



NOTE D'ANALYSE POLITIQUE

LA CARIC (capacité africaine de réponse immédiate aux crises) : ENJEUX GÉOPOLITIQUES ET DÉFIS DE LA MISE EN ŒUVRE

par **Dr Samuel NGUEMBOCK**
nguembock@thinkingafrica.org

Professeur de géopolitique à l'Institut supérieur du management public et politique (ISMaPP)-Paris

Annoncée le 27 mai 2013 à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'Union africaine à Addis-Abeba, la création de la Capacité africaine de réponse immédiate aux crises (CARIC) suscite aujourd'hui de nombreuses interrogations de la part de nombre d'observateurs et d'analystes des mutations géopolitiques en Afrique. A l'issue du 26^e sommet Afrique-France sur la paix et la sécurité et à la veille du prochain sommet de l'Union africaine, la question de l'atteinte de la pleine capacité opérationnelle de la Force africaine en attente et celle de la mise en œuvre de l'alternative stratégique (la CARIC) font encore débat dans les milieux diplomatiques africains. Dans un contexte de multiplication et de superposition des projets de création et/ou de mise en œuvre effective des dispositifs de sécurité et de défense en Afrique¹ d'une part, et de complexification des foyers de tensions et des situations post-conflit (Centrafrique, République démocratique du Congo...) d'autre part; la problématique de la nécessité de la création et de la mise en œuvre de la CARIC mérite une réflexion approfondie pour comprendre les enjeux et les défis autour de sa création mais aussi les conséquences de sa mise en œuvre dans la perspective de l'opérationnalisation de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS)².

Depuis le premier sommet Afrique-France entièrement consacré à la paix et à la sécurité en 1998, l'Afrique a réalisé des avancées considérables aussi bien sur le plan politico-institutionnel que sur celui de l'expérience opérationnelle dans le domaine du maintien et de la consolidation de la paix : la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, la mise en place de l'AAPS. L'Afrique a également connu une diminution du nombre des conflits et un progrès significatif en matière de paix, certes avec l'appui technique et opérationnel des Nations Unies et des partenaires étrangers : la résolution des conflits en Angola, au Mozambique, au Libéria, en Sierra Leone, en RDC, la Mission de l'Union africaine au Burundi... en sont quelques exemples. On peut se réjouir de ces avancées compte tenu de l'échec en tous points de l'Organisation de l'unité africaine au cours de la décennie 1990 face à la multiplication des guerres

1. Conseil de paix et de sécurité de l'UA, l'Architecture africaine de paix et de sécurité, la Force africaine en attente, les Brigades régionales, réformes des armées nationales... depuis le début de la décennie 2000.

2. L'AAPS a été créée par l'Union africaine et les Communautés économiques régionales (CER) en 2003 avec pour objectif de prévenir, de gérer et de résoudre les conflits en Afrique. Elle est composée d'un organe central : le Conseil de paix et de sécurité de l'UA, des CER et d'une Force africaine en attente composée essentiellement des Brigades régionales en attentes.

civiles dans le continent. De la même manière, on peut légitimement rester perplexe ou sceptique devant non seulement la modestie des moyens strictement africains déployés, mais aussi les faiblesses opérationnelles et structurelles des dispositifs africains de sécurité mis en place dans la perspective de l'Architecture africaine de paix et de sécurité.

Mais au-delà de ce seul débat sur la capacité de l'Afrique à construire une force de réaction rapide en cas de crise, il faut également s'interroger sur la cohérence et/ou la cohabitation de ce projet avec des dispositifs dont la mise en œuvre reste en cours, la Force africaine en attente notamment. A ce titre, la création de la CARIC pourra-t-elle procurer à terme un appui décisif à la Force africaine en attente qui représente pour l'heure le bras militaire de l'Architecture africaine de paix et de sécurité? En d'autres termes, son ambition est-elle de renforcer le processus de mise en œuvre de la FAA? Par ailleurs, sur quel instrument politico-institutionnel va-t-elle s'appuyer? Sur une volonté politique des Etats africains? Sur une capacité de décision? Si oui laquelle et où peut-on la trouver? Sur des moyens d'action nationaux militaires ou non militaires? Sous quel format : alliance, défense commune ou coopération structurée permanente entre quelques Etats? Telles sont les questions qui structurent la présente réflexion. L'objectif de cette dernière étant précisément d'identifier et d'analyser les défis de la mise en œuvre de la CARIC et les potentielles conséquences sur les dispositifs de sécurité en cours de réalisation.

LA CARIC COMME ENJEU GÉOPOLITIQUE DE PUISSANCE

L'objectif visé depuis la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, organe de décision permanent en la matière, est de faire de l'Union africaine un acteur capable de répondre efficacement et de manière crédible aux crises et aux conflits qui éclatent au sein du continent. Mais la crise malienne a laissé entrevoir une profonde sclérose des institutions panafricaines mises en place depuis le début de la décennie 2000. Elle a surtout mis au grand jour la lente et laborieuse mise en œuvre de la Force africaine en attente du point de vue de sa capacité d'anticipation, de mobilisation des forces, de planification et de conduite des opérations de maintien de la paix d'envergure.

L'échec de la participation effective des Africains, notamment de l'Union africaine et de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) au Mali a créé une onde de choc dans la classe politique africaine au premier rang de laquelle

l'Afrique du Sud, puissance continentale aux ambitions géopolitiques affirmées. Celle-ci, soutenue par l'Éthiopie et l'Ouganda est à l'origine de la création de la CARIC, une force qui se veut en principe « provisoire et immédiatement opérationnelle » mais qui dissimule bien de réels antagonismes géopolitiques entre les puissances occidentales notamment la France et les États-Unis et les puissances régionales africaines dans la gestion des conflits en Afrique. Des antagonismes que la France a habilement habillés diplomatiquement à l'issue du dernier sommet de l'Élysée en annonçant sa disponibilité à apporter son soutien à la création de la force africaine de réaction rapide.

La CARIC, une alternative stratégique pour l'appropriation africaine ?

Si l'initiative prise par les Africains de créer la CARIC se justifie par l'incapacité de ces derniers à prendre pleinement part aux récents conflits africains et à jouer particulièrement un rôle de premier plan dans la gestion de la crise malienne, deux autres niveaux d'explication semblent pertinents pour rendre compte de « l'urgente nécessité » de créer un dispositif régional de sécurité supplémentaire en Afrique. Le premier niveau d'explication est lié à la sociologie des acteurs et au poids des contributions de ceux-ci depuis le début de la mise en œuvre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité jusqu'à la gestion des conflits au cours de la décennie écoulée. À ce propos, il semble opportun de le préciser, le passage de l'OUA à l'Union africaine a été motivé entre autre par le concept d'appropriation africaine. L'idée étant de laisser aux Africains le soin d'apporter en toute autonomie des « solutions africaines » aux « problèmes africains ». Aujourd'hui la réalité s'inscrit en totale contradiction avec l'ambition de départ. Avant la mise en place des prolégomènes de l'AAPS et les débuts de la mise en œuvre de la FAA, l'Afrique a été strictement dépendante de l'aide étrangère tant sur le plan du déploiement des forces de maintien de la paix que sur la conception, la planification et la conduite des opérations de paix dans le continent.

La mise en place par la France en 1998 du programme Recamp (Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix), devenu EuroRecamp avec l'europanisation de la défense, ou le programme Africom, initiative américaine, contribue largement à la mise en œuvre des dispositifs panafricains de sécurité et de défense. Le rôle majeur de la France, des États-Unis ou de l'Union européenne, pour ne citer que ceux-là, dans la gestion des conflits et des situations de reconstruction post-conflits en Afrique est incontestable. L'appui technique, financier et opéra-

tionnel que ces acteurs ont apporté dans le cadre des opérations conduites par l'ONU, des missions européennes en Afrique, des opérations hybrides ONU/UA ou même des missions exclusivement africaines le témoigne suffisamment. Sans être exhaustif, citons à ce propos : le financement à 100 % de la Mission de l'Union africaine en Somalie par les bailleurs étrangers, soit 500 millions de dollars par an, la contribution marginale des États membre de l'Union africaine au budget de l'organisation, le soutien logistique, financier et opérationnel apporté par les partenaires étrangers dans la lutte contre la piraterie et l'insécurité maritime dans les golfes de Guinée et d'Aden... La dépendance des acteurs continentaux, dénoncée de plus en plus par nombre d'Africains, à l'égard de leurs partenaires étrangers semble donc clairement établie, ce qui représente un échec indéniable dans la mise en œuvre du concept d'appropriation africaine et qui justifie dans cette perspective la volonté des Africains de se doter indépendamment de l'assistance extérieure d'une force proprement africaine et à l'initiative exclusivement africaine.

Le deuxième niveau d'explication tient à l'échec de la diplomatie militaire sud-africaine en République centrafricaine. En effet, avant le renversement par les rebelles de la Séléka du président François Bozizé, Pretoria restait un partenaire clé du gouvernement centrafricain dans le domaine de la défense. Dans un entretien accordé le 25 août 2013 à l'hebdomadaire dominical sud-africain « Sunday Times »³, l'ex-président François Bozizé affirmait qu'un accord secret de défense avait été signé en 2007 entre l'Afrique du sud et la Centrafrique, lequel accord n'aurait pas été respecté par l'actuel président sud africain, Jacob Zuma. L'objectif de cet accord était principalement de fournir à la Centrafrique des troupes et des armes sud africaines afin de pouvoir stopper l'avancée de la Séléka sur Bangui. Le renouvellement de cet accord en décembre 2012 n'a pas permis d'accroître suffisamment ni les effectifs militaires sud-africains, ni la logistique militaire en Centrafrique. Seuls 200 soldats sud africains environ ont été finalement mis à la disposition du président Bozizé en janvier 2013.

Si le président Bozizé exprime donc son amertume face à cette situation à l'endroit de son homologue sud-africain, il semble avoir surestimé la puissance militaire de Pretoria dans les relations internationales africaines. Or la défaite de l'ex-président centrafricain, du point de vue des intérêts géopolitiques et géostratégiques sud africains en Centrafrique, constitue pour l'Afrique du sud un échec politique et stratégique

3. Sunday Times, édition du dimanche 25 août 2013

lourd de conséquence sur sa politique étrangère et son rayonnement dans le continent.

De ce point de vue, la CARIC semble être un moyen de recours diplomatique, une alternative stratégique mais aussi une fenêtre d'opportunité pour l'Afrique du Sud lui permettant de rassembler ses partenaires africains autour d'une volonté commune et d'un intérêt commun de doter le continent d'un instrument de défense crédible et efficace, capable de répondre en cas de besoin à toute situation de crise nécessitant l'emploi de la force. Telle semble être la mission qu'a confié Jacob le président Zuma au général Sékouba Konaté, Haut représentant de l'Union africaine chargé de l'opérationnalisation de la FAA, auprès des Chefs d'Etat et de gouvernement du continent, notamment les Chefs d'Etat d'Angola, de Guinée équatoriale, du Congo Brazzaville et du Cameroun.

Sous ce regard, deux dispositifs dans la mise en œuvre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité pourraient s'affronter à court ou à moyen terme. D'un côté une initiative « artificiellement » africaine : la Force Africaine en Attente, soutenue en tous points par les puissances étrangères occidentales. Et de l'autre une initiative « originellement » africaine contrôlée par l'Afrique du Sud et pouvant potentiellement en cas de besoin bénéficier du soutien opérationnel des BRICS. Les réserves émises par le Brésil sur les interventions militaires françaises en Afrique semblent ne pas être en contradiction avec les positions sud-africaines.

La CARIC : vers une option opérationnelle « courtermiste » ?

Si le président Zuma a la conviction que l'Afrique peut et a les moyens d'agir rapidement et de façon décisive, déclaration faite lors du mini sommet de la CARIC organisé à Pretoria le 5 novembre 2013, ce dernier n'a certainement pas tort au regard des effectifs militaires nationaux, des budgets consacrés à la défense nationale et des richesses nationales des pays africains. Mais cela suffit-il pour qu'une force africaine de réaction rapide soit mise en place immédiatement ? Si l'idée est de mutualiser les contributions et les moyens des principales puissances militaires du continent, l'objectif étant d'entériner la création de la CARIC au cours du prochain sommet de l'Union africaine début 2014, l'approche « courtermiste » défendue par l'Afrique du Sud laisse des raisons de se montrer sceptique.

La CARIC conçue pour pallier les retards dans la mise en place de la Force africaine en attente, connaît elle-même de sérieux attermoissements quant à son opérationnalisation rapide. Elle souffre de l'absence et de l'insuffisance d'un accompagnement institutionnel et politique. Depuis l'annonce de sa création au mois

de mai 2013, seuls six pays sur les cinquante quatre de l'Union africaine ont immédiatement exprimé leur adhésion effective au projet. Il s'agit de l'Afrique du Sud, l'Ethiopie, le Kenya, le Nigeria, l'Ouganda, l'Angola. L'Algérie manifeste son intérêt d'apporter à la CARIC un soutien matériel, en formation et en matière d'échange de renseignement dans la limite de ses moyens, mais elle précise toutefois que le déploiement de la CARIC devrait se faire sous mandat de l'Union africaine conformément à son Acte constitutif⁴.

A la base même de l'initiative, plusieurs handicaps peuvent être relevés. Au cours du dernier sommet sur la CARIC en Afrique du sud, le président Zuma précisait que : « nous sommes réunis aujourd'hui pour assurer l'opérationnalisation rapide de la capacité africaine de réponse immédiate aux situations de crise et fournir un cadre aux pays qui souhaitent apporter leur soutien volontaire à cette fin ». Or une telle réunion aurait dû être précédée par une phase de préparation du projet qui devait examiner la faisabilité, l'adaptabilité ainsi que la volonté d'adhésion des pays membres à ce dernier.

Finalement le sommet du 5 novembre dernier visait trois objectifs qui, à l'examen des faits, renforcent le scepticisme de bon nombre d'observateurs par rapport à l'opérationnalisation rapide de la CARIC. D'abord, sans un cadre permanent de concertation, il était question d'échanger les points de vue sur les efforts déployés jusqu'à cette date sur l'opérationnalisation de la CARIC. Ensuite, faire le point sur l'état des engagements des pays membres et identifier les voies et moyens permettant de soutenir efficacement la CARIC. Et enfin d'accélérer la mise en œuvre de la CARIC par la mise en place d'un groupe de travail chargé d'élaborer des propositions sur les modalités d'opérationnalisation de la CARIC.

Aussi volontariste soit-il, le projet de création de la CARIC porté principalement par l'Afrique du Sud semble minimiser les réalités géopolitiques qui structurent les relations internationales africaines. L'idée d'une appropriation africaine comme fondement politique pour la mise en place de la CARIC, bien qu'elle suscite l'adhésion de certains pays comme l'Ethiopie, le Kenya, le Nigéria, l'Algérie..., paraît ne pas tenir compte, ou du moins minimiser, la centralité des puissances occidentales dans la réalisation de l'Ar-

4. Algérie Presse Service, édition du 6 novembre 2013. Le ministre de la communication algérien Abdelkader Mes-sahel représentant le Président Bouteflika au sommet du 5 novembre à Pretoria affirmait que « La création de la CARIC renforcera l'appropriation par l'Afrique de son destin ».

chitecture africaine de paix et de sécurité, ainsi que la dépendance plus marquée de nombre de pays africains, dans le cadre des coopérations bilatérales pluri-dimensionnelles, à l'égard des puissances étrangères. Est-il donc possible de créer à court terme une force exclusivement panafricaine et indépendante avec des moyens d'action nationaux tributaires de l'aide étrangère en tous points ?

LES DÉFIS ET LES PERSPECTIVES DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA CARIC

Après le constat d'une ambition volontariste de la part des pays africains adhérant, à travers la création de la CARIC, au concept d'appropriation africaine, vient le repérage des défis qui s'offrent à elle dans la perspective de sa mise en œuvre. Nous avons déjà évoqué les raisons qui président à la création de la CARIC notamment la volonté exprimée par certains Etats africains de renforcer l'appropriation par l'Afrique de son propre destin. De ce point de vue, depuis 1997, si l'on s'en tient au discours, les Etats africains ont décidé de ne plus jouer un rôle marginal dans le règlement des différends en Afrique. Ainsi, le 25 octobre 1997 à Harare, lors de la deuxième réunion des chefs d'Etat-major de l'Organisation de l'unité africaine, le Secrétaire général de l'époque Salim Ahmed Salim, dans son discours, indiquait que : « Les Etats membres de l'OUA ne peuvent plus se permettre de rester passifs et d'attendre que la Communauté internationale s'intéresse davantage à nos problèmes dont nous sommes souvent les premiers responsables ». L'ambition de ne plus dépendre ni militairement, ni financièrement de l'étranger n'est donc pas nouvelle. Elle est aujourd'hui vieille de seize ans. Si la réalisation de la FAA est lente et laborieuse et si elle s'avère un échec en 2015, date de l'atteinte de sa pleine capacité opérationnelle, le premier défi de la CARIC ne sera-t-il pas de trouver les modalités d'articulation entre sa propre structuration politico-stratégique et l'Architecture africaine de paix et de sécurité actuelle ?

La CARIC et la FAA : les défis de la coordination et de l'articulation des stratégies

Même si l'Afrique du Sud reconnaît progressivement que pour garantir des solutions africaines aux problèmes africains, l'Afrique a besoin à la fois d'une volonté et d'un engagement dans le cadre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité pour mettre en place la CARIC, elle peine encore à définir les modalités de coexistence ou de cohabitation entre les deux dispositifs. La mise en place de la CARIC implique impérativement son positionnement dans l'Architecture africaine de paix et de sécurité. Dans cette perspective, plusieurs possibilités s'offrent à elle. Mais

pour que celles-ci soient opérantes il faut une rationalisation de ses priorités.

Premièrement, contrairement à son approche «courtermiste» qui semble ne pas être réaliste, il faut que sa réalisation soit inscrite dans le moyen terme. Ce qui pourrait avoir le mérite de capitaliser les acquis de la Force africaine en attendant notamment les expériences régionales et les moyens acquis en terme de formation, d'appui technique et opérationnel dans les processus de mutualisation et de certification des Brigades régionales. Vu sous cet angle, la reconnaissance par le président Zuma du rôle central de l'Architecture africaine de paix et de sécurité dans le contrôle politique et la direction stratégique du déploiement de la CARIC est un axe de travail qui mérite d'être approfondi dans l'optique de la survie de cette dernière.

Deuxièmement, au-delà du simple slogan d'appropriation africaine, définir et proposer dans une perspective réaliste la réforme du dispositif actuel de la Force africaine en attendant de façon à ouvrir le débat sur la pertinence et l'efficacité opérationnelle de la CARIC dans le cadre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité. Ce qui nécessite la construction d'une capacité d'action diplomatique et d'une habileté stratégique rigoureusement structurée en lieu et place d'une simple démarche de sensibilisation auprès des dirigeants africains.

Troisièmement, donner un sens plus visible à la CARIC et clarifier sa plus-value par rapport à la FAA du point de vue des modalités de son fonctionnement, du financement et de la logistique. Ce qui permettrait également de préciser la nature des opérations militaires à conduire, les menaces et les circonstances devant présider au déploiement des forces dont la direction politique reste entre les mains des Etats membres. Sur ce dernier point, le positionnement de l'Algérie montre bien la nécessité d'un travail de précision dans la mise en place de la CARIC.

On peut se réjouir de ces possibilités qui s'offrent à la CARIC mais les contraintes qui pèsent sur sa mise en place semblent ne pas être facilement surmontables. Les Etats africains, depuis la mise en place de l'Architecture africaine de paix et de sécurité développent, certes lentement mais progressivement, une nouvelle sociologie militaire qui tend à consolider tant bien que mal des pôles régionaux de sécurité collective. Cette stratégie approuvée au niveau de l'enceinte continentale et soutenue par les bailleurs étrangers notamment la France, l'Union européenne et les Etats-Unis, implique une décentralisation de la construction de la Force africaine en attendant par la constitution des Brigades régionales en attendant.

De ce point de vue, il est difficile de faire fonctionner la CARIC aux côtés des dispositifs actuels sans toutefois les enterrer. Alors que la décentralisation du processus de mise en œuvre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité a constitué la plus grande innovation marquant la rupture avec le fonctionnement traditionnel et l'incapacité de l'OUA à jouer un rôle déterminant dans la résolution des conflits en Afrique, la création de la CARIC semble donner tort aux architectes de cet instrument. Le seul échec de la CEDEAO au Mali ne justifie pas l'urgente nécessité de créer la CARIC. C'est une erreur monstrueuse d'appréciation des causes de cet échec. Rien n'a empêché les autres Brigades régionales et les pays membre de l'UA hors Afrique de l'Ouest individuellement ou collectivement de combler ces lacunes capacitaires : l'on a pu bien apprécier la participation tchadienne. Pour que la CARIC se positionne au sein de l'Architecture africaine de paix et de sécurité, il faut qu'elle apporte des réponses aux questions qui n'existaient pas auparavant.

La CARIC, une bonne alternative mais anachronique

Aujourd'hui la création de la CARIC présente plus de risques et d'inconvénients qu'elle n'offre d'opportunités et d'avantages. Or elle aurait pu servir de support solide à la création d'une défense africaine dans son format actuel à la fin de la décennie 1990. Elle aurait peut-être pu réaliser ce que la Communauté européenne de défense (CED) a raté en 1954 c'est-à-dire partir d'un noyau dur et restreint composé de pays volontaires pour susciter l'adhésion progressive de l'ensemble des pays du continent.

Si la CARIC est effectivement créée, elle sera porteuse de difficultés nouvelles ou pourra complexifier les difficultés actuelles. Sur le plan collectif elle va demander plus d'investissement de la part des Etats membres tenus de veiller au renforcement des capacités des dispositifs opérationnels existants mais aussi de contribuer à la réalisation de la CARIC. Sa mise en œuvre ne va pas résoudre l'éternel problème de mobilisation des troupes et de la logistique nationale qui ne se résume pas à la création d'instruments régionaux mais qui est davantage lié à la chaîne de politique publique, cette dernière étant tributaire des choix politiques et des intérêts strictement nationaux. A ce titre l'adhésion diversement apprécié à la CARIC par les Etats, comme le Tchad, l'Angola, ou l'Ouganda qui ont annoncé la mise à la disposition de la CARIC de contingents militaires et d'une contribution financière, d'une part, et le Gabon, le Congo ou le Cameroun qui tardent à se prononcer officiellement, d'autre part,

illustre bien cette difficulté à mobiliser collectivement les moyens nécessaires à la conduite des opérations africaines.

Par ailleurs, son format actuel ne prend pas en compte les défis de la gouvernance sécuritaire dans les Etats qui sont censés mettre à sa disposition des forces de défense et peut-être plus tard des forces de sécurité professionnelles bien formées, bien équipées et bien entraînées pour la conduite des opérations de maintien de la paix d'envergure. Des défis que tentent de régler, sans y parvenir efficacement, les stratégies actuelles de renforcement des capacités africaines dans les domaines du maintien de la paix et de la lutte contre le terrorisme et la piraterie maritime.