sur le fait que le déploiement d'une force régionale ne les empêcherait pas de réaliser leurs objectifs politiques dans d'autres pays. A l'opposé, la présence de la force a conféré à cette transition non démocratique une plus grande légitimité régionale. C'est donc avec un enthousiasme prudent que la poursuite d'une coopération sécuritaire régionale plus approfondie a été envisagée en Afrique centrale et dans l'hémisphère nord.

D. VERS UNE ARCHITECTURE REGIONALE DE PAIX ET DE SECURITE

A la fin des années 1990, la convergence de dynamiques politiques favorables aux niveaux national, régional et international a permis la renaissance de la CEEAC et son affirmation en tant que maître d'œuvre de l'architecture de la paix et de la sécurité en Afrique centrale. A l'échelle internationale, la mort de soldats lors de missions de maintien de la paix au début des années 1990 avait rendu les puissances

⁴⁰ La CEN-SAD fut créée en 1998.

⁴¹ En plus des troupes de la CEN-SAD, Kadhafi avait envoyé des troupes libyennes, dans un cadre bilatéral, afin de protéger Patassé. A la demande de ce dernier, Jean-Pierre Bemba, le chef du Mouvement pour la libération du Congo (MLC), un groupe rebelle en RDC opposé à Laurent-Désiré Kabila, avait également envoyé ses hommes en RCA afin de se battre pour Patassé.

⁴² « Les chefs d'Etat approuvent le statut de la force multinationale en RCA », Agence France-Presse, 15 février 2003.

⁴³ Du fait d'une rupture des communications, le contingent de la République du Congo chargé de garder l'aéroport de Bangui affronta les forces de Bozizé. Rapport de Crisis Group, *République centrafricaine*, op. cit., p. 15-16.

⁴⁴ Angela Meyer, op. cit., p. 158-174.

occidentales très réticentes à l'idée de risquer la vie de leurs soldats. Elles ont donc encouragé les institutions continentales et régionales à prendre la responsabilité du maintien de la paix. Avec la diminution des conflits interconnectés, les dimensions régionales de l'insécurité sont devenues évidentes et les effets désastreux de la guerre ont ancré l'idée de la paix comme condition du développement économique. Le terrain politique international était donc fertile, mais ce sont surtout les intérêts nationaux et personnels d'influents dirigeants de la région qui ont ressuscité la CEEAC.

Dès 1986, Paul Biya, alors président en fonction de la CEEAC, avait demandé à l'ONU d'aider l'organisation à restaurer la confiance entre les Etats afin de réduire le risque de conflit. Deux conférences et huit ans plus tard,⁴⁵ le secrétaire général de l'ONU, Boutros Boutros-Ghali, créait le Comité consultatif permanent des Nations unies sur les questions de sécurité en Afrique centrale (CCPN-UQSAC). Au sein de ce forum, les ministres des Affaires étrangères, de l'Intérieur et de la Défense de la région se rencontraient pour aborder les questions de paix et de sécurité et rédiger des recommandations devant être ratifiées par les chefs d'Etat.

Le Comité s'est révélé utile pour améliorer progressivement la communication entre les gouvernements d'Afrique centrale sur les questions de sécurité, alors que la CEEAC se trouvait dans un coma prolongé. A la fin de la cinquième réunion à Yaoundé, le 9 septembre 1994, la RCA, la République du Congo, le Cameroun, la Guinée équatoriale, le Gabon et Sao Tomé-et-Principe ont adopté un pacte de non-agression posant les jalons de la signature par l'ensemble des membres de la CEEAC d'un pacte identique le 8 juillet 1996. Ce dernier a été peu suivi d'effet. La première guerre du Congo a éclaté en novembre pour continuer presque sans interruption pendant sept années. Néanmoins, il s'agissait d'un précédent.

Entre temps, la mort de dix-huit soldats américains en Somalie en octobre 1993 et de dix casques bleus belges au Rwanda en avril 1994 avait entamé l'appétit des puissances occidentales pour les interventions de maintien de la paix en Afrique. La France, le Royaume-Uni et les Etats-Unis ont lancé des programmes de renfor-

cement des capacités des forces africaines⁴⁶ et encouragé les institutions régionales et continentales à établir des structures leur permettant de résoudre leurs conflits. Ce virage politique a contribué à mener à terme le remplacement de l'Organisation de l'unité africaine par l'Union africaine (UA) en 2002. Contrairement à ceux de son aînée, les principes fondateurs de l'UA mettent l'accent sur la sécurité collective et intègrent les organisations régionales dans le schéma continental en les incitant à créer leurs propres structures et mécanismes de sécurité collective.⁴⁷ Si à la fin des années 1990 l'UA n'était pas encore sur pied, l'UE et la Commission économique de l'ONU pour l'Afrique se sont révélées d'influents avocats de la renaissance de la CEEAC.⁴⁸

Le 6 février 1998, à Libreville, les dix chefs d'Etat de la CEEAC ont tenu leur deuxième sommet extraordinaire qui s'est conclu par la décision de réactiver l'organisation régionale et d'élargir ses attributions au-delà du champ économique originel pour inclure la promotion de la paix et de la sécurité. Cette nouvelle orientation devait devenir la raison d'être de l'organisation alors que ses fonctions économiques se faisaient de plus en plus marginales, la CEMAC couvrant à peu près le même domaine, pour un groupe d'Etats plus restreint cependant. L'idée était de créer une structure institutionnelle par le biais de laquelle les Etats membres pourraient élaborer des réponses politiques et militaires promptes et efficaces face à l'émergence d'une nouvelle crise et contribuer à prévenir les conflits, protégeant ain-

⁴⁵ En février 1988, le Centre régional des Nations unies pour la paix et le désarmement en Afrique (UNREC) a organisé à Lomé, au Togo, une conférence sur la promotion de la confiance, de la sécurité et du développement dans le cadre de la CEEAC. Un séminaire a suivi en juin 1991 à Yaoundé, sur la résolution de conflits, la prévention et la gestion de crises et le renforcement de confiance entre les Etats membres de la CEEAC. Mutoy Mubiala, « Coopérer pour la paix en Afrique centrale », Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR), 2003.

⁴⁶ En 1994, la France commença à mettre en place son programme de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (RECAMP). En 1996, les Britanniques lancèrent leur programme de soutien à la formation en maintien de la paix (Peacekeeping Training Support Programme), intégré au sein de l'Instrument pour la prévention des conflits en 2001. En 1997, les Américains mirent sur pied l'initiative de réponse aux crises africaines (African Crisis Response Initiative, ACRI), remplacée par le programme d'assistance et de formation aux opérations de secours en Afrique (African Contingency Operations Training and Assistance) en 2003. Ibid, p. 4.

⁴⁷ L'architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) de l'UA, lancée au même moment que cette dernière, comprend un certain nombre de mécanismes pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits (le système continental d'alerte précoce, le Conseil des sages, les Forces africaines en attente, etc.). L'UA a prévu que les communautés économiques régionales prendraient la tête de la sécurité en reproduisant ses mécanismes pour la prévention, la gestion et le règlement de conflits au niveau régional. La CEEAC, parce qu'elle avait plus de membres que la CEMAC, fut jugée plus à même de jouer ce rôle en Afrique centrale. Voir le « Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine », session ordinaire de l'Assemblée de l'Union africaine, 9 juillet 2002.

⁴⁸ Une des conditions de l'UE pour la signature des accords de partenariat économique avec les pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) en 1995 à Lomé, et pour ceux de Cotonou en 2000, était qu'ils s'engagent pour l'intégration régionale. Bruno Békolo-Ebé, op. cit., p. 85.

si le développement économique de la région. De par sa taille, les décisions de la CEEAC et ses interventions bénéficieraient d'une impartialité et d'une légitimité essentielles aux yeux des parties au conflit et des observateurs internationaux.

Au moment de sa renaissance, la CEEAC s'est trouvée confrontée à la fois à la méfiance de nombreux dirigeants d'Afrique centrale, hésitants à s'engager dans un projet d'intégration potentiellement contraignant, et à un contexte politique peu favorable dans plusieurs pays. La République du Congo, la RDC, le Tchad, le Burundi, le Rwanda et l'Angola sortaient tout juste de guerres civiles et s'acheminaient vers une consolidation intérieure incertaine. Au Cameroun, le caractère réservé de Paul Biya constituait un frein à son engagement plus visible dans ce nouveau projet. De son côté, la Guinée équatoriale n'avait pas les moyens de ses ambitions. Seul le Gabon paraissait actif sur la scène régionale. Les talents politiques du président Omar Bongo ainsi que ses soutiens extérieurs ont compensé les moyens économiques et militaires plutôt limités du pays et lui ont conféré un rôle central.⁴⁹

Omar Bongo et Denis Sassou Nguesso tenaient particulièrement à la renaissance de la CEEAC. Le premier cherchait à rehausser son profil régional et international par des moyens convenant à son statut de doyen des présidents d'Afrique centrale. Sassou Nguesso, de son côté, venait de sortir victorieux d'une sanglante guerre civile en 1997, qui avait laissé Brazzaville en ruines.⁵⁰ Il a donc pris un rôle de premier plan dans la renaissance de la CEEAC pour légitimer son régime et redorer son image ternie. La réserve de Laurent-Désiré Kabila à l'égard de la CEEAC a joué en sa faveur. Kabila venant tout juste de remporter la première guerre du Congo, la consolidation de son pouvoir constituait un défi plus urgent.⁵¹ En l'absence d'autres prétendants, Sassou Nguesso s'est assuré que la fonction de secré-

taire général incombe à l'un de ses compatriotes, Louis-Sylvain Goma.⁵²

En janvier 1999, la demande de l'Angola, qui avait jusqu'alors un statut d'observateur, de devenir membre permanent de la CEEAC a été acceptée. Bien que le commerce extérieur du pays soit principalement tourné vers le Sud de l'Afrique, l'implication historique de la RDC dans les conflits internes à l'Angola constituait un motif légitime pour le président José Eduardo Dos Santos de rechercher une plus grande influence en Afrique centrale. En reconnaissance de la richesse pétrolière de l'Angola et de sa supériorité militaire, le poste de secrétaire général adjoint chargé des questions de paix et de sécurité lui a été attribué.⁵³

Les chefs d'Etat de la CEEAC ont approuvé le 25 février à Yaoundé la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale (COPAX). Basé sur le modèle du CCPN-UQSAC, le comité des Nations unies pour la sécurité en Afrique centrale, le COPAX est un forum de dialogue sur les questions de paix et de sécurité et un organe de décision.⁵⁴ La Conférence des chefs d'Etat est l'autorité ultime de prise de décisions et se réunit pour signer les propositions politiques soumises par le Conseil des ministres.⁵⁵ Ce dernier rassemble les ministres des Affaires étrangères, de l'Intérieur et de la Défense une fois par an pour valider les propositions faites par la Commission de la défense et de la sécurité (CDS). La CDS, qui regroupe les chefs militaires et de la police et les experts nationaux, planifie et supervise les interventions armées de la CEEAC.⁵⁶

⁴⁹ Sur la conjoncture politique régionale au moment de la relance de la CEEAC, voir Hakim Ben Hammouda, *L'intégration régionale en Afrique centrale. Bilan et perspectives* (Paris, 2003) et Angela Meyer, « Regional integration and security in Central Africa – Assessment and perspectives 10 years after the revival », Egmont – The Royal Institute for International Relations, Paper 25, décembre 2008.

⁵⁰ « Trois guerres civiles en dix ans », *Libération*, 19 juin 2002. Sassou Nguesso aurait aussi financé le premier immeuble de la CEEAC à Libreville. Entretien de Crisis Group, cadre de la CEEAC, Bangui, RCA, 24 janvier 2004.

⁵¹ Entretien de Crisis Group, diplomate d'Afrique centrale, Libreville, Gabon, 24 mars 2011. Vincent de Paul Lunda Bululu, un homme politique de RDC, détenait le poste de secrétaire général de la CEEAC de 1984 à 1990.

⁵² Louis Sylvain-Goma est de Pointe-Noire, en République du Congo. Il a suivi une formation militaire en France et s'est élevé au rang de chef des forces armées en 1974. Il fut Premier ministre du 18 décembre 1975 au 7 août 1984, sous trois présidents, le dernier étant Sassou Nguesso. Il a par la suite occupé une série de positions politiques avant de rejoindre la compagnie pétrolière Agip Congo de 1992 à 1998.

⁵³ Sur la structure interne de la CEEAC, voir le chapitre de ce rapport III.B.

⁵⁴ Lors d'un sommet à Malabo, la capitale de la Guinée équatoriale, le 26 juin 1999, les chefs d'Etat intégrèrent le COPAX au sein de la CEEAC. La structure du COPAX avait aussi été inspirée du mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits et le maintien de la paix et de la sécurité de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Mutoy Mubiala, op. cit., p. 16.

⁵⁵ Les présidents des Etats membres sont censés assurer la présidence de la Conférence des chefs d'Etat pour un an tour à tour, en suivant l'ordre alphabétique du nom des pays en français. Voir le « Traité instituant la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale », CEEAC, 1983, article 10, paragraphe 2. Cependant, ce principe n'a pas été respecté. Sassou Nguesso a été président de 2003 à 2007.

⁵⁶ « Protocole relatif au Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale (COPAX) », CEEAC, 24 février 2000.

Lors d'un sommet à Malabo, la capitale de la Guinée équatoriale, le 24 février 2000, les chefs d'Etat ont signé à la fois un protocole établissant les principes fondateurs et les organes du COPAX et un pacte d'assistance mutuelle.⁵⁷ Selon ce pacte, tous les pays considèrent un acte d'agression à l'encontre d'un des membres comme une menace pour tous et s'engagent à se défendre mutuellement contre de telles menaces. La création d'une organisation régionale apparaît ainsi aux chefs d'Etat comme un instrument réaliste pour solliciter le soutien politique, sinon militaire, d'autres pays afin de se maintenir au pouvoir.⁵⁸ C'est ce mutuel instinct d'auto-préservation entre présidents, bien plus que des considérations concernant la sécurité des habitants de la région, qui conduit à la régénération de la CEEAC.

III. LA CEEAC : LA SOMME DE SES PARTIES

Depuis la renaissance de la CEEAC, la structure, les activités et la nature de l'organisation régionale n'ont cessé d'être déterminées par les volontés et les habitudes de ses Etats membres, et de leurs présidents en particulier. Ils ont conservé le pouvoir de prendre des décisions concernant la paix et la sécurité et leurs priorités ont imposé à la CEEAC une approche de la sécurité à la fois militaire et centrée sur l'Etat. Jusqu'à ce jour, elle reste un outil intergouvernemental centralisé et incomplet dont la gouvernance interne présente des déficiences et qui est soumis à des blocages politiques.

A. UN INSTRUMENT INTERGOUVERNEMENTAL CENTRALISE

A l'image de l'UA et de toutes les organisations économiques régionales en Afrique, la CEEAC a été façonnée comme une organisation intergouvernementale et non supranationale. Les Etats membres n'ont pas transféré de responsabilités à une institution prenant les décisions en leur nom ; ils les prennent eux-mêmes au sein de l'organisation. De plus, celle-ci a hérité d'une caractéristique structurelle de ses Etats membres, à savoir la concentration du pouvoir entre les mains des présidents. En effet, sur les questions économiques, politiques et sécuritaires, l'organe décisionnel suprême est la Conférence des chefs d'Etat, qui doit approuver toutes les décisions du Conseil des ministres.⁵⁹

En conséquence, le processus de prise de décision reste très lent du fait de l'irrégularité des réunions des chefs d'Etat. Selon l'article 10 du Traité de la CEEAC, la Conférence des chefs d'Etat doit se tenir chaque année. Cependant, seulement trois sessions ordinaires et une session extraordinaire ont été organisées depuis 2006. La dernière fut la quatorzième conférence ordinaire des chefs d'Etat, tenue à Kinshasa en octobre 2009. Depuis lors, aucune réunion formelle n'a été organisée, bien que de nombreuses questions sur la paix et la sécurité restent en souffrance et nécessitent une décision. Les sommets programmés pour mars et juin 2011 ont été annulés à la dernière minute, sans raison valable.

Pour accélérer la discussion des problèmes sécuritaires au niveau politique et accroître la communication à la fois entre les gouvernements et entre ces derniers et la CEEAC, les chefs d'Etat ont décidé en octobre 2009 de créer un Comité des ambassadeurs. Au cours des réunions de ce comité à Libreville, les représentants de tous les Etats membres sont censés exposer les perspectives de leur pays sur les ques-

⁵⁷ Ibid. Le 28 janvier 2004, à Brazzaville, les Etats de la CEMAC signèrent leur propre pacte de non-agression, de solidarité et d'assistance mutuelle.

⁵⁸ C'est précisément pourquoi Idriss Déby, président du Tchad, a convié un sommet extraordinaire des chefs d'Etat de la CEEAC en mars 2008, quand les rebelles ont atteint N'Djamena, la capitale. Voir Angela Meyer, « Regional integration and security in Central Africa », op. cit.

⁵⁹ Article 8 du « Protocole relatif au Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale (COPAX) », CEEAC, 24 février 2000.

tions régionales. Le comité ne s'est rassemblé que deux fois, et seulement pour définir ses termes de référence.⁶⁰

B. DES STRUCTURES INSTITUTIONNELLES DESEQUILIBREES ET TOUJOURS EN CONSTRUCTION

Les institutions de paix et de sécurité de la CEEAC se sont élargies et ont gagné du pouvoir depuis sa renaissance à la fin des années 1990. Cependant certains des organes prévus par son organigramme modifié en 2009 n'ont pas encore été mis en place,⁶¹ alors que d'autres manquent de personnel qualifié.

Au siège de l'institution à Libreville, le fonctionnement administratif est marqué par une forte centralisation autour du secrétaire général, Louis-Sylvain Goma. Qu'elles portent sur des questions techniques, politiques ou administratives, l'ensemble des décisions sont soumises à son approbation. Avec la croissance des activités de l'organisation, cette centralisation devient problématique. Elle est à l'origine d'un cloisonnement et d'une lourdeur administrative ainsi que d'une certaine inhibition de la part des fonctionnaires de l'institution.

En effet, selon l'article 21 du Traité constitutif de la CEEAC, le mandat du secrétaire général dure quatre ans et est renouvelable une fois. De façon consensuelle, Louis Sylvain-Goma a pu exercer trois mandats consécutifs avec l'appui du gouvernement congolais. Sa succession est maintenant ouverte mais les Etats membres sont divisés sur les modalités de son remplacement. L'Angola, la Guinée équatoriale et le Gabon voudraient que le poste soit dorénavant tournant, tandis que le Congo-Brazzaville souhaiterait qu'un autre de ses ressortissants soit de nouveau élu.⁶² Le Tchad envisagerait également de présenter un candidat.⁶³

Sous la direction du secrétaire général, le secrétariat de la CEEAC comprend environ 100 employés dans quatre départements, dont un seul s'occupe des questions de paix et de sécurité.⁶⁴ Le département de l'intégration humaine, de la paix, de la sécurité et de la stabilité (DIHPSS)

est l'organe multinational qui prépare les dossiers, fournit des conseils au COPAX et exécute ses décisions.⁶⁵ L'Angola s'est vu attribuer le poste de secrétaire général adjoint du DIHPSS en 1999, mais aucun remplaçant n'a été nommé suite au départ de celui-ci en octobre 2010.⁶⁶ En son absence, le secrétaire général a créé un comité ad hoc chargé de gérer le DIHPSS, mais l'a dissout de nouveau en mars 2011 du fait de conflits d'autorité internes.⁶⁷

Le secrétaire général adjoint du DIHPSS a des responsabilités auprès du secrétariat du COPAX et supervise la gestion de trois sous-unités : l'Etat-major régional (EMR) ; la Direction des affaires politiques qui est couplée au Mécanisme d'alerte rapide de l'Afrique centrale (MARAC) ; et la Direction de la sécurité humaine.⁶⁸ Du fait du penchant militaire de la CEEAC, de la nomination du responsable de l'EMR par la Conférence des chefs d'Etat et de la nature persuasive du général Garcia, en poste depuis 2006, l'EMR joue un rôle bien plus influent au sein du DIHPSS que les deux autres unités.⁶⁹

L'EMR à Libreville compte 22 employés, dont dix-huit militaires, deux policiers et deux civils.⁷⁰ Son rôle premier est de superviser la création, la formation et les opérations de la FOMAC. Etant l'une des Forces africaines en attente, la FOMAC est destinée à permettre à l'Afrique centrale de déployer ses propres missions de maintien et de consolidation de la paix au sein de la région ou à l'extérieur, au lieu de re-

⁶⁰ Entretien de Crisis Group, ambassadeur d'un Etat membre de la CEEAC, Libreville, Gabon, 24 mars 2011.

⁶¹ Pour l'organigramme de la CEEAC, voir l'annexe E.

⁶² Entretien de Crisis Group, cadre de la CEEAC, N'Djamena, Tchad, 6 mars 2011.

⁶³ Entretiens de Crisis Group, diplomates, Libreville et N'Djamena, mars 2011. Le sommet de N'Djamena prévu en mars 2011, mais finalement annulé, devait trancher cette question. En attente, le secrétaire général a été reconduit de fait.

⁶⁴ Au siège de l'organisation, le personnel est majoritairement de nationalités gabonaise, camerounaise et congolaise (Congo-Brazzaville).

⁶⁵ Les trois autres départements sont le Département de l'intégration physique, économique et monétaire (DIPEM), le Département de l'intégration sociale et culturelle (DISC) et le Département du programme, du budget, de l'administration et des ressources humaines (DPBARH). Un secrétaire général adjoint est censé diriger chaque département, mais depuis la mi-2011 trois des postes sont vacants. Seul le DIPEM a un secrétaire général adjoint, un Camerounais. Le secrétaire général adjoint du DPBARH, originaire de la RDC, a quitté son poste en octobre 2009 et aucun remplaçant n'a été nommé. La direction du DISC a été attribuée informellement à la Guinée équatoriale, mais son candidat n'est pas encore entré en fonction. Entretien de Crisis Group, cadre de la CEEAC, Libreville, Gabon, 23 mars 2011.

⁶⁶ Entretien de Crisis Group, cadre de la CEEAC, Libreville, Gabon, 23 mars 2011.

⁶⁷ Entretien de Crisis Group, diplomate, Libreville, Gabon, 24 mars 2011.

⁶⁸ Pour l'organigramme du DIHPSS, voir l'annexe F.

⁶⁹ Entretien de Crisis Group, cadre de la CEEAC, Libreville, Gabon, 23 mars 2011. Le général Guy Pierre Garcia, de la République du Congo, dirige l'EMR. Il a suivi une formation militaire en France, en URSS, en Chine et en Algérie. Dans son pays natal, il a été directeur des opérations à l'état-major des forces armées congolaises et conseiller militaire à la présidence. Il dirige également l'équipe en charge de l'étude pour la mise en place de la FOMAC.

⁷⁰ Courriels de Crisis Group, cadre de la CEEAC, 6 mai 2011.

courir à des forces étrangères.⁷¹ Il est difficile d'évaluer les capacités de la FOMAC étant donné que les troupes désignées restent dans leur propre pays tant qu'elles ne sont pas appelées à effectuer un exercice de formation ou à répondre à une crise. Cependant, un catalogue des forces approuvé par le Conseil des ministres en février 2008 compte plus de 5 000 hommes et femmes.⁷²

Alors que la formation de base est effectuée dans chaque pays, l'EMR organise celle des officiers supérieurs à Libreville pour développer une compréhension commune du rôle de la FOMAC et pour uniformiser les structures de commandement et de contrôle et les procédures.⁷³ L'EMR a aussi organisé des exercices de formation de terrain dans les Etats membres. Dernièrement, en mai et en juin 2010, la FOMAC a mené à bien « Kwanza 2010 » en Angola pour tester l'aptitude de la Force à déployer une mission de maintien de la paix.⁷⁴ Quelque 3 700 hommes et femmes, dont des militaires, des policiers et des civils, ont affronté une crise fictive. Suite à une éva-

luation, une équipe de l'UA a certifié que la FOMAC était effectivement prête à se déployer dans une situation de crise correspondant au niveau quatre des scénarios de conflit de l'UA.⁷⁵ Le personnel militaire a pris la tête de l'exercice, alors que les participants policiers et civils ont joué un rôle marginal.⁷⁶

Le calendrier de formation de la FOMAC court jusqu'en 2013, moment où un autre exercice grandeur nature est prévu, cette fois dans le but de tester et d'assurer la capacité de réaction rapide de la force.⁷⁷ Avec l'appui de l'UE, l'EMR prévoit aussi de mettre en place sept centres d'excellence dans la région de la CEEAC, où les armées nationales pourront entreprendre des formations de maintien de la paix spécialisées et tisser des liens de confiance.⁷⁸

Révélant le penchant militaire de la CEEAC, la section pour la diplomatie préventive, au sein de la Direction pour les Affaires politiques, n'existe pas encore et le MARAC ne compte que cinq membres. Créé en 2007, ce mécanisme est censé informer et conseiller le COPAX sur les crises potentielles et actuelles et constitue une partie du Système continental d'alerte rapide de l'UA (Continental Early Warning System, CEWS). A la mi-2011, il diffusait des revues de presse journalières et hebdomadaires mais limitait les rapports mensuels plus analytiques par peur des critiques des Etats membres.⁷⁹ Le recrutement planifié de correspondants (des gouvernements et de la société civile) dans cinq des dix Etats membres devrait enrichir ses capacités de collecte et d'analyse d'informations qui restent pour le moment incomplètes.⁸⁰

⁷¹ Dans toutes les régions, la mise en œuvre effective des forces africaines en attente est en progrès, mais certaines sont plus avancées que d'autres. La CEDEAO apparaît comme la plus avancée dans la création de sa propre force en attente, l'ECOBRI. Elle a désigné quelque 5 000 soldats en attente, développé des mécanismes de commandement et de contrôle et un organe de planification (PLANELM) et un instrument de réponse rapide. Les quinze pays de la SADC sont en train de mettre sur pied la SADCBRIG. Officiellement lancée en février 2007, cette dernière possède un instrument de planification au Botswana et a moins de problèmes de financement grâce à l'Afrique du Sud. La Force en attente d'Afrique de l'Est (Eastern African Standby Force, EASF) est constituée d'effectifs venant des quatorze pays de la région, et sa formation est organisée par le Mécanisme de coordination de l'EASF (EASF Coordination Mechanism, EASFCOM), basé à Nairobi au Kenya. Le Royaume-Uni, le premier bailleur de l'EASF, finance la construction de camps au Kenya et en Ouganda pour permettre le déploiement de quelque 2 000 hommes en quatorze jours, garantissant ainsi à la force une réactivité. En Afrique du Nord, le manque de coopération multilatérale a entravé la création de la Force régionale nord-africaine (North African Regional Capability, NARC). Voir Stephen Burgess, « The African Standby Force, Sub-regional Commands, and African Militaries », *Genocide Studies and Prevention*, vol. 6, no. 2 (été 2011), p. 121-133.

⁷² Ce chiffre inclut 4 300 soldats au sol, 1 000 policiers et 60 civils venant de tous les Etats membres. Entretien de Crisis Group, officier de l'EMR, Libreville, Gabon, 23 mars 2011.

⁷³ Au sein de l'EMR, quatre pays sont chefs de file dans leur domaine d'expertise respectif : la République du Congo pour la police, le Cameroun pour la sécurité maritime, l'Angola pour la projection de troupes et les forces aériennes et le Gabon pour la composante civile.

⁷⁴ Avant « Kwanza 2010 », la FOMAC avait tout d'abord mené l'exercice « Biyango » au Gabon en 2003, suivi par « Bahr el-Ghazal » au Tchad en novembre 2005, « Sawa » au Cameroun en 2006 et un second exercice au Tchad en 2007.

⁷⁵ L'échelle de l'UA des scénarios va du scénario un, qui prévoit le déploiement d'un conseiller régional de l'UA pour une mission politique, au scénario six, qui envisage une intervention de l'UA en cas de crimes de guerre, génocide ou crimes contre l'humanité. La gravité du scénario quatre justifierait le déploiement d'une force de maintien de la paix régionale de l'UA sous couvert du chapitre VI de la charte de l'organisation. « Document-cadre sur la mise en place de la Force africaine en attente (FAA) et du Comité d'état-major (CEM) », Union africaine, mai 2003.

⁷⁶ Entretien de Crisis Group, officier de l'EMR, Libreville, Gabon, 22 mars 2011. La reconnaissance de cette prééminence militaire a conduit le Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix (ROP) à organiser en mars 2011 un séminaire de deux jours à Libreville sur le rôle de la composante civile dans les opérations de maintien de la paix.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Les quatre instituts de formation suivants ont été validés : l'école du génie de Brazzaville ; l'Ecole de santé militaire à Libreville ; l'Ecole nationale des forces de sécurité intérieure (EIFORCES) à Awaé, au Cameroun et le Cours supérieur interarmées de défense (CSID) à Yaoundé.

⁷⁹ Entretien de Crisis Group, cadre de la CEEAC, Libreville, Gabon, 24 mars 2011.

⁸⁰ Les correspondants ont été sélectionnés au Burundi, au Cameroun, en RDC, en RCA et au Tchad.

La Direction de la sécurité humaine créée en 2010 a pour objectif d'aborder les causes potentielles de l'insécurité dans la région et, selon l'organigramme, devrait comprendre les services suivants : élection et bonne gouvernance, justice et droits de l'homme, lutte contre la criminalité et libre circulation des personnes. En réalité, elle n'a qu'un agent qui travaille surtout sur le contrôle des armes légères et de petit calibre.⁸¹

La CEEAC souffre d'un organigramme à trous et d'un grave déficit de ressources humaines. Son renouveau ne s'est pas accompagné d'un changement dans les procédures de recrutement à même de redynamiser son fonctionnement.⁸² La gouvernance interne ne s'est pas adaptée à la croissance de nouveaux projets et à l'afflux du financement européen. Sur ce plan, la CEEAC ne déroge pas à l'image récurrente des organisations régionales africaines perçues comme des machines administratives bloquées par le manque de stratégie et de compétences techniques pour accomplir leurs missions.⁸³

C. UN FINANCEMENT ALEATOIRE DES ETATS MEMBRES

Un problème de taille handicape le fonctionnement de la CEEAC : l'irrégularité des contributions des Etats membres, sans lesquelles l'effectivité du budget et la réalisation de certains projets ne sont guère possibles. La réflexion sur le système de financement à travers la Contribution communautaire d'intégration (CCI) n'a débuté qu'en 1999 alors que la CEEAC a été créée en 1983. Tous les Etats membres sont supposés collecter 0,4 pour cent de leurs taxes à l'importation hors CEEAC⁸⁴ afin de les reverser à l'organisation selon une clé de répartition adoptée par consensus : l'Angola, le Cameroun, le Congo-Brazzaville, le Gabon et la Guinée équatoriale doivent payer chacun 13 pour cent du budget communautaire ; la République démocratique du Congo et

le Tchad 10 pour cent et la Centrafrique, le Burundi et Sao Tomé-et-Principe 5 pour cent.

L'année 2005 a été la première année d'application de la CCI. Cependant, dès 2007, l'Angola a contesté le système car elle estimait qu'à ressources presque égales, elle contribuait beaucoup plus que certains Etats membres. La Guinée équatoriale souhaitait passer à 10 pour cent, arguant qu'une grande économie comme la RDC ne contribuait pas assez comparé à une petite économie comme elle. L'Angola s'est également opposé au système de disponibilité intégrale de la CCI et a fait adopter un principe de disponibilité limitée (si les 0,4 pour cent dépassent la contribution nationale prévue au budget, le surplus n'est pas versé).

Depuis 2007, seuls le Congo-Brazzaville et le Gabon payent leur contribution dans les délais, étant les seuls à avoir versé la totalité de leur part en 2010. L'Angola, le Cameroun, la Centrafrique et la Guinée équatoriale ne rechignent pas à payer leur contribution mais le font généralement hors délais. La RDC et le Tchad n'ont mis à jour leur contribution que lorsqu'ils étaient en charge de la présidence tournante. Enfin, Sao Tomé-et-Principe et le Burundi accumulent les arriérés de contribution.⁸⁵

Théoriquement, il existe des sanctions pour non-contribution mais elles ne sont pas appliquées.⁸⁶ A cause de l'irrégularité du financement, le budget réel annuel de l'organisation est constitué en 2011 par les apports suivants : 14,4 milliards de francs CFA (29,9 millions de dollars) de contribution effective des Etats auxquels devraient s'ajouter 4,2 milliards d'arriérés (8,7 millions de dollars) et 29 milliards de contribution des partenaires étrangers (56 millions de dollars). Il faut noter enfin que les retards de paiement structurels font que le calendrier budgétaire est rarement respecté et que le principe d'affectation budgétaire est constamment violé.⁸⁷

⁸¹ Entretien de Crisis Group, cadre de la CEEAC, Libreville, Gabon, 23 mars 2011.

⁸² Beaucoup de fonctionnaires sont issus de la haute administration des pays membres en détachement à la CEEAC ou en fin de carrière. De même, beaucoup de postes restent vacants sans que des procédures de recrutement ne soient lancées. Entretien de Crisis Group, cadre de la CEEAC, Libreville, Gabon, 21 mars 2011.

⁸³ Sur le fonctionnement des organisations régionales africaines, voir P.F. Gonidec, *Les organisations internationales africaines : étude comparative* (Paris, 1987).

⁸⁴ De nombreuses organisations régionales africaines se financent par une taxe sur les importations hors de leur zone (« Etat de l'intégration régionale en Afrique II : rationalisation des Communautés économiques régionales », Nations unies, Commission économique pour l'Afrique, Union africaine, 2006).

⁸⁵ A titre d'exemple, dans le budget 2011 du Burundi, aucune contribution n'a été prévue pour la CEEAC. Loi du 31 décembre 2010 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2011.

⁸⁶ Selon l'article 80 du Traité constitutif de la CEEAC, « Si un Etat membre est en retard de plus d'un an pour le paiement de sa contribution pour des raisons autres que des troubles publics ou des catastrophes naturelles ou toute autre circonstance exceptionnelle portant gravement atteinte à son économie, ledit Etat peut, en vertu d'une décision de la conférence, être privé du droit de prendre part aux activités de la Communauté et cesser de bénéficier des avantages prévus au titre du présent Traité ».

⁸⁷ Entretien de Crisis Group, cadre de la CEEAC, Libreville, Gabon, 25 mars 2011.

D. UNE COOPERATION RICHE EN INITIATIVES MAIS PAUVRE EN RESULTATS

Malgré ses problèmes internes, la CEEAC dirige une opération de consolidation de la paix en RCA (MICOPAX), commence à mettre en œuvre une stratégie visant à améliorer la sécurité dans le golfe de Guinée et a lancé cinq autres programmes thématiques ayant pour but de répondre à des problèmes de sécurité collective. Cependant, le penchant militaire de l'organisation induit que davantage de temps, d'argent et de volonté politique sont investis dans la MICOPAX et les opérations communes dans le golfe de Guinée que dans d'autres problèmes importants (les élections, la sécurité aux frontières et la prolifération des armes légères et de petit calibre, etc.) qui requièrent des Etats membres une réévaluation de leur propre mode de gouvernance.

1. MICOPAX 1 : une mission en fin de vie

La MICOPAX est jusqu'ici la plus importante réalisation de la CEEAC dans le domaine de la paix et de la sécurité, mais l'organisation ne peut se prévaloir de l'avoir initiée étant donné qu'il s'agit d'un héritage des précédentes missions multinationales en RCA : la MISAB et la FOMUC. La CEEAC a pris le relais de la CEMAC en juillet 2008, assumant ainsi effectivement le mandat de paix et de sécurité régionales. Après le décès d'Omar Bongo en juin 2009, Ali Bongo, son fils et successeur, a hérité de la responsabilité de la mission. En conséquence, elle est toujours officiellement dirigée par un représentant spécial gabonais.

A la différence de ses prédécesseurs, la mission comporte en théorie plusieurs dimensions. En réalité, son personnel est presque intégralement militaire. Le représentant spécial a une petite équipe civile de moins de dix personnes, alors que la MICOPAX représente une force de 521 soldats de maintien de la paix et de 31 observateurs militaires et une composante policière de 125 hommes. En permanence, quatre compagnies (environ 120 soldats) sont déléguées, chacune par un Etat membre, et sont censées être relevées par d'autres, venant chacune d'un pays différent, tous les six mois. A la mi-2011, le Gabon, la RDC, la République du Congo et le Tchad ont chacun déployé une compagnie de soldats et le Cameroun une unité de police. La MICOPAX maintient une présence à Bangui et dans trois villes provinciales : Paoua dans le Nord-Ouest, Kaga Bandoro dans le Centre-Nord, et Ndélé dans le Nord-Est.⁸⁸

⁸⁸ Les contingents militaires devraient passer 45 jours dans un des trois camps provinciaux et quinze jours dans le camp de Bangui pour se former, mais certains restent plus longtemps sur le terrain. Le contingent tchadien a passé quatre

En 2010, le budget annuel de la MICOPAX dépassait à peine les 30 millions d'euros, dont juste un peu moins de la moitié avait été payé par l'UE au travers de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique. La France en a couvert 30 pour cent par la mise à disposition de matériel comme les tenues militaires, les armes, les munitions et les véhicules. La CEEAC était supposée payer seulement un peu plus de 20 pour cent du budget, pour les salaires et les coûts de fonctionnement de la composante civile, mais elle s'est révélée incapable d'y parvenir du fait du non-versement de leur contribution par les Etats membres. La RCA a contribué à moins de 1 pour cent du budget, pour couvrir uniquement les frais de location, d'eau et d'électricité du camp de Bangui.⁸⁹

Le mandat de la MICOPAX court jusqu'à l'année 2013⁹⁰ et ambitionne de réaliser les objectifs suivants :

- consolider le climat de paix et de stabilité ; notamment à travers l'aide aux gouvernements pour le désarmement, la démobilisation et la réinsertion (DDR) des rebelles, la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et le soutien aux forces nationales en matière d'ordre public, ainsi que la protection du personnel de l'ONU et des civils ;
- aider au développement du processus politique ; ceci inclut le soutien aux efforts du gouvernement pour le dialogue et la réconciliation, et à l'organisation des élections ;
- soutenir les efforts des gouvernements et des ONG pour assurer le respect des droits de l'homme ; et
- coordonner l'aide humanitaire et prendre part à la lutte contre les maladies, en particulier le VIH/SIDA.⁹¹

En réalité, la contribution de la MICOPAX est restée limitée. Grâce à sa neutralité, elle a été capable de jouer un rôle d'intermédiaire entre les rebelles ayant signé des accords de

mois à Paoua. Entretien de Crisis Group, officier de la MICOPAX, Bangui, RCA, 25 janvier 2011. En février 2011, la MICOPAX a transféré le contrôle de son camp de Bozoum dans le Nord-Ouest à l'armée centrafricaine et, en réponse à l'activité rebelle dans le Nord-Est, s'est déplacée dans un nouveau camp qu'elle avait construit à Ndélé.

⁸⁹ Les projections du budget total de la MICOPAX pour 2011 prévoient qu'il atteindra plus de 36 millions d'euros. L'UE en financera plus de 53 pour cent ; la France fournira du matériel valant plus de 26 pour cent du budget ; la CEEAC financera seulement un peu moins de 20 pour cent et la RCA couvrira de nouveau seulement un peu moins de 1 pour cent des coûts. Entretien de Crisis Group, personnel chargé des finances de la MICOPAX, Bangui, RCA, 26 janvier 2011.

⁹⁰ Entretien de Crisis Group, cadre de la CEEAC, Libreville, Gabon, 24 mars 2011.

⁹¹ « Décision N°02/CEEAC/CCEG/XIII/08 portant mandat de la Mission de Paix du 12 juillet au 31 décembre 2008 et Mission de Consolidation de la Paix du 1^{er} janvier 2009 aux environs de l'année 2013 du Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale en République centrafricaine », CEEAC, 12 juin 2008.

paix, l'armée centrafricaine et les autorités locales pour éviter que de petits incidents ne dégénèrent en violences de plus grande échelle.⁹² Les observateurs militaires ont été impliqués dans les toutes premières étapes du processus de DDR, jusqu'à ce qu'il s'essouffle. La MICOPAX était également censée former chaque année deux compagnies de l'armée centrafricaine, mais ces dernières ont été relevées pour être redéployées ailleurs.⁹³ Pendant les élections de janvier 2010, la MICOPAX a apporté son soutien logistique, sans lequel le vote n'aurait pas pu se dérouler dans certains endroits.

Cependant, la plupart des contingents ont fait preuve d'une certaine réticence à risquer leur sécurité, citant la préservation de leur neutralité comme justification de leur inaction.⁹⁴ En outre la force n'a pas suffisamment de véhicules et de personnel pour assurer la protection des civils dans le Nord, où les rebelles, les bandits et les bergers armés menacent les villageois. Un profond fossé sépare le mandat des capacités de la mission.⁹⁵

Les résultats décevants de la MICOPAX découlent en partie du rôle central de l'Etat dans son mandat. Cette caractéristique est destinée à satisfaire le gouvernement hôte, plutôt qu'à améliorer réellement la sécurité des populations. Le manque de dynamisme de la mission provient aussi du faible engagement des Etats de la CEEAC, qui se sont lassés de fournir des troupes et parlent d'un retrait anticipé.⁹⁶ C'est particulièrement le cas du Gabon, traditionnellement le chef de file de la force, qui ne voit

plus d'intérêt ou de besoin à maintenir des troupes en RCA.⁹⁷

2. Sécuriser le golfe de Guinée : une nouvelle initiative sécuritaire sous-régionale

Depuis les années 1970, le delta du Niger est une région troublée. En 2006, les insurgés ont commencé à se rassembler au sein de groupes plus organisés, pour déclencher ce qu'ils appellent une « guerre du pétrole ».⁹⁸ Ils usent de la violence pour revendiquer une meilleure redistribution de la manne pétrolière et générer des gains financiers.⁹⁹ La rétrocession de la péninsule de Bakassi du Nigéria au Cameroun en 2008 a amené les résidents nigériens, qui craignaient de perdre le contrôle du commerce local et de la pêche, à user des mêmes tactiques pour protester contre le gouvernement camerounais. Depuis lors, le banditisme s'est étendu plus à l'est, dans les eaux camerounaises, visant même les banques des villes côtières.¹⁰⁰ En février 2009, des hommes armés ont mené une attaque depuis la mer contre le palais présidentiel à Malabo, en Guinée équatoriale.¹⁰¹ Le trafic d'armes et

⁹² La MICOPAX a aidé à résoudre le conflit opposant, en novembre 2010, les bergers tchadiens aux combattants de l'Armée populaire pour la restauration de la démocratie (APRD), un groupe rebelle du Nord-Ouest, les premiers accusant les seconds de tuer leurs vaches. Entretien de Crisis Group, travailleur humanitaire, Paoua, RCA, 28 janvier 2011.

⁹³ Entretien de Crisis Group, officier de la MICOPAX, Bangui, RCA, 2 février 2011.

⁹⁴ Les troupes étaient réticentes à se déployer dans le nouveau camp de Ndélé où les rebelles n'avaient pas signé d'accord de paix et les responsables de la MICOPAX ont déclaré ne pas avoir besoin d'artillerie lourde car ils ne sont pas déployés en RCA pour se battre. Entretien de Crisis Group, officier de la MICOPAX, Bangui, RCA, 25 janvier 2011.

⁹⁵ Fin juin 2011, les forces de la MICOPAX stationnées à Kaga-Bandoro, au Centre-Nord de la RCA, ont été incapables d'arrêter les affrontements entre les rebelles tchadiens du Front populaire pour le redressement (FPR) et un groupe rebelle local, l'Armée populaire pour la restauration de la démocratie (APRD). Les combats ont vu 18 combattants de l'APRD capturés et plus de 1 500 civils déplacés. Humanitarian and Development Partnership Team (HDPT), Bulletin d'information no. 172, 21 juin-5 juillet 2011.

⁹⁶ Entretien de Crisis Group, officier de la MICOPAX, Bangui, RCA, 2 février 2011 ; membre de l'EMR, Libreville, Gabon, mars 2011.

⁹⁷ Entretien de Crisis Group, conseiller auprès du ministre gabonais des Affaires étrangères, Libreville, Gabon, 23 mars 2011. Les relations entre le Gabon et la RCA se sont refroidies en janvier 2011, quand la RCA a voté contre le Gabon qui souhaitait conserver la direction de la Banque des Etats de l'Afrique centrale (BEAC), et en faveur d'une présidence tournante des Etats membres, en commençant par la Guinée équatoriale. Entretien de Crisis Group, diplomate, Libreville, Gabon, 23 mars 2011. Teodoro Obiang Nguema Mbasogo, président de la Guinée équatoriale, aujourd'hui majeure contributrice au financement de la BEAC grâce à la rente pétrolière, critiquait le maintien d'une direction gabonaise depuis 1973. Voir « Querelles : le Gabon et la Guinée équatoriale bloquent la CEMAC », Cameroon-info.net, 19 mars 2007.

⁹⁸ « Nigeria: Mend Declares Oil War », African Press International, 18 septembre 2008.

⁹⁹ Pour plus d'information sur l'insécurité dans le delta du Niger, voir les Rapports Afrique de Crisis Group N°115, *The Swamp of Insurgency: Nigeria's Delta Unrest*, 3 août 2006 ; N°118, *Fuelling the Niger Delta Crisis*, 28 septembre 2006 ; N°135, *Nigeria : mettre fin aux troubles dans le delta du Niger*, 5 décembre 2007 ; et le Briefing Afrique de Crisis Group N°60, *Nigeria: Seizing the Moment in the Niger Delta*, 30 avril 2009 (tous disponibles seulement en anglais).

¹⁰⁰ En septembre 2009, des hommes armés ont accosté à Limbé, au Cameroun, et ont lancé des raids contre plusieurs banques. Sur cette attaque, et sur d'autres survenues dans la région, voir « Attaques – Les pirates prennent le golfe de Guinée en otage », AllAfrica.com, 18 mars 2010. Les attaques continuent à travers le golfe de Guinée ; au moins 30 ont eu lieu en 2011. Le renforcement de la sécurité au large des côtes nigérianes peut expliquer la forte hausse des attaques au large du Bénin en 2011. Dix-neuf ont été recensées depuis janvier et ont entraîné la mise en place de patrouilles maritimes conjointes avec le Nigeria. Voir « Nigeria: President Jonathan hosts Boni Yayi to discuss Piracy Issue », *Africa Spotlight*, 17 octobre 2011 ; « Scourge of Piracy in Gulf of Guinea Threatens African Economies », *News Blaze*, 20 octobre 2011.

¹⁰¹ Pour plus d'information sur la propagation de la violence dans le golfe de Guinée, voir Joseph Vincent Ntuda Ebodé (dir.), *Pira-*

de drogue, l'immigration clandestine et la pêche illégale se sont aussi propagés dans le golfe, contribuant à l'insécurité des Etats côtiers et menaçant leur précieux accès aux champs de pétrole en mer.

Les quatre Etats de la CEEAC les plus affectés – le Cameroun, la Guinée équatoriale, le Gabon et Sao Tomé-et-Principe – ont signé le 6 mai 2009 un accord technique établissant les modalités de leur coopération pour assurer leur sécurité collective.¹⁰² Le 11 août, ils se sont mis d'accord sur un plan de surveillance commune (SECMAR 1) et les patrouilles ont débuté un mois plus tard.¹⁰³ En octobre 2009, les chefs d'Etat de la CEEAC ont créé le Centre de coordination régionale pour la sécurité maritime en Afrique centrale (CRESMAC) à Pointe-Noire, en République du Congo. Suite à une évaluation positive, les chefs militaires des quatre pays se sont mis d'accord en février 2011 sur un second plan de surveillance mis à jour (SECMAR 2). Les tentatives pour impliquer la Commission pour le golfe de Guinée et la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) devraient se concrétiser en 2011.¹⁰⁴ Ceci est crucial étant donné que le Nigéria, membre de la Commission et de la CEDEAO, ne fait pas partie de la CEEAC mais est un acteur économique et militaire de premier plan dans le golfe.¹⁰⁵

Dans le cadre de la sécurisation du golfe de Guinée, le Secrétariat général de la CEEAC souhaiterait dorénavant associer non pas les Etats concernés avec le Nigéria, mais plutôt les deux ensembles régionaux, à savoir la CEDEAO et la CEEAC. Cette collaboration permettrait aux patrouilles régionales d'exercer un droit de

terie et terrorisme : de nouveaux défis sécuritaires en Afrique centrale (Yaoundé, 2010).

¹⁰² Le même mois, le Centre multinational de coordination (CMC) était inauguré à Douala, la cité portuaire du Cameroun.

¹⁰³ SECMAR 1 était destiné à sécuriser la zone D en ciblant plus particulièrement la piraterie, la pêche illégale, le trafic de drogue, l'immigration clandestine et la pollution marine. Courriels de Crisis Group, personnel de la CEEAC, 16 mai 2011.

¹⁰⁴ La Commission du golfe de Guinée comprend l'Angola, le Cameroun, la République du Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale, la RDC, Sao Tomé-et-Principe et le Nigéria.

¹⁰⁵ Un bon départ a été pris en mars 2011 quand les Etats-Unis ont financé l'opération Obangame, un exercice commun de formation sur les communications maritimes impliquant le Cameroun, le Gabon, Sao Tomé-et-Principe et le Nigéria. La Guinée équatoriale n'était pas invitée à y prendre part à cause de ses violations des droits de l'homme. L'exercice était originellement planifié pour se dérouler sous la bannière de la CEEAC jusqu'à ce que le Nigéria soit prié de s'y joindre ultérieurement. Au niveau politique, une certaine méfiance existe entre certains Etats membres de la CEEAC et le Nigéria, leur bien plus grand et puissant voisin. Entretien de Crisis Group, diplomate américain, Libreville, Gabon, 23 mars 2011.

poursuite au-delà des limites de la zone D – qui démarquent les eaux territoriales des quatre pays membres de la CEEAC les plus affectés¹⁰⁶ – ou des eaux territoriales nigérianes.¹⁰⁷

La rapide mise en place des opérations est due à la reconnaissance par les Etats de la façade maritime de la CEEAC de l'urgent besoin de coopérer et d'une direction forte de l'EMR.¹⁰⁸ Les Etats-Unis ainsi que d'autres pays ayant des intérêts économiques dans le golfe soutiennent cette coopération.¹⁰⁹ Malgré cela, le financement reste un défi du fait du manque d'appropriation de cette initiative par tous les Etats membres de la CEEAC : le CRESMAC demeure à l'état de projet et les Etats membres ne mettent pas à disposition les moyens militaires pourtant prévus.¹¹⁰

3. Les autres programmes : la laborieuse élaboration de politiques thématiques

Le Secrétariat à Libreville a lancé cinq programmes thématiques abordant les problèmes qui nourrissent l'insécurité dans la région. Un déficit d'intérêt de la part des Etats membres et de la direction du Secrétariat entraîne pour tous les programmes un manque de financements, de personnel et d'expertise pour avancer dans leur mise en œuvre effective et les rendre efficaces.

Tout d'abord, la CEEAC développe un programme pour garantir que les processus électoraux dans la région consoli-

¹⁰⁶ La CEEAC a divisé son espace maritime en zones géographiques allant de la frontière angolaise au sud aux eaux territoriales nigérianes. La zone D relative au Gabon, au Cameroun, à la Guinée équatoriale et à Sao Tomé-et-Principe est la plus en proie à l'insécurité maritime. Voir la carte en annexe B. Sur la coopération CEEAC/CEDEAO, lire Joseph Vincent Ntuda Ebodé (dir.), op. cit.

¹⁰⁷ L'aval des chefs d'Etat était attendu avant le début des discussions mais, en raison de l'annulation du sommet de N'Djamena en juin 2011, la question a été renvoyée à une prochaine réunion.

¹⁰⁸ Entretien de Crisis Group, diplomate, Libreville, Gabon, 25 mars 2011.

¹⁰⁹ En 2006, 16 pour cent des importations de pétrole des Etats-Unis provenaient du golfe de Guinée, et il est prévu que ce chiffre atteigne 25 pour cent en 2015. « US, China: Contending interests in the Gulf of Guinea, Nigeria's Oil and Gas », Nigerian Oil and Gas Publication, 5 mai 2011. Les Etats-Unis et le Japon ont aussi d'importants intérêts en termes de pêche dans le golfe. Entretien de Crisis Group, ambassadeur du Japon, Libreville, Gabon, 25 mars 2011.

¹¹⁰ Le site de construction a été sélectionné par le gouvernement congolais mais le groupe de travail doit être officiellement mis en place par le prochain sommet des chefs d'Etat de la CEEAC. SECMAR 2 est censé combiner des forces aériennes (deux hélicoptères de surveillance) et navales (trois bateaux). Mais mi-2011, bien que le Cameroun, la Guinée équatoriale et le Gabon aient chacun mis à disposition un bateau, du personnel et du fuel, les patrouilles restaient peu fréquentes : aucun hélicoptère de surveillance n'avait été mis à disposition. Courriels de Crisis Group, cadre de la CEEAC, 16 mai 2011.

dent les normes et les pratiques démocratiques au lieu de déclencher des troubles. Elle a envoyé de brèves missions d'observation pour évaluer une dizaine de scrutins.¹¹¹ Elle souhaite aussi créer une école régionale pour former le personnel électoral et établir un réseau de commissions électorales.¹¹² Cependant, l'unité électorale permanente ne possède qu'un membre, souvent absent par ailleurs, et les rapports sur les élections les plus perspicaces et critiques, comme celui rédigé sur les élections de 2011 en RCA, restent internes afin de ne pas mécontenter les Etats membres.¹¹³

Deuxièmement, la CEEAC vise à améliorer la gouvernance dans le secteur de la sécurité. A cette fin, l'organisation a tenu un séminaire sur la réforme du secteur de sécurité (RSS) en janvier 2009 à Kinshasa et a élaboré un plan de travail adopté par les chefs d'Etat en octobre 2009.¹¹⁴ Ce dernier dresse un tableau des mesures que la CEEAC peut facilement prendre, comme la formation et la sensibilisation des parlementaires et de la société civile sur leur rôle dans la RSS. Cependant, la mise en œuvre du plan de travail n'a pas encore commencé.¹¹⁵ Il n'y a qu'un expert dans la Direction de la sécurité humaine qui travaille sur la RSS à temps partiel. La façon dont la CEEAC est censée contribuer aux programmes nationaux de RSS lancés au Burundi, en RCA et en RDC reste également floue.

Troisièmement, le programme frontière, composante du projet continental de l'UA, vise à traiter le problème de l'insécurité causée par les frontières mal définies, la criminalité transfrontalière et la présence de groupes armés dans ces zones. Les experts ont mené des recherches de terrain qui indiquent que le manque de coopération entre les services nationaux chargés du contrôle des frontières était une cause tacite de l'insécurité.¹¹⁶ Six zones frontalières ont été choisies comme cibles d'intervention.¹¹⁷ La transposition de cette recherche de qualité en

une action collective s'est cependant révélée plus difficile. Un document de programme validé par le Conseil des ministres en juin 2009 prévoit que la CEEAC définisse toutes les frontières encore floues, stimulant la capacité des autorités frontalières et encourageant une politique régionale de gestion des frontières.¹¹⁸ Néanmoins, le programme est resté au niveau conceptuel.

Quatrièmement, la CEEAC travaille en ce moment à entraver la circulation et la prolifération des armes légères et de petit calibre dans la région. Lors de la 31^e réunion ministérielle du CCPNUQSAC, les Etats membres ont signé la convention de Kinshasa, un instrument légalement contraignant qui détaille les contrôles que les Etats doivent effectuer sur la production, le commerce et l'usage des armes légères.¹¹⁹ Alors que le secrétaire général de l'ONU est le dépositaire de la convention, la CEEAC est responsable de sa mise en œuvre mais les ressources humaines mobilisées ne sont pas suffisantes.¹²⁰ Finalement, la Communauté tente aussi, non sans difficultés, de concevoir un programme pour lutter contre la traite des personnes.¹²¹

Depuis les prémices de la coopération régionale, les régimes d'Afrique centrale ont préféré traiter l'insécurité comme un problème militaire plutôt que comme un problème de gouvernance qui sous-tend l'insécurité. La CEEAC a alors hérité d'une approche militaire et réactive plutôt que politique et préventive.

¹¹¹ Voir par exemple la déclaration sur les élections en RDC en 2006. « Déclaration de la mission internationale d'observation de la CEEAC (élection présidentielle) », Kinshasa, RDC, 31 octobre 2006.

¹¹² « Le projet de création d'une école sous-régionale de formation en matière électorale examiné à Libreville », Agence de Presse Africaine, 13 mai 2011.

¹¹³ Entretien de Crisis Group, cadre de la CEEAC, Libreville, Gabon, mars 2011.

¹¹⁴ « Un séminaire sous-régional de la CEEAC sur la réforme de la sécurité en Afrique centrale », Agence de Presse Africaine, 11 janvier 2009.

¹¹⁵ Entretien de Crisis Group, cadre de la CEEAC, Libreville, Gabon, 23 mars 2011.

¹¹⁶ Voir « Etat des lieux des frontières de la CEEAC. Synthèse des rapports », CEEAC, décembre 2008, p. 19-20.

¹¹⁷ Les six frontières identifiées sont : Tchad-Soudan-RCA ; Tchad-Cameroun-RCA ; Cameroun-Guinée équatoriale-Nig-

éria ; Angola-Congo-RDC ; RCA-Congo-RDC et le fleuve Congo ; RDC-Burundi-Rwanda. « Feuille de route "Paix et Sécurité" de la CEEAC », CEEAC, 5 avril 2010, p. 16.

¹¹⁸ « Projet de programme frontière de la CEEAC », document de la CEEAC présenté à l'atelier des experts, 21-23 mai 2009.

¹¹⁹ Le CCPNUQSAC a mandaté le Centre régional des Nations unies pour la paix et le désarmement en Afrique (UNREC) pour faire l'ébauche de la convention que les onze Etats membres du comité ont entériné lors de la 31^e réunion ministérielle à Kinshasa du 26 au 30 avril 2010. Le nom intégral de la convention est « la Convention d'Afrique centrale pour le contrôle des armes légères et de petit calibre, de leurs munitions et de toutes pièces et composantes pouvant servir à leur fabrication et assemblage ».

¹²⁰ Un seul individu de la direction de la sécurité humaine est en train de développer une structure incluant des points focaux nationaux par le biais desquels la CEEAC peut coordonner l'exécution du plan régional d'action.

¹²¹ L'Unicef et la CEDEAO ont lancé l'initiative en 2006 et l'Unicef l'a dirigée jusque mi-2007. La CEEAC a recruté un expert pour administrer la partie Afrique centrale du programme, mais ce dernier a démissionné en janvier 2011. Entretien de Crisis Group, cadre du MARAC, Libreville, Gabon, 24 mars 2011.

E. GEOPOLITIQUE DE LA MEFIANCE ET ABSENCE DE LEADERSHIP REGIONAL

La constitution d'un pôle de sécurité régionale homogène et coopératif en Afrique centrale se heurte à une contrainte majeure : la méfiance héritée de contentieux irrésolus et des guerres civiles interconnectées des années 1990. Certains gouvernements demeurent très circonspects à l'égard du principe d'intégration régionale tandis que, pour d'autres, il y a des sujets tabous dans l'enceinte collective de la CEEAC. Cette méfiance aboutit à un jeu à somme nulle en termes de leadership régional.

De manière très révélatrice, les contentieux entre Etats membres de la CEEAC ne sont pas abordés dans le cadre de l'organisation, qui a pourtant précisément été conçue pour cela. Le Gabon et la Guinée équatoriale ont décidé de régler le problème de l'île de Mbaní¹²² en dehors du programme frontière de la CEEAC tout comme l'Angola et la RDC la délimitation de leurs frontières maritimes.¹²³ Il en est de même du problème du Front de libération de l'enclave du Cabinda (FLEC) que l'Angola ne souhaite pas régionaliser¹²⁴ et de la LRA

¹²² Ilot de quelques hectares situé à l'intersection des eaux gabonaises et équato-guinéennes, Mbaní est sans population permanente à l'exception de militaires gabonais. Ses alentours seraient riches en pétrole. En 1990, la Guinée équatoriale a remis en cause le traité de 1974 reconnaissant implicitement la souveraineté du Gabon sur l'île. Une médiation de l'ONU est actuellement en cours, susceptible de déboucher sur un règlement par une juridiction internationale. Au mois de mars 2011, les chefs d'Etat des deux pays se sont rencontrés à New York où ils ont convenu de confier la résolution du différend au secrétaire général des Nations unies. Suite à ce différend, le président gabonais Ali Bongo a accusé à plusieurs reprises la Guinée équatoriale de soutenir financièrement ses opposants. Voir « L'ilot de la discorde », *Jeune Afrique*, 3 mars 2011.

¹²³ L'Angola et la RDC ne sont jamais parvenus, depuis leurs indépendances respectives, à délimiter clairement leur frontière maritime au large du littoral atlantique. Cette dispute frontalière a pris une ampleur croissante depuis la découverte de pétrole au large du Cabinda. Malgré de nombreuses discussions entre Kinshasa et Luanda, le différend reste latent. Voir « Conflit maritime Angola-RDC : Alfred Muzito s'explique devant le Sénat », *Le Potentiel*, 15 décembre 2010. En 2007, l'Angola a unilatéralement repoussé la frontière congolaise dans le district de Kahemba au Bandundu et a ainsi annexé une partie du territoire congolais. Voir « Affaire Kahemba : l'Angola rejette la thèse de l'occupation », Radio Okapi, 13 mars 2007.

¹²⁴ Le Cabinda est une enclave sécessionniste angolaise enclavée entre le Congo-Brazzaville et la République démocratique du Congo. Le FLEC, qui réclame l'indépendance depuis les années 1970 et est l'ultime préoccupation sécuritaire du gouvernement angolais, n'hésite pas à se réfugier dans les territoires voisins suscitant des tensions entre les deux Congo

dont la résolution semble être confiée d'un commun accord à l'Union africaine (UA).¹²⁵ Cette géopolitique de la méfiance ne manque pas de se manifester aussi dans le domaine de la libre circulation des personnes. Bien qu'il s'agisse d'un principe de la CEEAC, certains Etats y voient un risque d'invasion déstabilisateur de la part de leurs voisins et mènent une politique de refoulement vigoureuse.¹²⁶

Par le passé, les tensions entre les Etats de la CEEAC ont affecté l'organisation régionale. En juin 2007, le Rwanda s'est retiré de la CEEAC, suscitant quelques doutes sur l'avenir de l'organisation.¹²⁷ Bien avant la décision du Rwanda,

et l'Angola. Entretien de Crisis Group, diplomate angolais, Bruxelles, 14 juin 2011. L'armée angolaise effectue des incursions fréquentes en RDC pour exercer son « droit de poursuite » contre le FLEC. Entretien de Crisis Group, parlementaires, Kinshasa, 27 mai 2011. Voir également W. Martin James, *Historical dictionary of Angola* (Lanham MD, 2011).

¹²⁵ En juin 2011, les ministres de la Défense des pays où opère la LRA ont décidé, sous l'égide de l'UA, de constituer une Force régionale d'intervention (FRI). Le sommet de l'UA tenu à Malabo le 30 juin 2011, a entériné cette décision et la création de cette force conçue comme une mission de l'Union africaine avec l'appui de la communauté internationale. Voir le communiqué final du dix-septième sommet de l'Union africaine, tenu à Malabo du 23 juin au 1^{er} juillet 2011.

¹²⁶ Depuis plusieurs années, l'Angola mène une politique de refoulement violent des ressortissants congolais. A la suite de ces expulsions, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA) a fait état de cas de viols et de décès (« Angola accused of border terror », *Mail & Guardian*, 22 juillet 2011). En 2011, le Gabon a violemment reconduit à la frontière 3 500 ressortissants camerounais. Les expulsés, accusés d'être des orpailleurs clandestins, ont été chassés par des militaires gabonais suite à la vente des droits d'exploitation de la mine d'or où ils travaillaient à une société étrangère. Voir « Violente expulsion de 3 500 orpailleurs étrangers par des militaires gabonais », Radio France Internationale, 12 juin 2011. La Guinée équatoriale, de son côté, mène une politique d'immigration rigoureuse essentiellement destinée à décourager l'arrivée sur son sol de ressortissants camerounais, congolais et nigériens.

¹²⁷ Dans son discours à ses collègues lors du Conseil des ministres de la Communauté le 5 juin 2007, le ministre rwandais des Affaires étrangères a déclaré à l'assistance que « Le gouvernement rwandais m'a donné la très lourde tâche de vous annoncer qu'il a pris la décision douloureuse et difficile, cependant judicieuse, de retirer le Rwanda de la CEEAC. Vous comprendrez sans doute, chers collègues, que le Rwanda en tant que membre fondateur de la CEEAC en est sentimentalement attaché et qu'il ne nous a pas été facile de prendre la décision de s'en retirer. Les relations d'amitié et de coopération bilatérale qui l'unissent à chacun des pays membres de cet espace économique n'en seront pas affectées ». Ce retrait s'explique à la fois par le repositionnement géoéconomique du Rwanda au sein de l'EAC alors qu'il avait peu d'intérêts économiques dans la CEEAC, et par la méfiance envers une organisation qu'il soupçonnait d'être sous l'emprise de la France et dans laquelle certains pays lui étaient à l'époque hostiles. Enfin, les appartenances multiples aux organisations sous-régionales donnent lieu à des contributions financières multiples.

le président de la RDC de l'époque, Laurent-Désiré Kabila, avait aussi exprimé des velléités de retrait pour adhérer à la Southern African Development Community (SADC) avant de se rétracter. Ces deux cas ont suscité des doutes quant au processus de redynamisation de la CEEAC amorcé en 1998. Si jusqu'à présent, aucun des pays membres n'a formellement remis en cause la raison d'être de l'organisation, ils n'ont pas non plus fait preuve d'un engouement véritable et vérifiable. Ainsi, depuis la relance de la CEEAC, aucun Etat membre ne semble à la fois vouloir et pouvoir prendre le leadership régional.

Alors que le Congo-Brazzaville assume la direction de la CEEAC par défaut depuis sa relance en cumulant les positions de secrétaire général et de chef de l'EMR et que la région est orpheline de son président-patriarche Omar Bongo, les deux pays – l'Angola et le Cameroun – qui bénéficient d'une stabilité gouvernementale, d'un poids économique, d'une importance géographique et d'une capacité militaire, n'ont pas démontré leur volonté de prendre la place du Congo.

Les responsables angolais trouvent peu de motifs d'implication dans la CEEAC. Sur le plan économique, les échanges angolais à l'intérieur de la Communauté s'avèrent réduits comparés à ceux que le pays entretient avec la SADC.¹²⁸ De plus, le facteur linguistique est une contrainte : pays lusophone dans un environnement francophone, l'Angola ne dispose pas suffisamment de cadres supérieurs maîtrisant le français pour occuper des postes de responsabilité.

Le potentiel du Cameroun d'être à la tête de l'organisation est freiné par une implication diplomatique très prudente sur les questions régionales qui tranche avec une présence active de ses hauts fonctionnaires au sein des instances communautaires. Son problème principal semble être l'effacement du président Biya dans un système de pouvoir régional très présidentialisé. A cela s'ajoutent le problème migratoire, des rivalités diplomatiques latentes avec la Guinée équatoriale et le Gabon et les attaques dans le golfe de Guinée qui constituent actuellement la préoccupation sécuritaire majeure des responsables politiques camerounais.¹²⁹

Voir Eric Rutsindintwarane, *Les facteurs d'intégration du Rwanda à la Communauté de l'Afrique de l'Est* (Toulouse, 2009).

¹²⁸ Les flux économiques entre l'Angola et l'Afrique du Sud représentent un cinquième du total de ses échanges économiques en Afrique. Voir « Compilation of International Merchandise Trade Statistics – Angola », UN workshop, Addis Abeba, Ethiopie, 12-16 novembre 2007.

¹²⁹ Au sein de la CEMAC (et par extension au sein de la CEEAC), le Cameroun reproche au Gabon et à la Guinée équatoriale

Certains pays expriment la volonté de prendre les rênes mais sans capacité ni légitimité véritables. Le Tchad mise sur ses moyens militaires et ses revenus pétroliers pour devenir le pôle de stabilisation entre le Sahel et l'Afrique centrale et intervenir militairement, en cas de besoin, dans les pays voisins.¹³⁰ La Guinée équatoriale ambitionne de devenir, au cours des prochaines années, le « dragon » de la région et attirer les investissements au sein de l'espace CEEAC.¹³¹ Cependant les problèmes de gouvernance interne et d'image extérieure qui affectent ces deux pays rendent incertaine la concrétisation de leurs ambitions. Ni la RCA ni la RDC – deux pays en situation post-conflit et encore fragiles politiquement – ni le Burundi et Sao Tomé-et-Principe, en raison de leur faible superficie, ne sont en mesure de revendiquer un rôle moteur dans l'organisation.

L'absence de leadership assumé et les mésententes affectent le fonctionnement de la CEEAC. Ainsi, depuis deux ans, la tenue de la conférence des chefs d'Etats est sans cesse reportée.¹³²

toriale de ne pas appliquer les conventions relatives à la libre circulation des personnes et des biens, sous prétexte d'une invasion de migrants venus des pays voisins. Ces dernières années, les griefs camerounais ont été de plus en plus vifs vis-à-vis de la Guinée équatoriale accusée de faire preuve « d'arrogance » et d'unilatéralisme. Entretiens de Crisis Group, diplomates camerounais, N'Djamena, Yaoundé, mars 2011. Voir également, Come Damien Georges Awoumou, « La Guinée équatoriale : le nouveau moteur de la dynamique d'intégration au sein de la CEMAC ? » in *La Guinée équatoriale*, Enjeux no. 28 (Yaoundé, 2006) et Joseph Vincent Ntuda Ebodé (dir.), op. cit.

¹³⁰ C'est du moins un certain point de vue défendu à la fois par les responsables politiques tchadiens et des diplomates occidentaux en poste dans le pays. Entretiens de Crisis Group, diplomates tchadien et américain, N'Djamena, 6 mars 2011. De fait, avant son intervention militaire actuelle en Centrafrique dans le cadre de la MICOPAX, le Tchad a envoyé, plus ou moins officiellement, des troupes combattre lors des guerres civiles du Congo-Brazzaville et de la RDC. En novembre 2010, des troupes tchadiennes ont lancé une attaque terrestre et aérienne pour déloger des rebelles occupant la ville centrafricaine de Birao.

¹³¹ Voir Come Damien Georges Awoumou, op. cit.

¹³² Le dernier report date du 15 juin 2011, jour où la cérémonie officielle d'ouverture des travaux devait avoir lieu au Tchad. Un communiqué de la présidence tchadienne a laconiquement invoqué « un calendrier chargé » des chefs d'Etat pour expliquer le report.

IV. L'IMBROGLIO DES PARTENARIATS

Les pays de la CEEAC multiplient les partenariats de sécurité – certains symboliques, d'autres réels – mais cette prolifération génère des effets pervers (concurrence, duplication, mise sous influence, etc.) et nuit à la visibilité de l'organisation régionale qui manque de capacité de coordination.

A. LA CONCURRENCE DES AMITIÉS PARTICULIÈRES

La coopération sécuritaire au sein de la CEEAC demeure embryonnaire parce qu'en dépit des pactes et mécanismes collectifs, les Etats membres privilégient des systèmes d'alliances bilatérales. L'approche communautaire de la sécurité a le défaut d'être postérieure aux alliances bilatérales nouées par les Etats à l'intérieur et en dehors de l'espace CEEAC.

De nombreux partenariats de sécurité concurrencent la Communauté. Depuis la fin des années 1990, l'Angola et la RDC ont entretenu une importante coopération militaire avec un rôle actif des troupes angolaises dans la consolidation du pouvoir de Laurent-Désiré Kabila et de son fils,¹³³ avant qu'un retournement d'alliances ne rapproche Kinshasa et Kigali. En novembre 2008, pour mettre fin à la crise sécuritaire et politique à l'Est, la RDC a opéré un revirement diplomatique et a noué une alliance bilatérale avec le Rwanda, impliquant des opérations militaires communes.¹³⁴ Le Burundi, quant à lui, conçoit sa politique de sécurité dans l'espace de la CIRGL et surtout de la CEPGL bien plus que dans l'espace de la CEEAC.¹³⁵

Depuis l'arrivée au pouvoir du général Bozizé en 2003, les gouvernements centrafricains et tchadiens entretiennent une coopération sécuritaire. La présence de soldats tchadiens au Nord de la Centrafrique permet aux

deux pays de contrer tout renforcement des groupes rebelles dans cette région frontalière et constitue une force de frappe en appui de l'armée centrafricaine. Bangui a ainsi parfois directement recours au soutien militaire de son voisin comme à Birao en novembre 2010, lorsque l'aviation tchadienne a pilonné des rebelles centrafricains qui avaient pris la ville. De son côté, N'Djamena conçoit la présence de son armée en Centrafrique davantage comme une opération de sécurité intérieure contre des rebelles tchadiens réfugiés de l'autre côté de la frontière que comme une mission régionale.¹³⁶

La plupart des Etats membres se sont assurés un filet de sécurité grâce à des accords de coopération ou d'assistance militaire avec la France (Tchad, Gabon, Cameroun, Congo-Brazzaville, Centrafrique), le Maroc (Guinée équatoriale) et l'Afrique du Sud (Centrafrique).¹³⁷ La Chine et Israël jouent un rôle aussi discret qu'important en matière de formation et de renseignement militaires¹³⁸ – sans oublier les pourvoyeurs de sécurité privée qui œuvrent à la formation des gardes présidentielles, des garde-côtes et/ou fournissent des éléments opérationnels dans le cas de la Guinée équatoriale.¹³⁹ L'engagement des pays membres dans la CEEAC reste secondaire dans leur politique de sécurité qui ressemble parfois à une quête d'assistance militaire partout dans le monde sans souci de cohérence.¹⁴⁰

B. UNE SÉCURITÉ RÉGIONALE SOUS INFLUENCE

La majeure partie des programmes de la CEEAC sont financés par des partenaires étrangers à la région, à savoir par ordre décroissant de contribution : l'Union européenne, la France et les Etats-Unis. Ce soutien financier est indispensable au volet paix et sécurité de la Communauté.

¹³³ Sur le rôle de l'Angola dans la sous-région et notamment dans la consolidation du régime de l'après-Mobutu, voir « L'Angola dans la paix. Autoritarisme et reconversion », *Politique Africaine*, no. 110 (2008).

¹³⁴ Voir le Rapport de Crisis Group, *Congo*, op. cit.

¹³⁵ La CEPGL prépare un protocole de défense et de sécurité mutuelle et va organiser des réunions des ministres de la Défense tandis que la CIRGL a organisé en septembre à Kigali une réunion ministérielle sur les « forces négatives » (c'est-à-dire les groupes armés). « La CIRGL soutient la lutte contre les forces négatives en RDC », *Digital Congo*, 12 septembre 2011, et « Réunion des ministres des Affaires étrangères de la CEPGL », ministère des Affaires étrangères du Burundi, 2 août 2011.

¹³⁶ Entretiens de Crisis Group, officier de l'état-major de l'armée tchadienne, N'Djamena, octobre 2009. Lire aussi le Rapport de Crisis Group, *République centrafricaine*, op. cit.

¹³⁷ Sur ces différents accords, lire André Guichaoua, « Les nouvelles politiques africaines de la France et des Etats-Unis vis-à-vis de l'Afrique centrale », *Polis*, vol. 4, no. 2 (1997).

¹³⁸ Au Cameroun, des conseillers et experts militaires israéliens ont ainsi mis sur pied la brigade d'intervention rapide et la garde présidentielle qui constituent actuellement les principales troupes d'élites. Quant à la Chine, elle forme des militaires de presque tous les pays d'Afrique centrale et ses fournitures d'armes à la RDC ont fait l'objet d'un rapport d'Amnesty International publié en 2006 (« China : Sustaining conflict and human rights abuses »). Voir également, « Congo/Chine : une coopération active », *Journal de Brazza*, 12 juillet 2011.

¹³⁹ Lire le rapport « Well oiled. Oil and human rights in Equatorial Guinea », Human Rights Watch, 9 juillet 2009.

¹⁴⁰ La RDC illustre parfaitement ce phénomène de multiplication désordonnée des coopérations militaires. Les Etats-Unis (Kisangani), la Belgique (Kindu et Kananga), la Chine (Kamina), l'Angola (Kitona), l'Afrique du Sud (Mura), la France (Mbanza-Ngungu) forment et ont formé des militaires congolais – chaque pays ayant une base dédiée à cet effet en RDC.

L'UE finance la CEEAC grâce à deux mécanismes. Le premier est la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (African Peace Facility, APF)¹⁴¹ qui est versée à l'UA et ensuite redistribuée aux organisations régionales. Des difficultés de communication, voire de collaboration entre la CEEAC et l'UA, font que ces fonds entrent peu en compte.¹⁴² La deuxième source de financement est le Programme d'appui en matière de paix et de sécurité (PAPS) depuis février 2007. Dans le cadre du neuvième Fonds européen de développement (FED), le montant du PAPS 1 s'élevait à 4,8 millions d'euros. Dans le cadre du dixième FED (2011-2013), la CEEAC devrait recevoir une allocation estimée à 14,2 millions d'euros (PAPS 2), qui répond à des arbitrages politiques de l'Union européenne sans rapport avec les capacités d'absorption de l'organisation bénéficiaire.¹⁴³

La France exerce une influence importante sur les forces composant la FOMAC à travers le programme de Renforcement des capacités africaines en matière de maintien de la paix (RECOMP), qui vise à apporter aux organisations régionales africaines un soutien financier et logistique pour les exercices d'entraînement au maintien de la paix. Il a peu à peu été inséré dans le partenariat stratégique UA/UE. Mais la coopération militaire française est surtout opérationnalisée dans la région par les Forces françaises au Gabon (FFG) et la mission logistique de Douala, dont le rôle est de « servir de point

d'appui pour la mise en place d'une force aéroterrestre en cas d'intervention de première urgence en Afrique centrale ou en Afrique de l'Ouest ».¹⁴⁴

Les FFG conduisent des actions de coopération/formation au profit de certaines armées de la région. Mais dans le cadre de la reconfiguration de sa présence militaire en Afrique centrale et de l'appui du COPAX, la France voudrait destiner les FFG à « l'appui de la mise sur pied des unités de l'EMR de la brigade régionale en attente, ainsi qu'au soutien de la préparation opérationnelle des unités de cette brigade pouvant être engagées dans des opérations de maintien de la paix ».¹⁴⁵

Les Etats-Unis souhaitent également coopérer avec la CEEAC. A la suite de la quatrième réunion du Conseil des ministres du COPAX en avril 2010 et en réponse à la requête introduite par les Etats-Unis sollicitant la conclusion d'un accord avec la CEEAC, le secrétaire général a demandé l'autorisation formelle de signature dudit accord, mais en insistant sur « l'exclusion d'une implantation du Commandement américain pour l'Afrique (AFRICOM), conformément à l'esprit de la treizième conférence des chefs d'Etats et de gouvernement de la CEEAC ». La commission préparatoire du sommet de N'Djamena (prévu en mars 2011 mais finalement reporté) a recommandé au Conseil des ministres de solliciter l'autorisation des chefs d'Etat pour que les Etats-Unis puissent s'impliquer dans la sécurisation du golfe de Guinée où ils ont des intérêts pétroliers et dans le renforcement des capacités de l'EMR.¹⁴⁶

A l'avenir, les Etats-Unis et la France s'acheminent vers un partage des rôles. Les premiers s'occuperaient de la sécurité maritime, tandis que l'assistance de la seconde prendrait la forme d'un soutien militaire logistique aérien et terrestre.

Face à l'intérêt que suscite la CEEAC chez les bailleurs de fonds, un Groupe des amis de la CEEAC¹⁴⁷ a été récemment mis en place à l'initiative de la France. Encore en phase de démarrage, il s'est réuni à deux reprises et pourrait accueillir la Chine au cours de ses prochaines rencontres. Son rôle

¹⁴¹ L'APF a été mise en place en 2003 avec pour objectif de soutenir financièrement l'architecture africaine de paix et de sécurité. Depuis sa création, elle a financé diverses opérations sur le terrain parmi lesquelles la Mission africaine au Soudan (African Mission in Sudan, AMIS I et II) à hauteur d'environ 200 millions d'euros, la Mission de l'Union africaine en Somalie (African Union Mission in Somalia, AMISOM) à hauteur de 16 millions d'euros et la FOMUC (environ 24 millions d'euros). Sur les 300 millions d'euros du programme d'actions 2011-2013 de l'APF, l'essentiel est destiné aux opérations de maintien de la paix (240 millions). Pour une analyse détaillée, lire Dorelle Tchibayinga, « L'appui de l'UE au renforcement des capacités de sécurité collective africaines », mémoire de l'Institut de relations internationales et stratégiques, 2010 ; L. Higazi, A. Mackie, J. Nino-Perez, J. et A. Sheriff, « Regional approaches to conflict prevention in Africa. European support to African processes », European Center for Development Policy Management *In-Brief* N°4, 2004 ; et Sébastien Bergeon, « Le partenariat stratégique UE/UA face aux situations de fragilité », juin 2009, accessible www.operationspaix.net/IMG/pdf/Partenariat_UE-Afrique.pdf.

¹⁴² Entretien de Crisis Group, cadre de la CEEAC, Libreville, Gabon, 21 mars 2011.

¹⁴³ Le montant du PAPS 1 n'a été dépensé qu'à hauteur de 70 pour cent et les problèmes de comptabilité internes à l'organisation retardent le décaissement des fonds prévus. Entretien de Crisis Group, cadre de la CEEAC, Libreville, Gabon, 21 mars 2011.

¹⁴⁴ Voir « Projet de loi autorisant l'approbation d'un accord de défense entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République centrafricaine impliquant un partenariat de défense », Rapport no. 245 (2010-2011), de M. Philippe Paul, fait au nom de la Commission des affaires étrangères du Sénat français, 19 janvier 2011.

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Les Etats-Unis ont déjà financé l'opération Obangame en mars 2011, un exercice de formation d'unités militaires en matière de communication, qui a constitué la première opération conjointe CEEAC/Nigeria. A noter également que les Etats-Unis ont prévu de financer une conférence conjointe CEEAC/CEDEAO sur la sécurité maritime. Entretien de Crisis Group, diplomate américain, Libreville, Gabon, 23 mars 2011.

¹⁴⁷ Ce groupe comprend l'UE, les Etats européens intéressés, les Etats-Unis, le Japon et le Brésil.

est d'introduire de la cohérence dans le financement international des actions de la CEEAC.

La multiplication des partenariats de la CEEAC génère des effets pervers.¹⁴⁸ Elle conduit les pays membres à faire peu d'efforts pour pérenniser l'organisation régionale et peut même se traduire par un sentiment de désappropriation, le financement et le suivi des programmes étant laissés aux partenaires extérieurs. Ces partenariats se traduisent aussi par un transfert des systèmes militaires (doctrine d'emploi, organisation, interopérabilité des équipements, etc.) de l'aidant à l'aidé et ils posent la question des tentatives d'instrumentalisation. Ainsi, en mettant sur pied la MICOPAX, les dirigeants de la CEEAC n'ont fait que suivre les suggestions de Paris qui cherchait à se désengager militairement et était alors disposée à appuyer financièrement une force régionale de substitution.¹⁴⁹ A long terme se posera inévitablement entre les pays d'Afrique centrale et les bailleurs de fonds, la question du rôle et des objectifs du financement extérieur pour déterminer les conditions de sa cohérence et d'un véritable partenariat bénéfique pour tous.

C. UNE FAIBLE VISIBILITE EXTERIEURE ET UNE COORDINATION MINIMALE

A l'instar de la CEDEAO, la SADC, l'IGAD¹⁵⁰ et l'UMA,¹⁵¹ la CEEAC est censée apporter sa contribution à l'architecture continentale de paix et de sécurité, notamment en créant une des cinq brigades de la future force de maintien de la paix de l'Union africaine en gestation depuis 2002. Pour ce faire, la CEEAC et l'UA sont censées travailler en étroite collaboration.¹⁵²

¹⁴⁸ Récemment, la CEEAC et l'Organisation internationale de la francophonie ont signé un accord en vue d'intensifier leurs consultations de haut niveau et leur coopération en faveur de la paix, de la démocratie, du développement durable et des négociations commerciales en Afrique centrale. « Coopération renforcée avec la Communauté Economique des Etats de l'Afrique centrale », communiqué de l'Organisation internationale de la francophonie, 12 septembre 2011.

¹⁴⁹ Lire le Rapport de Crisis Group, *République centrafricaine*, op. cit.

¹⁵⁰ L'Intergovernmental Authority on Development comprend sept Etats d'Afrique de l'Est : Djibouti, Ethiopie, Erythrée, Kenya, Somalie, Soudan et Ouganda. Elle a été établie en 1996 pour remplacer l'Intergovernmental Authority on Drought and Development (IGADD) créée en 1986.

¹⁵¹ L'Union du Maghreb arabe, fondée en 1989, comprend cinq Etats nord-africains : Maroc, Algérie, Tunisie, Mauritanie et Libye.

¹⁵² L'Acte constitutif de l'UA stipule que l'un des objectifs de l'organisation est de « coordonner et harmoniser les politiques entre les Communautés économiques régionales exist-

Malgré l'adoption d'un protocole d'accord en 2008 entre l'UA et les Communautés économiques régionales (CER), la communication entre l'UA et la CEEAC est insuffisante.¹⁵³ Ne disposant que d'un seul agent de liaison à Addis Abeba qui doit couvrir toutes les questions politiques et économiques,¹⁵⁴ la CEEAC s'estime marginalisée au sein de l'instance africaine où la prédominance de l'anglais est peu appréciée par ses membres majoritairement francophones.¹⁵⁵ Au-delà du cas de la CEEAC, l'UA et les CER éprouvent des difficultés à délimiter le périmètre de leur coopération.¹⁵⁶ La première est accusée de passivité, d'ingérence, voire de non-respect de son principe informel de subsidiarité¹⁵⁷ par les secondes qui estiment que l'instance continentale est minée par les luttes entre « les grands du continent ».¹⁵⁸

Aucun des membres de la CEEAC n'a de représentant actif et influent au sein de l'instance continentale, ce qui explique la méfiance envers d'éventuelles ingérences des pays

tantes et futures en vue de la réalisation graduelle des objectifs de l'Union ». Article 3 de l'Acte constitutif de l'UA, 11 juillet 2001.

¹⁵³ Adopté en 2008, ce « Protocole d'accord de coopération dans le domaine de la paix et de la sécurité entre l'UA, les CER et les mécanismes de coordination des brigades régionales en attente de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique du Nord » reconnaît le rôle des CER dans la prévention, la gestion et le règlement des conflits dans leur zone de juridiction et prévoit un échange régulier d'informations, l'élaboration d'activités et de programmes conjoints dans le domaine de la paix et de la sécurité, etc.

¹⁵⁴ Cet agent de liaison aurait d'ailleurs dû être secondé par un autre mais le poste n'a jamais été pourvu pour des raisons qui restent peu claires. Entretien de Crisis Group, cadre de la CEEAC, Addis Abeba, Ethiopie, 13 septembre 2011.

¹⁵⁵ Entretiens de Crisis Group, diplomates africains, cadres de la CEEAC, Libreville, Gabon, 22 mars 2011.

¹⁵⁶ Sur les relations complexes entre l'UA et les CER, lire Amandine Gnanouenon, « Le rôle des Communautés économiques régionales dans la mise en œuvre de l'architecture africaine de paix et de sécurité », Délégation aux affaires stratégiques, ministère de la Défense, Paris, octobre 2010.

¹⁵⁷ En vertu duquel la prééminence de l'UA devrait céder le pas à l'expertise plus « régionale » des CER dans le traitement de dossiers où l'intervention continentale n'est pas nécessaire. Voir, Dominique Bangoura (dir.), *L'Union africaine face aux enjeux de paix, de sécurité et de défense* (Paris, 2002) et Dominique Bangoura, Emilie Fidieck Abidias (dir.), *L'Union africaine et les acteurs sociaux dans la gestion des crises et des conflits armés* (Paris, 2008). Cependant, le « traitement » de la crise électorale ivoirienne illustre les relations difficiles qu'entretiennent parfois l'UA et les CER. Paradoxalement, tout en pressant l'UA de prendre rapidement position dans la crise ivoirienne, certains pays de la CEDEAO grondaient en coulisses contre « l'interventionnisme » de l'instance africaine visant, par là, l'Afrique du Sud et, dans une moindre mesure, l'Angola, qu'ils accusaient d'ingérence dans une affaire strictement ouest-africaine. Sur la crise ivoirienne, voir le Rapport Afrique de Crisis Group N°171, *Côte d'Ivoire : faut-il se résoudre à la crise ?*, 3 mars 2011.

¹⁵⁸ Afrique du Sud, Nigeria, Angola, Libye (avant la chute de Kadhafi).

« puissants » dans leurs affaires intérieures (et par extension régionales) sous prétexte de la suprématie de l'UA sur les CER. Cette incapacité à peser sur la diplomatie continentale explique d'ailleurs le sentiment de marginalisation de la CEEAC.¹⁵⁹ L'imbroglio institutionnel des structures régionales nécessite une capacité de coordination importante qui fait cruellement défaut à la CEEAC. La coordination entre la CEEAC et la CEMAC est actuellement la plus avancée. Les deux organisations travaillent de concert et ont les mêmes objectifs, à savoir l'intégration régionale. La seule différence (en dehors des pays membres) réside dans le fait que le mandat de la paix et de la sécurité dans toute l'Afrique centrale a été confié à la seule CEEAC.

Afin d'améliorer la coordination et éviter une duplication des efforts, les deux organisations ont mis sur pied un comité de rationalisation dont la feuille de route n'a cependant pas encore été établie.¹⁶⁰ En ce qui concerne les relations entre la CEEAC et d'autres organisations régionales voisines, comme la CEDEAO, la CIGRL, la CEPGL, la SADC ou la CEN-SAD, elles se limitent à des contacts formels. Dans le cadre de la sécurisation du golfe de Guinée, la CEEAC devrait renforcer dans un avenir proche ses relations avec la CEDEAO.

La création récente du bureau des Nations unies pour l'Afrique centrale (United Nations Regional Office for Central Africa, UNOCA) à Libreville devrait conduire à une coopération renforcée entre les Nations unies et la CEEAC. En octobre 2002, le Cameroun qui présidait à l'époque le Conseil de sécurité des Nations unies, avait préconisé le remplacement du CCPNUQSAC par l'UNOCA. A l'instar de celui pour l'Afrique de l'Ouest et l'Asie, le rôle de ce bureau inauguré en mars 2011 est d'apporter une assistance de proximité aux organisations régionales.

V. LE TEMPS DES DECISIONS

Afin d'éviter que la CEEAC ne soit, du fait de ses contradictions, la coquille vide que beaucoup redoutent – ou souhaitent – il convient de prendre immédiatement des décisions de fond. S'ils veulent réellement mettre en œuvre l'architecture de paix et de sécurité en Afrique centrale, les Etats membres doivent se réinvestir sans ambiguïté dans cette organisation, accroître sa visibilité, la réformer, rationaliser les priorités de sécurité et se doter d'une réelle capacité de coordination.

Si des réflexions internes ont déjà été amorcées et des mesures proposées,¹⁶¹ la volonté politique fait défaut. Les Etats membres doivent évaluer leur intérêt de sécurité et décider de s'investir réellement ou de sortir de la CEEAC. C'est seulement en fonction de ce choix stratégique qu'une réforme pourra redynamiser la CEEAC et lui faire jouer le rôle prévu dans l'architecture continentale de paix et de sécurité. Cela nécessite la convocation d'une conférence des chefs d'Etat dans les meilleurs délais.

A. RENFORCER L'ENGAGEMENT POLITIQUE DES ETATS ET LA VISIBILITE DE LA CEEAC

Comme bien d'autres communautés régionales africaines, la CEEAC souffre de l'engagement politique en demi-teinte de ses Etats membres, pris entre leurs problèmes intérieurs et leur appartenance multiple à d'autres organisations africaines. Dans le domaine de la paix et de la sécurité, cet opportunisme politico-institutionnel favorise les initiatives concurrentes, les duplications et les alliances sécuritaires aussi ponctuelles qu'incohérentes au détriment d'une véritable coopération régionale. Pour mettre fin à cette situation, les Etats membres devraient envoyer un signal fort d'adhésion au principe de la coopération sécuritaire régionale en tentant de résoudre leurs différends frontaliers dans le cadre de la CEEAC. La neutralisation de ce sujet ou son traitement dans d'autres instances nuit à la crédibilité de l'organisation.

Enfin, les Etats membres doivent prendre la décision d'ouvrir l'organisation à la société civile. Une meilleure participation de cette dernière devrait accroître la légitimité et la visibilité de l'institution. Plus le rôle de la Communauté sera compris et assimilé au sein de son espace, plus elle bénéficiera d'un soutien réel dans les pays concernés. Actuellement, elle reste largement une affaire de chefs d'Etat sans l'implication d'autres acteurs nationaux (parlementaires, corporations professionnelles, etc.) puisque jusqu'à présent, les politiques communautaires n'ont pas fait l'objet de référendums ou de débats publics susceptibles de mieux définir les

¹⁵⁹ L'Angola constitue une exception mais, comme analysé précédemment, ce pays semble privilégier son appartenance à la SADC au détriment de la CEEAC.

¹⁶⁰ Entretien de Crisis Group, cadre de la CEEAC, Libreville, Gabon, 23 mars 2011. Sur la rationalisation, lire Ouedraogo Fatou, « La rationalisation des communautés économiques d'Afrique centrale : réalisme ou utopie ? », mémoire de l'Institut de relations internationales et stratégiques, 2010.

¹⁶¹ Entretien de Crisis Group, cadre de la CEEAC, Libreville, Gabon, 22 mars 2011.

priorités de chaque pays. Il est donc impératif que les pays membres cessent d'énoncer des objectifs abstraits à long terme et prennent des mesures concrètes.

- ❑ Les Etats doivent procéder à une évaluation coûts/avantages de leur participation à cette organisation afin de savoir si elle sert leur intérêt, avec tout ce que cela implique en termes de droits et de devoirs. Une décision d'engagement doit se traduire en termes de personnel, de finances et de réformes institutionnelles afin que les moyens d'action et la gouvernance de la CEEAC permettent la réalisation de ses objectifs.
- ❑ La CEEAC doit élaborer un programme de travail annuel qui mette en œuvre les priorités de sa politique de sécurité. Ce programme serait rendu public en début d'année de manière à permettre une meilleure programmation des appuis extérieurs et à donner au public une idée précise de l'action de la CEEAC.
- ❑ Le paiement de la contribution communautaire d'intégration doit faire l'objet d'une mesure législative dans tous les Etats membres et être inscrit dans les budgets annuels. L'article 80 du Traité de la CEEAC qui prévoit des sanctions à l'encontre des mauvais payeurs doit être appliqué.
- ❑ Les postes de direction de la CEEAC doivent être octroyés prioritairement aux Etats qui désignent leurs représentants au Comité des ambassadeurs ainsi qu'aux postes de secrétaires adjoints. La question du remplacement de l'actuel secrétaire général doit être tranchée en priorité lors du prochain sommet des chefs d'Etat et, par la même occasion, l'épineuse question de la règle de nomination (poste tournant ou réservé). De même le Comité des ambassadeurs doit rapidement devenir opérationnel et avoir un mandat clair et précis.
- ❑ En outre chaque pays doit désigner, au sein de son ministère des Affaires étrangères ou tout autre organe gouvernemental en charge des questions d'intégration régionale, un haut fonctionnaire dont le rôle consisterait à assurer la liaison avec le Secrétariat général de la CEEAC.
- ❑ Il est enfin nécessaire de réviser les textes fondateurs de la CEEAC afin de favoriser la participation des sociétés civiles et d'organiser des campagnes de communication conjointes entre le Secrétariat général de la CEEAC et les autorités nationales à destination du grand public pour expliquer le rôle et l'intérêt de la CEEAC dans la sous-région.

B. REFORMER LA CEEAC

1. Alléger le système décisionnel

La prééminence de la souveraineté étatique qui caractérise les textes fondateurs de la CEEAC et en fait une institution intergouvernementale alourdit la prise de décisions. La règle du consensus censée guider les décisions de la CEEAC entrave le développement de l'organisation : destinée à maintenir la cohésion de l'institution, elle contribue paradoxalement à la rendre inopérante, en interdisant toute référence aux questions sensibles sources de divergences entre les Etats membres. Afin de mettre fin à cette situation, les textes fondateurs de la CEEAC, notamment le Traité constitutif et le Protocole du COPAX, doivent être révisés en vue d'alléger la procédure de prise de décisions. Une telle révision devrait porter spécifiquement sur :

- ❑ le remplacement de la règle du consensus ou de l'unanimité lors de la prise des décisions par la règle majoritaire pour les questions d'administration générale de l'organisation (adoption du budget, création ou suppression de postes, nominations, etc.) ;
- ❑ le renforcement des procédures de saisine d'urgence dans un nombre déterminé de cas (déclaration de guerre, invasion d'un pays par un autre, etc.) et des procédures de consultation simplifiée afin d'éviter le blocage de l'institution par la politique de la chaise vide ;
- ❑ la déconcentration des responsabilités au profit du Conseil des ministres et de la Commission de défense et de sécurité sur les sujets n'engageant pas les intérêts essentiels des Etats.

Sans effectuer de transferts de souveraineté, il est possible d'améliorer le système décisionnel de la CEEAC par une déconcentration ciblée.

2. Améliorer la gouvernance interne

La montée en puissance de l'agenda de paix et de sécurité a mis en lumière la faiblesse de la gouvernance interne de la CEEAC. Afin d'éviter qu'elle ne reproduise les maux qui minent les administrations de ses Etats membres (manque de transparence et de moyens, procédures réglementaires et financières inadaptées, déficit de communication interne, etc.), il importe que son système de gouvernance fasse l'objet d'une réforme avec un accent particulier sur plusieurs éléments.

- ❑ Une nouvelle division des rôles : une circulaire doit déterminer le rôle du secrétaire général, et des délégations de compétence en faveur de ce dernier et des secrétaires généraux adjoints doivent être adoptées. Le principe de subsidiarité doit être favorisé dans le fonctionnement du Secrétariat exécutif.

- ❑ Un renforcement des ressources humaines : une vague de recrutements avec des procédures transparentes tenant compte de la représentativité des Etats membres au sein du personnel doit être lancée. Le recrutement d'un personnel qualifié et rompu à la gestion de projets devrait permettre d'accroître les capacités du DIHPSS.
- ❑ Le règlement financier de la CEEAC : une nouvelle grille salariale doit être adoptée pour attirer les compétences ; les moyens et prérogatives du département des ressources humaines doivent être renforcés avec le concours des partenaires extérieurs ; le contrôle financier doit également être renforcé ; et des audits annuels devraient être faits sur la gestion de l'organisation par des cabinets indépendants choisis selon des critères transparents et leurs résultats rendus publics et suivis de sanctions.
- ❑ La question de la restructuration de l'EMR : l'EMR ne devrait pas être une structure surmilitarisée et autonome du département des affaires politiques. Encore embryonnaire, sa composante civile (police, douanes, etc.) doit être développée afin que la FOMAC puisse faire face au caractère multidimensionnel des opérations de maintien de la paix.¹⁶² Par ailleurs, les questions de préséance entre l'EMR et le DIHPSS devraient être réglées en faveur du second et le responsable de l'EMR devrait être désigné par le Conseil des ministres, et non plus par la Conférence des chefs d'Etat.

C. RATIONALISER LES PRIORITES ET SE DOTER D'UNE CAPACITE DE COORDINATION

La CEEAC est actuellement confrontée à une myriade de priorités qui doivent être hiérarchisées afin d'éviter une saturation institutionnelle. Rationaliser les priorités revient d'abord à évaluer la faisabilité des cinq programmes de la CEEAC (frontières, élections, réforme du secteur de sécurité, lutte contre la prolifération des armes légères et le trafic d'êtres humains) dont certains sont encore au stade de la conceptualisation. Ils doivent être repensés dans une optique de mise en œuvre pratique et de résultats concrets sur le terrain. Ceux dont les objectifs sont trop ambitieux doivent être abandonnés pour éviter une dispersion inutile des ressources.

La CEEAC doit ensuite se pencher véritablement sur la question de ses capacités opérationnelles et sa contribution à la force africaine en attente. Pour ce faire, elle doit procéder à une évaluation de sa première expérience de terrain en Centrafrique et en tirer des enseignements en termes de déploiement et de réactivité pour de futurs engagements. Une telle évaluation s'avère indispensable pour faire le bilan d'une mission qui a mobilisé d'importantes ressources et dont la fin semble proche. Par ailleurs, en raison de la durée de ladite mission et de la lassitude des pays contributeurs, il convient de préparer une stratégie de sortie afin de ne pas créer un vide sécuritaire brutal et de pérenniser les acquis des années de présence.

Compte-tenu de l'accroissement des risques dans le golfe de Guinée,¹⁶³ l'opérationnalisation de la stratégie de sécurisation maritime doit être accélérée. La construction du CRESMAC, l'intensification des patrouilles maritimes conjointes, la formalisation d'une coopération CEEAC/CEDEAO et des exercices de sécurité maritime doivent faire partie de l'agenda des priorités de court-terme.

Dans le cadre d'une meilleure coopération entre la CEEAC et l'UA, la révision du Protocole du COPAX et sa mise en conformité avec l'Acte constitutif de l'UA doit être inscrite dans le programme de travail de l'organisation. A titre de rappel, la création de l'UA en 2002 s'est accompagnée d'un engagement à assurer la sécurité des individus à l'intérieur des différents pays en dépit de la règle de la souveraineté des Etats membres. C'est ainsi que l'Acte constitutif de l'UA a conféré à l'instance continentale le droit d'intervenir en cas de crimes de guerre, génocides ou de crimes contre l'humanité.¹⁶⁴ De son côté, le Protocole du COPAX a énuméré sept principes directeurs parmi lesquels la protection des droits fondamentaux et la liberté des personnes sans cependant aller jusqu'à s'aligner sur les principes de l'UA. La révision du Protocole du COPAX afin de le rendre conforme à l'Acte constitutif de l'UA a pris du retard¹⁶⁵ et doit devenir une priorité.

Enfin, compte-tenu du foisonnement des partenariats extérieurs et des besoins de collaboration avec d'autres organisations multilatérales, la CEEAC doit se doter d'une capacité de coordination intrarégionale, interrégionale et internationale. Celle-ci doit être renforcée à travers la création d'un service de la coordination au sein du DIHPSS chargé d'entretenir la collaboration et l'échange d'idées avec le Groupe des amis de la CEEAC, l'UA, l'UNOCA et les autres organisations régionales africaines. Ce service permettra de renforcer la représentation de la CEEAC auprès de l'UA, d'or-

¹⁶² Après le séminaire d'information et de sensibilisation sur la composante civile organisé à Libreville par le ROP (Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix) en mars 2011, une délégation de la CEEAC a effectué en juillet de la même année une visite d'étude à la mission des Nations unies en RDC pour s'informer des bonnes pratiques.

¹⁶³ « Piracy on the rise off West Africa's coast », *The Christian Science Monitor*, 4 août 2011.

¹⁶⁴ Article 4.h de l'Acte constitutif de l'UA.

¹⁶⁵ Entretien de Crisis Group, membre de l'EMR, Libreville, Gabon, 23 mars 2011.

ganiser la complémentarité des partenariats extérieurs qui tendent actuellement à se concurrencer et d'augmenter l'appropriation de l'assistance par la CEEAC conformément aux principes de la Déclaration de Paris.¹⁶⁶ A ce titre, il est important que l'aide extérieure s'aligne sur les priorités de sécurité définies par la CEEAC tout en étant proportionnée à ses capacités d'absorption. A cette fin, les partenaires extérieurs (présents et à venir) doivent faire des efforts de coordination en intégrant tout le Groupe des amis de la CEEAC.

VI. CONCLUSION

Pour qu'à l'instar de l'intégration économique, la coopération politique et sécuritaire ne se réduise pas à une histoire d'échecs, l'expérience de la CEEAC doit être méditée. Elle permet de se rendre compte de l'inadaptation de certaines démarches institutionnelles, du caractère contreproductif des « grands desseins géopolitiques », de la complexité de la politique régionale et de l'ambivalence du partenariat extérieur. Une telle expérience n'est pas un cas isolé et doit bien sûr être pensée dans le cadre du système continental de paix et de sécurité qui est le grand chantier politique africain du début de ce siècle.

Replacée dans ce grand dessein, l'expérience de la CEEAC révèle une régionalisation doublement asymétrique : d'une part, l'Afrique centrale est moins intégrée politiquement et moins performante institutionnellement que d'autres régions du continent ; d'autre part, les régimes de la région n'ont guère d'appétence pour une coopération politique et sécuritaire affirmée qui pourrait remettre en cause leur opportunisme et déclencher des désirs nationaux de leadership régional. Sans une adhésion véritable au projet d'architecture de paix et de sécurité, la coopération restera une figure imposée et usée du discours diplomatique, les appuis extérieurs n'auront qu'un impact artificiel et les sommets des chefs d'Etat continueront à être reportés sine die.

Nairobi/Bruxelles, 7 novembre 2011

¹⁶⁶ L'OCDE a posé comme principes directeurs de l'aide au développement l'appropriation, l'harmonisation, l'alignement, la recherche de résultats et la responsabilité mutuelle (Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, 2005).

ANNEXE A

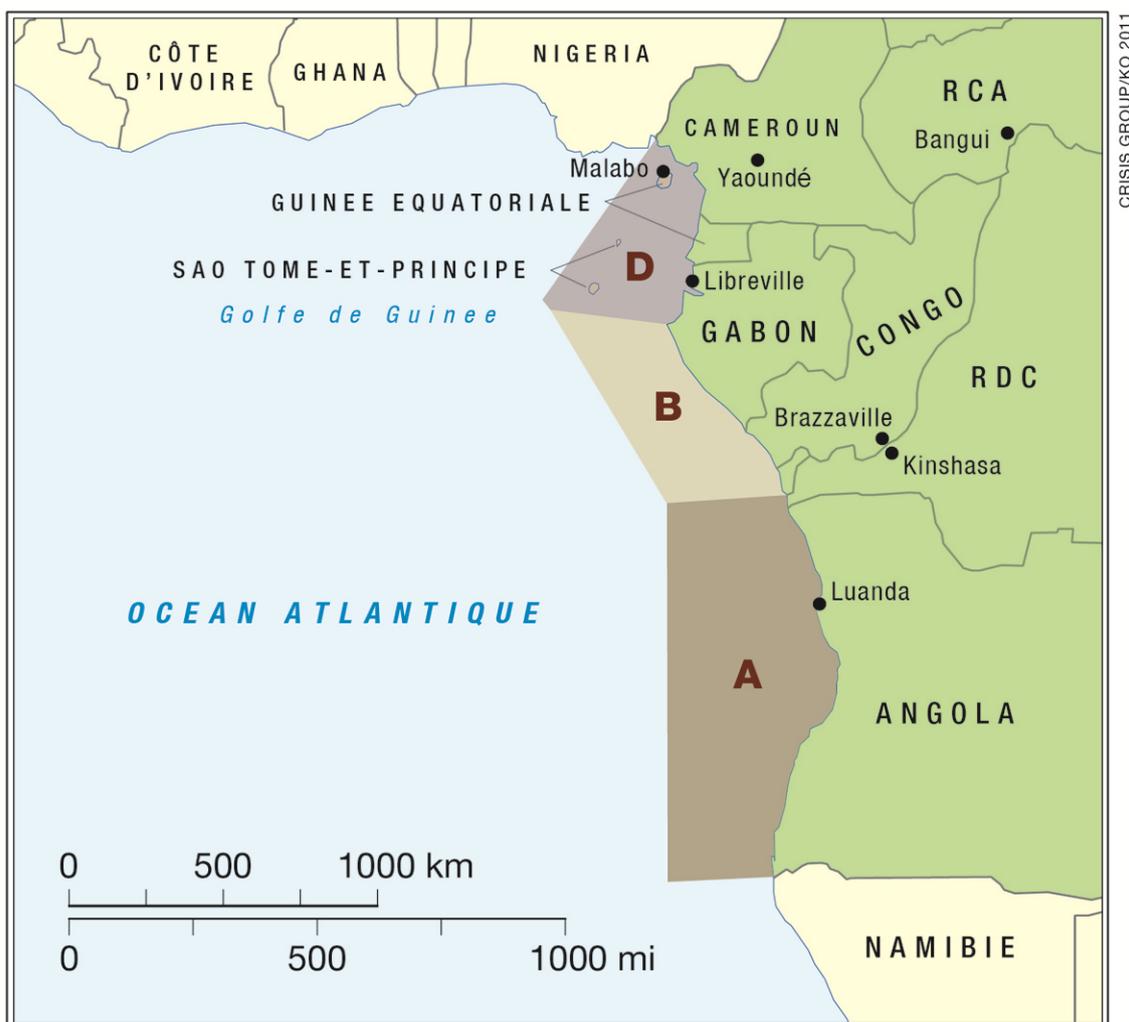
CARTE DES PAYS DE LA CEEAC



Based on UN map No. 4045 Rev. 5, April 2009

ANNEXE B

CARTE DES EAUX TERRITORIALES DE LA CEEAC



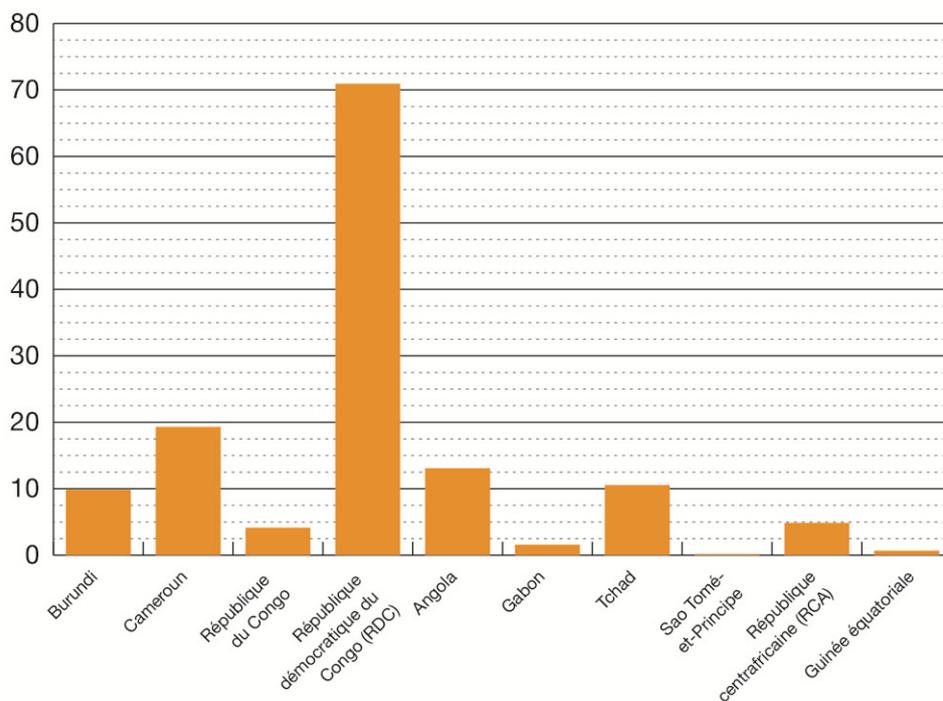
Cette carte représente les trois zones – A, B et D – qui démarquent les eaux territoriales de la CEEAC.¹⁶⁷

¹⁶⁷ Source : « Rôle des organisations régionales dans le maintien de la paix – Expérience de la CEEAC », présentation de la CEEAC.

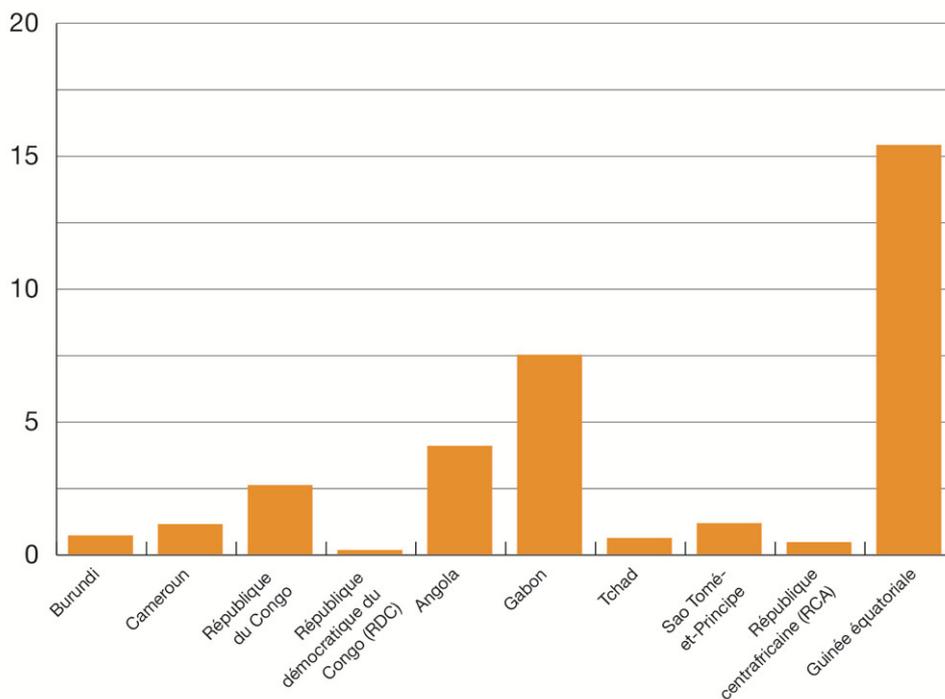
ANNEXE C

POPULATION ET PIB DES PAYS DE LA CEEAC

Population (en millions d'habitants)



PIB par habitant (en milliers de dollars U.S.)

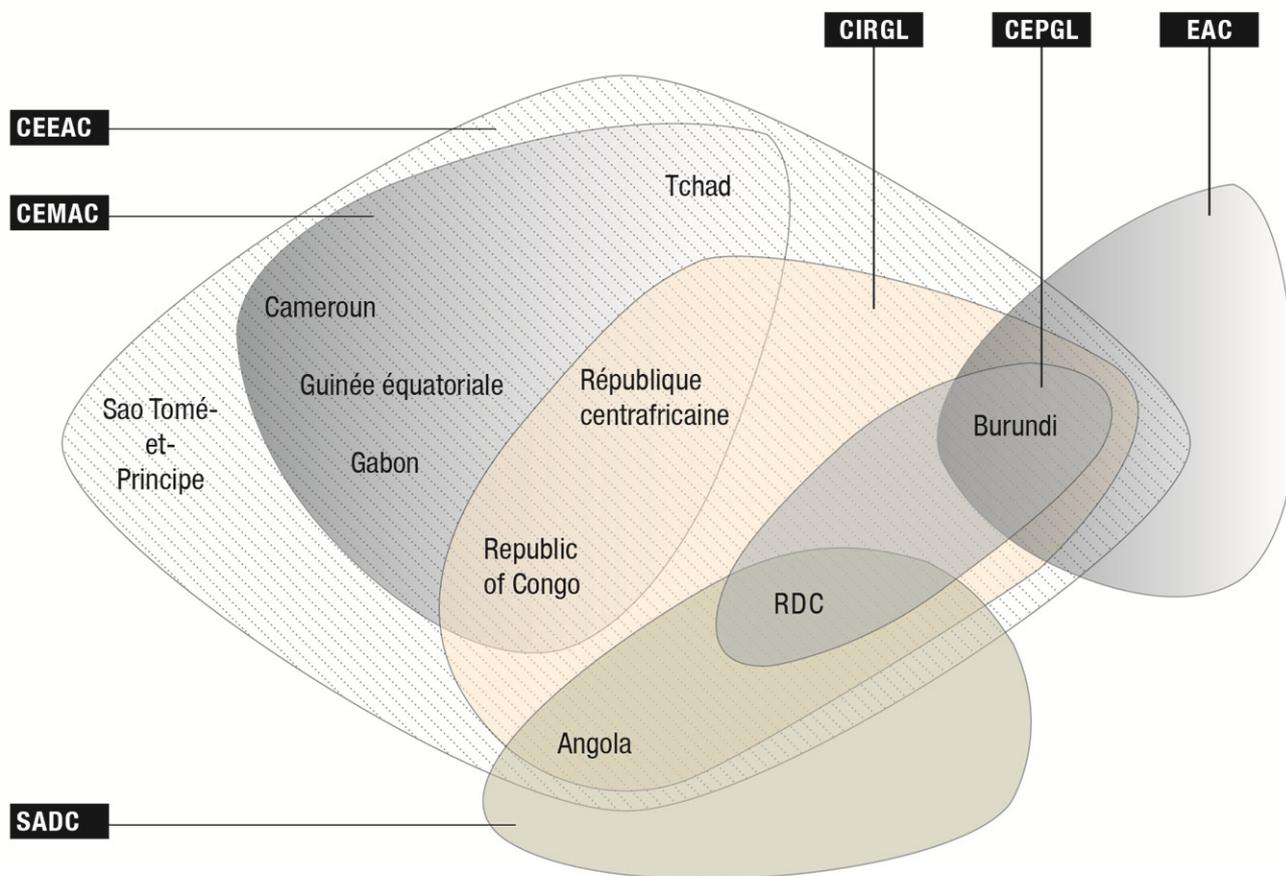


Pour 2010
(2011 pour
l'Angola)

Source population: <http://www.statistiques-mondiales.com>
Source population Sao Tomé-et-Principe: <http://donnees.banquemondiale.org/pays/sao-tome-et-principe>
Source PIB: <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.PCAP.CD> (année 2006-2010)
GRAPHES: CRISIS GROUP/KO 2011

ANNEXE D

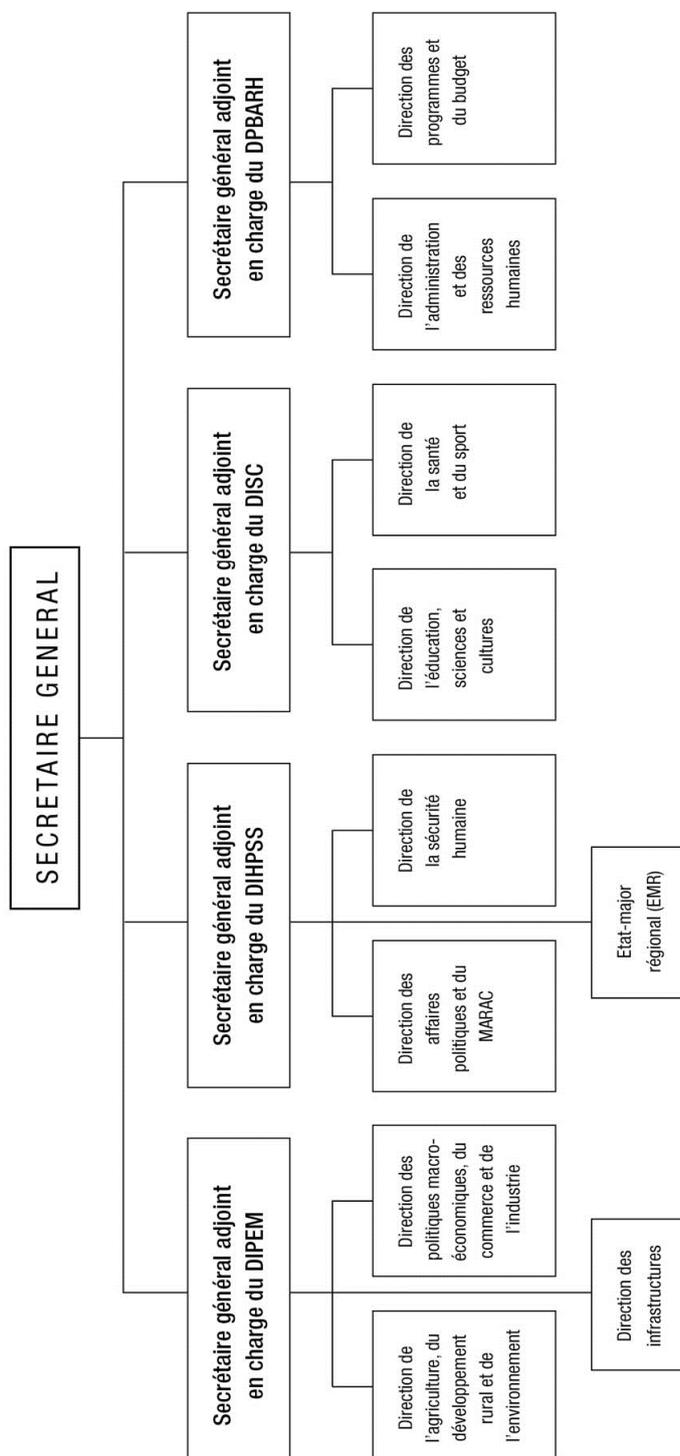
COMMUNAUTES REGIONALES EN AFRIQUE CENTRALE



- CEEAC** **Communauté économique des États de l'Afrique centrale** : Cameroun, République centrafricaine, République du Congo, Gabon, Guinée équatoriale, Tchad, République démocratique du Congo (RDC), Burundi, Angola, Sao Tomé-et-Principe.
- CEMAC** **Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale** : Cameroun, République centrafricaine, République du Congo, Gabon, Guinée équatoriale, Tchad.
- CEPGL** **Communauté économique des pays des grands lacs** : RDC, Rwanda, Burundi.
- CIRGL** **Conférence internationale sur la région des grands lacs** : Angola, Burundi, République centrafricaine, République du Congo, République démocratique du Congo (RDC), Kenya, Ouganda, Rwanda, Soudan, Tanzanie, Zambie.
- SADC** **Communauté de développement d'Afrique australe** : Angola, Botswana, République démocratique du Congo (RDC), Lesotho, Madagascar, Malawi, Ile Maurice, Mozambique, Namibie, Seychelles, Afrique du Sud, Swaziland, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe.
- EAC** **Communauté d'Afrique de l'est** : Kenya, Ouganda, Tanzanie, Burundi, Rwanda.

ANNEXE E

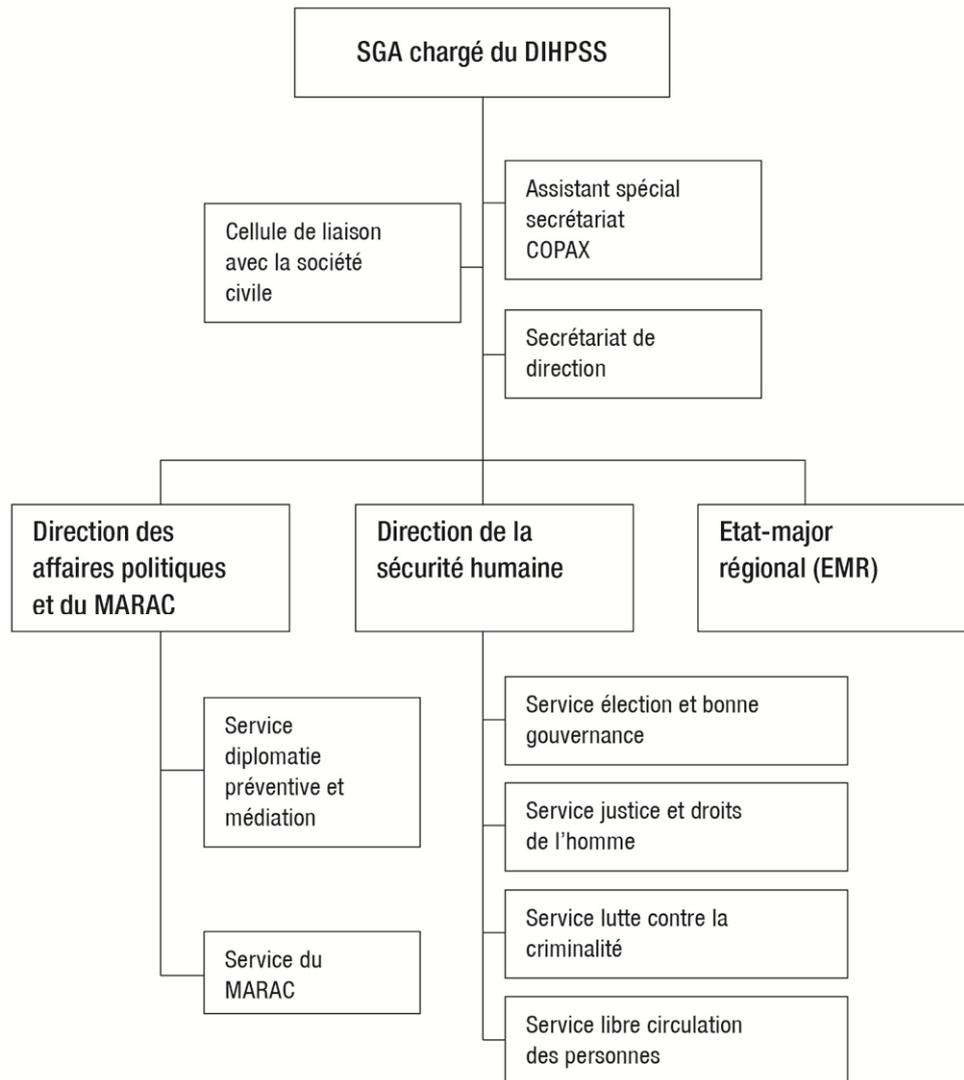
ORGANIGRAMME DE LA CEEAC



- DIPEM Département de l'intégration physique, économique et monétaire.
- DIHSS Département de l'intégration humaine, de la paix, de la sécurité et de la stabilité.
- DISC Département de l'intégration sociale et culturelle.
- DPBARH Département programmes, budget, administration et ressources humaines.
- MARAC Mécanisme d'alerte rapide de l'Afrique centrale.

ANNEXE F

ORGANIGRAMME DU DIHPSS



DIHPSS Département de l'intégration humaine, de la paix, de la sécurité et de la stabilité.
COPAX Conseil de paix et de sécurité d'Afrique centrale.
MARAC Mécanisme d'alerte rapide de l'Afrique centrale.

ANNEXE G

CHRONOLOGIE DE L'INTEGRATION REGIONALE EN AFRIQUE CENTRALE

Octobre 1958

Lancement de l'initiative avortée des « Etats-Unis de l'Afrique latine » par Barthélemy Boganda. Le père de l'indépendance centrafricaine souhaitait réunir les membres de l'Afrique équatoriale française (AEF), l'Angola portugais et les territoires sous colonisation belge (Rwanda, Burundi et la République démocratique du Congo) dans un grand ensemble régional.

Juin 1959

Création de l'Union douanière équatoriale (UDE) regroupant la République centrafricaine (RCA), la République du Congo, le Gabon et le Tchad.

18 mai 1960

Signature par la République du Congo, le Tchad et la République centrafricaine de la charte de Fort Lamy instituant l'Union des républiques d'Afrique centrale. Le Gabon refusa de signer cette charte qui créait une simple union douanière. De ce fait, le projet fut rapidement abandonné.

1961

Adhésion du Cameroun à l'Union douanière équatoriale (UDE).

8 décembre 1964

Signature à Brazzaville par les chefs d'Etat du Gabon, Tchad, Cameroun, République du Congo et de la République centrafricaine du traité instituant l'Union douanière et économique d'Afrique centrale (UDEAC).

1^{er} janvier 1966

Entrée en vigueur du traité instituant l'UDEAC.

2 avril 1968

Création de l'Union des Etats d'Afrique centrale (Tchad, République centrafricaine, Zaïre) sous l'impulsion du Zaïre. La République centrafricaine n'a été membre que quelques mois et le Tchad a rejoint l'UDEAC en 1971.

Octobre 1983

Signature à Libreville du traité instituant la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC) par le Burundi, le Rwanda, le Cameroun, la République du Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale, la Répu-

blique centrafricaine, la République démocratique du Congo, le Tchad, l'Angola et Sao Tomé-et-Principe.

Janvier 1984

Adhésion de la Guinée équatoriale à l'UDEAC.

Décembre 1984

Entrée en vigueur du traité instituant la CEEAC.

28 mai 1992

Création par les Nations unies du Comité consultatif permanent pour les questions de paix et de sécurité en Afrique centrale (CCPNUQSAC).

16 mars 1994

Signature à N'Djamena du traité instituant la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC). Le Cameroun, la République du Congo, le Gabon, le Guinée équatoriale, la République centrafricaine et le Tchad créent la CEMAC pour prendre le relais de l'UDEAC, jugée inefficace.

8 juillet 1996

Etablissement du pacte de non-agression à Yaoundé entre les Etats membres de la CEEAC.

25 janvier 1997

Médiation des chefs d'Etat gabonais, tchadien, burkinabè et malien dans la crise centrafricaine. Signature des accords de Bangui qui instaurent une trêve entre les forces loyales au président Patassé et les mutins conduits par le commandant Anicet Saulet.

31 janvier 1997

Création d'une Mission interafricaine de surveillance des accords de Bangui (MISAB), conformément aux termes de l'accord conclu lors de la conférence de concertation et de dialogue tenue à Bangui du 11 au 16 janvier 1997.

8 février 1997

Déploiement de la MISAB à Bangui composée au total de 750 militaires provenant des quatre pays dont les chefs d'Etat formaient le comité de médiation (Burkina Faso, le Gabon, le Mali et le Tchad) et les contingents du Sénégal et du Togo venus en appui. Le commandement militaire a été assuré

par le Gabon avec le soutien logistique et financier de la France.

5 février 1998

Dissolution officielle de l'UDEAC remplacée par la CEMAC.

6 février 1998

Sommet de Libreville qui « réactive » la CEEAC, alors inopérante. Lors de ce sommet, les chefs d'Etat présents se sont engagés à faire renaître l'organisation et à prendre la responsabilité de la paix et la sécurité dans la sous-région.

25 février 1999

Décision à Yaoundé instituant le Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale (COPAX).

Juin 1999

Sommet de la CEEAC à Malabo qui identifie des actions prioritaires : développement des capacités de maintien de la paix, intégration économique et monétaire et création d'un mécanisme de financement autonome pour la CEEAC.

24 février 2000

Conférence extraordinaire des chefs d'Etat des pays membres de la CEEAC à Malabo et signature du pacte d'assistance mutuelle et du protocole relatif au COPAX.

Avril 2000

Installation de la Cour de justice de la CEMAC à N'Djamena.

22 juin 2000

Installation de la Commission interparlementaire de la CEMAC à Malabo.

Juillet 2002

Adoption du mémorandum d'entente sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération entre l'Union africaine et les Communautés économiques régionales à Durban en Afrique du sud.

25 octobre 2002

Création de la Force multinationale en Centrafrique (FOMUC) par la CEMAC. Cette force remplace la Mission des Nations unies en République centrafricaine (MINURCA) dont le mandat a pris fin en 2000, afin d'assurer un environnement sûr à la population et soutenir la formation des forces armées

centrafricaines. La FOMUC comptait environ 350 militaires de trois pays africains (République du Congo, Gabon et Tchad). Sa mise en place était soutenue par le détachement français BOALI d'environ 200 militaires.

2003

Institution d'une Contribution communautaire d'intégration (CCI) destinée à fournir à la CEEAC les ressources nécessaires à la réalisation de ses projets. Seuls cinq des onze Etats membres ont signé la convention permettant la mise en œuvre de cette CCI.

Juillet 2003

Médiation de la CEEAC à la suite du coup d'Etat à Sao Tomé-et-Principe survenu le 16 juillet.

Octobre 2003

Création d'une brigade régionale de maintien de la paix par la CEEAC. La Force multinationale de l'Afrique centrale (FOMAC) s'inscrit donc dans le cadre de la Force africaine en attente (FAA) dont elle constitue l'une des cinq brigades prévues par l'architecture de paix et de sécurité de l'Union africaine.

28 janvier 2004

Signature à Brazzaville du pacte de non-agression, de solidarité et d'assistance mutuelle entre les pays membres de la CEMAC.

2005

Création d'une Unité électorale au Secrétariat général de la CEEAC par la douzième conférence des chefs d'Etat et de gouvernement. Depuis lors, la CEEAC a déployé sept missions d'observation électorale de court terme. Faute de moyens suffisants, l'Unité électorale n'a pas encore pu mener de véritable mission d'appui aux structures nationales ni de mission d'observation à moyen ou long terme.

Juin 2006

Octroi par l'Union européenne de 4 millions d'euros dans le cadre du neuvième Fonds européen pour le développement (FED), destinés à renforcer les capacités de la CEEAC à gérer des actions préventives concrètes et notamment à l'opérationnalisation du Mécanisme d'alerte rapide de l'Afrique centrale (MARAC). La Facilité de paix africaine (African Peace Facility, APF) de l'UE, créée en 2004 pour soutenir les opérations de maintien de la paix en Afrique et l'architecture de paix et de

sécurité, a également mis en place un financement pour le recrutement et les salaires de neuf officiers pendant une durée de trois ans au profit de la FOMAC.

Novembre 2006

Manœuvre multinationale sous-régionale SAWA 2006 organisée au Cameroun par la CEEAC.

Février 2007

Lancement du Programme d'appui en matière de paix et de sécurité (PAPS), financé par le neuvième FED au profit de la CEEAC.

5 juin 2007

Retrait du Rwanda de la CEEAC pour rejoindre la Communauté de l'Afrique de l'Est en juillet 2007, parce que le pays « est confronté aux problèmes liés aux multiples appartenances aux Communautés économiques régionales » induisant des coûts supplémentaires.

10-17 novembre 2007

Exercice multinational interarmées de maintien de la paix Bahr el-Ghazal au Tchad auquel ont participé les forces armées des pays de la CEEAC et du Togo, invité par le Tchad.

Février 2008

Signature par tous les Etats de la CEEAC des actes juridiques portant désignation des unités dédiées à la brigade régionale en attente et l'Etat-major régional (EMR).

Mars 2008

Sommet extraordinaire de la CEMAC à Kinshasa sur la situation au Tchad. Le sommet a exhorté les pays membres de ce regroupement sous-régional à apporter une assistance d'urgence au Tchad.

Mai 2008

Mission d'observation électorale en Guinée équatoriale de la CEEAC.

12 juillet 2008

Remplacement de la FOMUC par la Mission de consolidation de la paix en République centrafricaine (MICOPAX 1) placée sous l'autorité de la CEEAC.

Septembre 2008

Mission d'observation électorale en Angola de la CEEAC.

Février 2009

Demande de révision du protocole du COPAX « aux fins de son adaptation aux évolutions et enjeux du moment, notamment à la structure de paix et de sécurité de l'Union africaine ». Il s'agit

en effet de reconfigurer la coopération policière, de rendre effective et de certifier l'opérationnalisation des structures du COPAX, de renforcer les capacités opérationnelles des unités des Etats membres affectées à la FOMAC. En somme, il s'agirait de promouvoir les synergies et l'interopérabilité du COPAX avec les autres Communautés économiques régionales et le Conseil de paix et de sécurité de l'UA. Ce travail reste à engager.

21-23 mai 2009

Atelier régional à Libreville sur la mise en œuvre du Programme frontière de l'Union africaine et de celui de la CEEAC.

Juin 2009

Lancement de la conception d'une stratégie de sécurisation visant à endiguer les risques émergents dans le Golfe de Guinée. Dans le cadre de cette stratégie, des opérations de surveillance menées par quatre Etats membres (Cameroun, Gabon, Guinée équatoriale, Sao Tomé-et-Principe) ont été lancées.

Juin 2009

Validation du Programme Frontières de la CEEAC (PF-CEEAC) par les Etats membres. Ce programme s'inscrit à la fois dans le Programme Frontière de l'Union africaine (PFUA), entériné par le Conseil exécutif de l'UA lors de sa onzième session ordinaire (juin 2007), et dans le mandat donné par la treizième conférence des chefs d'Etat et de gouvernement au Secrétariat général (octobre 2007) de mettre en œuvre un programme d'action sur la sécurité transfrontalière.

Juillet 2009

Mission d'observation électorale de la CEEAC en République du Congo.

août 2009

Mission d'observation électorale de la CEEAC au Gabon.

24 octobre 2009

Organisation du quatorzième sommet des chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEEAC à Kinshasa, dans le but de trouver une solution à la crise dans l'Est du pays. Le Programme frontières de la CEEAC (PF-CEEAC) a été validé lors de ce même sommet. Création d'un comité des ambassadeurs qui jouera le rôle d'interface permanent entre le Secrétariat général de la CEEAC et les hautes autorités politiques des Etats membres, et d'un

Groupe d'analyse stratégique au sein du Secrétariat général, qui constitue le premier échelon du processus décisionnel de gestion de crise.

22 mai-10 juin 2010

Exercice « Kwanza 2010 » qui s'est déroulé en Angola et a abouti à la validation de la FOMAC par l'UA.

Janvier 2011

Mission d'observation électorale de la CEEAC en Centrafrique.

Mars 2011

Report de la quinzième conférence des chefs d'Etats et de gouvernements.

Juin 2011

Nouveau report de la quinzième conférence des chefs d'Etats et de gouvernements.

ANNEXE H

ACRONYMES

AFRICOM	Commandement régional américain pour l'Afrique	FOMAC	Force multinationale de l'Afrique centrale
APF	Facilité de paix pour l'Afrique	FOMUC	Force multinationale en Centrafrique
CCI	Contribution communautaire d'intégration	Franc CFA	Franc de la Communauté financière africaine
CCPNUQSAC	Comité consultatif permanent des Nations unies sur les questions de sécurité en Afrique centrale	IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
CDS	Comité de défense et de sécurité	LRA	Armée de résistance du Seigneur
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest	MARAC	Mécanisme d'alerte rapide de l'Afrique centrale
CEEAC	Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale	MICOPAX	Mission de consolidation de la paix en Centrafrique
CEMAC	Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale	MISAB	Mission interafricaine de surveillance des accords de Bangui
CEN-SAD	Communauté des Etats sahélo-sahariens	MPLA	Mouvement populaire pour la libération de l'Angola
CEPGL	Communauté économique des pays des Grands Lacs	PAPS	Programme d'appui en matière de paix et de sécurité
CER	Communautés économiques régionales	RCA	République centrafricaine
CEWS	Système d'alerte préventive continentale	RDC	République démocratique du Congo
CIGLR	Conférence internationale de la région des Grands Lacs	ROP	Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix
COPAX	Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale	SADC	Communauté de développement d'Afrique australe
CRESMAC	Centre de coordination régionale pour la sécurité maritime en Afrique centrale	SECMAR	Plan de surveillance commune
DDR	Programme de désarmement, démobilisation et réintégration	RSS	Réforme du secteur de sécurité
DIHPSS	Département de l'intégration humaine, de la paix, de la sécurité et de la stabilité de la CEEAC	UA	Union africaine
EAC	Communauté d'Afrique de l'Est	UDEAC	Union douanière et économique de l'Afrique centrale
EMR	Etat-major régional	UMA	Union du Maghreb arabe
FED	Fonds européen de développement	UNITA	Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola
FFG	Forces françaises au Gabon	UNOCA	Bureau régional des Nations unies pour l'Afrique centrale
FLEC	Front de libération de l'enclave du Cabinda		
FNL	Forces nationales de libération		
FNLA	Front national pour la libération de l'Angola		