

L'investissement de l'UE dans la sécurité collective en Afrique centrale : un pari risqué

Catherine Guicherd

L'investissement de l'UE dans la sécurité collective en Afrique centrale : un pari risqué

Catherine Guicherd

L'Institut d'Études de Sécurité (IESUE)

est devenue une agence autonome de l'Union européenne en janvier 2002, basée à Paris. Suite à l'Action commune du 20 juillet 2001, modifiée par l'Action commune du 21 décembre 2006, il fait maintenant partie intégrante des nouvelles structures créées pour soutenir le développement de la PESC/PESD. L'Institut a pour principale mission de fournir des analyses et des recommandations utiles à l'élaboration de la politique européenne. Il joue ainsi un rôle d'interface entre les experts et les décideurs à tous les niveaux.

Les Occasional Papers

sont des essais que l'Institut juge approprié de diffuser, en vue de contribuer au débat sur les questions d'actualité concernant la sécurité européenne. Ils résultent normalement de recherches effectuées par les boursiers de l'Institut, de contributions préparées par des experts extérieurs ou des projets de recherche collectifs organisés par l'Institut (ou avec son soutien). Ils reflètent la position des auteurs, indépendamment de celle de l'Institut.

Ces *Occasional Papers* peuvent être obtenus, sur simple demande, dans la langue utilisée par l'auteur – français ou anglais. Ils peuvent également être consultés sur le site Internet de l'Institut : www.iss.europa.eu

Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne

Directeur: Álvaro de Vasconcelos

© Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne, 2012. Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction par tous procédés réservés pour tous pays.

ISBN 978-92-9198-202-8

ISSN 1608-5000

QN-AB-12-095-FR-C

doi:10.2815/28731

Publié par l'Institut d'Études de Sécurité de l'UE et imprimé à Condé-sur-Noireau (France) par Corlet Imprimeur. Conception graphique : Hanno Ranck en coopération avec Metropolis (Lisbonne).

L'investissement de l'UE dans la sécurité collective en Afrique centrale : un pari risqué

Catherine Guicherd

L'auteur

Catherine Guicherd, titulaire, entre autres, d'un doctorat en Science politique et d'un MA en études du Proche-Orient a, ces vingt dernières années, partagé sa carrière entre les instituts de recherche, la fonction publique et les organismes internationaux. Elle a achevé fin octobre 2011 une mission de quatre ans et demi en tant que Chef du Projet d'Appui en matière de Paix et Sécurité (PAPS) de l'Union européenne à la Communauté économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC) à Libreville (Gabon). Elle a contribué dans ce cadre au développement des capacités de la CEEAC dans un large éventail de domaines relatifs à la prévention et la résolution des conflits, dont l'alerte précoce, les composantes civiles et policières du maintien de la paix, la sécurité des frontières, la lutte contre la prolifération des ALPC, et les processus électoraux. Ses principales publications comprennent : *The African Union in Sudan : Lessons for the African Standby Force*, International Peace Academy, 2007; « Naissance d'une force africaine en attente », *Guide du Maintien de la Paix 2007-2008* ; « International Law and the War in Kosovo », *Survival* 41(2),1999.

Remerciements

Ma gratitude va à tous ces « petits » qui ont cru que l'Afrique centrale pourrait connaître un jour un devenir meilleur et qui y investissent leurs forces, mais que les « grands » sans cesse déçoivent.

Sommaire

Résumé	5
Introduction	9
1. Cadre normatif et programmatique de l'appui	13
Objectifs	13
Cadre politique	13
Cadre méthodologique	15
2. L'appui de l'UE à la CEEAC en abrégé	17
3. Contexte géopolitique sous-régional	21
4. La cible de l'appui : une impossible sécurité collective	25
Un contexte peu favorable à la sécurité collective	25
Les pesanteurs de la culture politique sous-régionale	30
La sclérose institutionnelle	32
Conséquences : une action collective ambiguë	34
5. La réponse de l'UE : entre logiques administratives et absence politique	39
À la base : une préparation de projets grevée de handicaps	39
L'engagement institutionnel à l'épreuve de la réalité	47
Un manque d'accompagnement politique	51
Conclusion : le décalage entre la fin et les moyens	52
6. Recommandations	55
Annexes	59
Sigles	59



Résumé

En tant qu'ensemble régional, l'Afrique centrale n'est pas une zone d'intérêt de sécurité prioritaire pour l'Union européenne (UE), même si elle se trouve aux confins de plusieurs « systèmes de conflits » dans lesquels l'UE s'efforce graduellement d'adopter une approche globale – Grands Lacs, Corne de l'Afrique, Sahel, Golfe de Guinée. L'UE y est surtout présente au titre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA) à travers deux programmes de développement des capacités de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) : le PAPS (Programme d'appui paix et sécurité), et la Facilité de paix (volet capacitaire) ainsi que l'appui à sa mission de soutien de la paix, la MICOPAX, en République centrafricaine. Elle y est par contre peu visible en tant qu'acteur politique dans un environnement marqué par ailleurs par une présence résiduelle relativement importante de la France et l'arrivée des puissances américaines et asiatiques.

L'interrogation à laquelle tente de répondre la présente étude est de savoir si, compte tenu de ce contexte et de la vision que l'UE a de son rôle en Afrique et dans le monde, son investissement dans la CEEAC en tant qu'acteur de sécurité collective en Afrique centrale se justifie. A-t-il des chances de réussir à accroître les moyens (capacités) et l'engagement (volonté) des États de la région à conduire des actions susceptibles de résorber durablement les conflits et à y ancrer une stabilité propice au développement ? Le constat, il faut le regretter, n'est pas encourageant. Intervenant sur un milieu il est vrai peu porteur, l'UE ne s'est pas donné les moyens des fins affichées.

La promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance, qui figurent parmi les marques distinctives de l'action de l'UE dans le monde, n'est pas poursuivie activement dans le contexte de la CEEAC, ni dans le fond ni dans la méthode. Sur le fond, démocratie et bonne gouvernance sont marginalisées par des choix qui donnent la priorité à la Force africaine en attente (FAA), et en particulier à ses composantes militaires, par rapport à des domaines d'engagement propres à favoriser les transformations structurelles nécessaires à une prévention des conflits à long terme. En termes de méthode, le discours sur la bonne gouvernance n'est pas appliqué à l'institution récipiendaire, alors que ses dysfonctionnements internes, sa

centralisation décisionnelle et son manque de transparence de gestion sont connus, affectant tant son efficacité que sa crédibilité.

L'approche « projets » de l'UE, caractérisée par un déséquilibre entre une forte conditionnalité financière *ex-post* d'un côté et l'absence d'accompagnement institutionnel et politique de l'autre, neutralise sa capacité d'impact dans un contexte marqué par une absence de confiance mutuelle des acteurs sous-régionaux et une réticence forte de l'institution et des élites politiques nationales au changement. Si l'UE veut apporter des transformations positives dans la gestion des questions de sécurité sous-régionales traditionnellement réservées à des exécutifs omnipotents, elle n'y parviendra pas par des moyens techniques hérités des programmes de développement « type Cotonou » : un engagement politique de ses États membres s'impose, relayé par une visibilité institutionnelle du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) épaulé par la Commission.

Au cas où l'UE considère effectivement la CEEAC comme un acteur privilégié de la paix et de la sécurité sous-régionale, elle devra veiller à ce que sa construction institutionnelle reçoive au moins autant d'attention que son action sectorielle en tenant dûment compte du fait que la tâche ne consiste pas seulement à promouvoir l'acquisition de nouvelles compétences techniques, mais aussi à transformer son fonctionnement interne par la mise en place de nouvelles habitudes de travail fondées sur des délégations de pouvoir, le partage de l'information, et l'obligation de redevabilité de chacun.

L'APSA, si elle témoigne d'un désir salutaire des acteurs africains d'assumer leur sécurité, ne doit pas pour autant devenir un carcan. Certaines Communautés économiques régionales (CER) – c'est le cas de la CEEAC – n'ont pas d'identité stratégique, que ce soit dans leur composition ou par les champs conflictuels qu'elles englobent. Plutôt que d'appuyer une institution a priori, une action véritablement stratégique de l'UE en Afrique centrale partirait de l'identification de zones, de thématiques ou de systèmes de conflits dans lesquels elle estime que ses intérêts (au sens large) sont en jeu et, à partir de là, définirait les actions à entreprendre et les acteurs à mobiliser pour avoir un impact sur les causes et les ramifications de l'instabilité. Dans ce cadre, une CER telle que la CEEAC serait appuyée parmi d'autres acteurs à identifier en fonction de leur volonté et de leur capacité réelle à s'engager. Une telle approche, déjà

en germe pour ce qui est de la sécurité maritime dans le Golfe de Guinée, devrait être développée.

La présente étude se situe à la confluence de quatre axes de travail contemporains relatifs à l'avenir de l'action de l'UE dans le monde : (i) l'effort d'évaluation globale des programmes financés par la Commission européenne au niveau de macro-thématiques pertinentes pour la paix et la sécurité (prévention des conflits et consolidation de la paix, réforme des secteurs de la sécurité, etc.) lancé en 2007 ; (ii) la structuration et l'institutionnalisation du SEAE ; (iii) la révision des approches de la coopération au développement annoncée par le forum de Busan en novembre 2011 ; (iv) le démarrage des discussions annonçant une refonte globale des instruments financiers d'action extérieure de l'Union à partir de 2020 (expiration de l'Accord de Cotonou). L'on espère ainsi, à partir de l'analyse d'un cas particulier, apporter des éclairages utiles aux débats en cours.



Introduction

Suite à deux reports successifs en 2011, la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC)¹ s'est finalement réunie en janvier 2012 pour constater qu'aucun progrès n'avait été accompli en matière de libre circulation des personnes et de mise en œuvre de la zone de libre échange sous-régionale prévue de longue date ; elle a également noté que le mécanisme d'approvisionnement du budget communautaire ne fonctionnait pas, ce qui entraînait des cumuls d'arriérés importants et la prévalence des bailleurs dans le financement de l'institution. Dans le domaine de la paix et de la sécurité, elle n'a guère annoncé d'autre ambition que d'effectuer dans l'ordre le retrait prévu en 2013 de la MICOPAX, la Mission du Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale (COPAX) qu'elle mène en République centrafricaine (RCA) depuis 2008. Exhortant une nouvelle fois les États à « faire preuve d'une plus forte volonté politique » afin d'assurer la réussite des chantiers en cours, elle a néanmoins décidé le remplacement du Secrétaire général en poste depuis plus de douze ans².

Dans la vision panafricaine d'un continent en cours d'unification progressive, la CEEAC est l'institution chargée, au niveau de l'Afrique centrale, de mettre au œuvre les programmes d'intégration économique (depuis le Traité d'Abuja instituant la Communauté économique africaine en 1991) et de développer les capacités de gestion collective de la paix et de la sécurité (sur la base du Protocole relatif à la création du Conseil de Paix et de Sécurité [CPS] de l'Union africaine [UA] adopté en 2002) qui convergent vers, et sous-tendent l'action de l'UA. C'est à ce titre qu'elle fait depuis 2007 l'objet d'appuis de l'Union européenne (UE) à travers le Programme d'intégration régionale (PIR) et la Facilité de paix pour l'Afrique (APF), et également, à travers l'APF, depuis 2008, à la MICOPAX.

Ces appuis restent modestes par rapport à l'enveloppe globale du Fonds européen de développement (FED) dont ils émanent, représentant un

1. États membres de la CEEAC : Angola, Burundi, Cameroun, Congo (République du), Gabon, Guinée équatoriale, République centrafricaine, République démocratique du Congo, São Tomé & Príncipe, Tchad.

2. CEEAC, 15^{ème} Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement, N'djamena, 15 janvier 2012, Communiqué final.

peu moins de 120 millions d'euros sur la période 2007-2013³. Il est néanmoins important d'en étudier les effets en termes d'impact sur la capacité collective des acteurs sous-régionaux à prendre en mains leur propre sécurité, et la cohérence en termes à la fois des valeurs qui sous-tendent l'action de l'UE dans le monde et des méthodes qu'elle s'est données pour mener cette action. Une telle analyse paraît particulièrement urgente au vu de l'état de faiblesse de l'institution que révèle son dernier sommet.

La démarche proposée pour la présente étude se déroule en cinq temps. En premier lieu, un rappel des cadres normatif, programmatique et méthodologique dans lesquels s'insère l'engagement de l'UE en Afrique centrale fournira l'essentiel des critères sur la base desquels juger son action. Les deuxième et troisième sections présentent les données brutes de l'appui de l'UE à la CEEAC et l'évolution du contexte politique sous-régional qui conditionnent cette action. L'on s'attachera ensuite, à travers un examen des caractéristiques politiques et institutionnelles de la CEEAC, à démontrer l'ampleur des handicaps à surmonter si l'on veut atteindre des résultats tangibles. La réponse technique, institutionnelle et politique de l'UE sera analysée dans la section 5, permettant de démontrer les limites d'une approche « projets », dénué d'accompagnement politique significatif, devant de tels handicaps. Dans de nombreux cas, l'on devra par souci de concision limiter l'exposé à quelques exemples pour illustrer un phénomène plus général. Les preuves rassemblées sont cependant suffisantes à asseoir un certain nombre de recommandations permettant d'éclairer l'appui futur de l'UE aux acteurs sécuritaires en Afrique centrale et au-delà.

Dans une certaine mesure, la présente réflexion se situe dans la logique du travail d'évaluation engagé au niveau macro-thématique par la Commission européenne (CE) depuis 2007. Tout en étant moins rigoureuse sur le plan technique, elle se veut plus approfondie sur le plan de l'analyse politique. Malgré cette différence d'approche, on verra qu'elle permettra de confirmer, sur la base d'une étude de cas, un nombre important de constats des évaluations de référence pertinentes⁴. L'on espère ainsi ap-

3. Voir le schéma 1 de la section 2. Pour rappel, montant 9^{ème} FED (2003-2007) : 13,5 milliards d'euros ; 10^{ème} FED (2008-2013) : 22 682 milliards d'euros.

4. *Thematic Evaluation of European Commission Support to Conflict Prevention and Peace Building, 2009-2010* ; *Thematic Evaluation of European Commission Support to Justice and Security System Reform, 2011* ; *Study on Legal Instruments and Lessons Learned from the Evaluations Managed by the Joint Evaluation Unit*. Voir également *Diagnostic institutionnel, fonctionnel et organisationnel de la CEMAC, 2006*, réalisé par ECDPM ; European Court of Auditors, « Effectiveness of EDF Support for Regional Economic Integration in East Africa and West Africa », *Special report* n. 18, 2009.

porter une contribution utile à la réflexion lancée depuis la création du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) sur la meilleure manière d'agencer les instruments d'intervention de l'UE dans le monde, au débat en cours sur les perspectives budgétaires 2014-2020, et aux échanges annonçant une refonte globale des instruments financiers d'action extérieure de l'Union « post-Cotonou » à partir de 2020.



1. Cadre normatif et programmatique de l'appui

Les « normes » permettant d'apprécier l'appui de l'UE à la CEEAC dérivent : (i) des objectifs des programmes qu'elle finance en Afrique centrale ; (ii) de ses engagements politiques globaux ; (iii) des méthodes qu'elle favorise dans son action extérieure.

Objectifs

De manière générale, l'appui paix et sécurité de l'UE à la CEEAC a pour objectif d'accroître les capacités de l'institution régionale à prévenir les conflits et à y apporter des réponses adéquates⁵ et, par rebond, d'impulser la volonté de ses États membres de s'engager effectivement dans des actions communes. En d'autres termes, il s'agit de promouvoir une démarche et un réflexe de sécurité collective en Afrique centrale. Tel est le sens du terme « intégration politique » par lequel l'UE a choisi – quelque peu unilatéralement – de désigner le volet « paix et sécurité » du 10^{ème} FED⁶. À son tour, la sécurité doit permettre de créer les conditions favorables au développement économique et social, conformément au consensus prévalant au sein de la communauté internationale et guidant l'action de l'UE depuis plusieurs années⁷.

Cadre politique

L'appui paix et sécurité de l'UE à l'Afrique centrale est encadré par trois types d'engagements de l'Union : 1) promouvoir la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit partout dans le monde (article 21 du Traité de Lisbonne) ; 2) combiner les moyens de l'Union et de ses États membres dans une approche holistique cohérente (Stratégie européenne de sécu-

5. L'ampleur des défis à la sécurité en Afrique centrale y est illustrée par la présence durable des missions de paix onusiennes (RDC, Burundi, RCA, temporairement Tchad). Voir les rapports du Secrétaire général, <http://www.un.org/french/docs/cs/>. Cependant, la littérature traite des enjeux sécuritaires de la région CEEAC en tant que telle est rare. Citons une exception : Chrysantus Ayangafac (ed.), « Political Economy of Regionalisation in Central Africa », *ISS Monograph* 155, novembre 2008.

6. Document de Stratégie régionale et Programme indicatif régional pour la période 2008-2013, http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned_r10_rsp_afcent_fr.pdf, consulté le 20 février 2012.

7. Document final du sommet mondial [ONU] de 2005 ; au niveau UE, depuis l'adoption de la Communication de la Commission sur la prévention des conflits en 2001.

rité, accord de 2007 sur la cohérence des politiques de développement) ; 3) placer son appui financier aux organisations et États tiers dans le cadre d'un dialogue politique intégrant les valeurs qu'elle promet (chapitre introductif de tous les accords de partenariat).

Vis-à-vis de l'Afrique, ces engagements se reflètent dans l'évolution progressive de l'Accord de Cotonou, dont les révisions successives (2005, 2010) ont graduellement renforcé des clauses relatives à la gouvernance économique et démocratique, à l'importance du dialogue politique, et à la nécessité d'ouvrir davantage aux parlements et à la société civile la participation au débat sur les objectifs et les moyens du développement et de la sécurité. Ils fondent également la Stratégie européenne vis-à-vis de l'Afrique (2005), transformée en Stratégie conjointe UE-Afrique en décembre 2007⁸. Celle-ci, en même temps qu'elle vise à sortir la relation entre les deux continents du carcan donateur-bénéficiaire de la politique de développement, constitue pour l'UE une profession de foi en la capacité de ses interlocuteurs d'apporter « des solutions africaines aux problèmes africains », à travers l'action collective de l'UA, relayée au niveau sous-régional par les Communautés économiques régionales/Mécanismes régionaux (CER/MR)⁹. De fait, dans le domaine de la paix et de la sécurité, la relation était déjà largement balisée par les principes qui ont présidé à la création de l'APF en 2003 : partenariat (Europe-Afrique), appropriation (par les Africains de leur propre sécurité), solidarité (inter-africaine)¹⁰.

En ce qui concerne son objet, l'appui de l'UE est centré sur l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA), cadre d'action que s'est donnée l'UA pour agir de concert avec les CER/MR pour prévenir et gérer les conflits. Dans sa définition d'origine, dérivant du Protocole du CPS, l'APSA désigne un ensemble d'« outils » institutionnels et opérationnels (CPS lui-même, Force africaine en attente (FAA), Système continental d'alerte précoce, Groupe des sages et Fonds pour la Paix), mais il recouvre aujourd'hui également un ensemble de normes et de politiques de prévention des conflits et de consolidation de la paix (Programme Frontière, Cadre politique pour la reconstruction et le développement, Stratégie sur les armes

8. Pour des détails sur le partenariat UE-Afrique, voir le site <http://www.africa-eu-partnership.org/>, qui en répertorie toutes les grandes étapes.

9. Article 16 du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'UA ; Mémoire d'entente UA-CER/MR signé en janvier 2008.

10. *Mid-Term Evaluation of the African Peace Facility*, 19 janvier 2006, Consortium ECDPM.

légères et de petit calibre (ALPC), Stratégie maritime intégrée, etc.). Cette extension de la signification de l'APSA, entérinée par une Feuille de route validée en novembre 2010, reste insuffisamment appréciée par les partenaires¹¹.

Cadre méthodologique

Au niveau de sa méthode, l'appui de l'UE est encadré par les principes relatifs à l'efficacité de l'aide internationale au développement issus de la Déclaration de Paris et de l'Agenda d'action d'Accra, essentiellement :

- l'appropriation par les bénéficiaires de l'appui par son ciblage sur leurs priorités et systèmes propres et la priorité donnée au renforcement de leurs capacités ;
- la coordination et la cohérence de l'appui des donateurs ;
- l'obligation de reddition de la part des bénéficiaires, tant sur le plan interne que vis-à-vis des donateurs¹².

C'est le premier de ces principes, surtout, qui a fait l'objet d'une traduction opérationnelle par la CE¹³, alors que le second était plutôt traité au niveau du groupe de partenariat du G8 ou de cadres spécifiques mis en place auprès des récipiendaires. Plus sensible sur le plan politique, le troisième n'a commencé à recevoir l'attention qu'il mérite que depuis fin 2011 dans le cadre du forum de haut niveau de Busan sur l'efficacité de l'aide, la publication par la CE de l'« Agenda pour le changement » dans la coopération au développement et sa Communication sur la révision de l'aide budgétaire¹⁴.

11. Validation des grandes lignes lors d'une réunion UA-CER/MR de haut niveau à Zanzibar en novembre 2010 et finalisation lors d'une réunion technique à Nairobi en août 2011. La littérature sur l'APSA commençant à dater, elle n'en fait pas non plus état ; Nicoletta Pirozzi, « European security architecture : funding and training components », *EUISS Occasional Paper* n. 76, février 2009 ; Salomon A. Dersso, « The role and place of the African Standby Force within the African Peace and Security Architecture », *ISS Paper* n. 209, janvier 2010.

12. Documents de référence disponibles à l'adresse : http://www.oecd.org/document/32/0,3746,en_2649_3236398_46582624_1_1_1,00.html.

13. EuropeAid, « Réformer la coopération technique et les unités d'exécution des projets pour l'aide extérieure de la Commission européenne », Stratégie-cadre, juillet 2008 ; « Pour une coopération technique plus efficace », Lignes directrices n. 3, mars 2009.

14. « Réformer la coopération... », op. cit., note 10 ; COM(2011) 637 final, (COM(2011) 638 final), 13 octobre 2011.



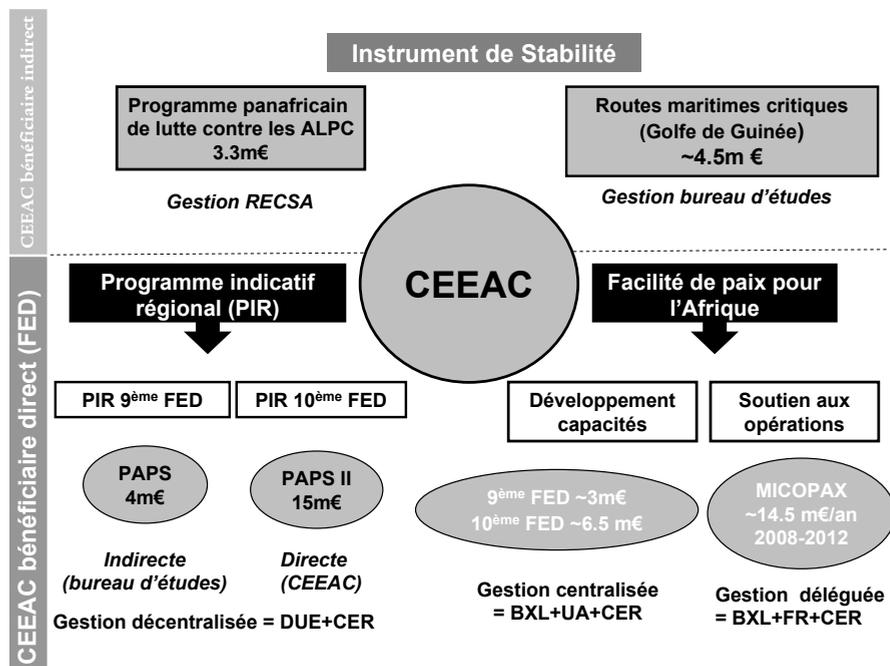
2. L'appui de l'UE à la CEEAC en abrégé

L'appui de l'UE à la CEEAC passe par deux lignes budgétaires du FED, le PIR et l'APF, qui financent deux séries de programmes de renforcement des capacités : le Programme d'appui paix et sécurité (PAPS, 2007-2011 et son successeur, le PAPS II, 2011-2015) pour le PIR ; les « 2^{ème} et 3^{ème} Accords de contribution » (2007-2011), l'« APSA Support Programme » (2011-2013) et un appui aux centres de formation (2012-2014) pour l'APF. L'APF finance également l'opération MICOPAX transférée en juillet 2008 de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), qui l'avait initiée sous le nom de Force multilatérale en Centrafrique (FOMUC) en 2002, à la CEEAC avec une mission étendue de « consolidation de la paix »¹⁵. L'appui de l'APF, fourni à la FOMUC dès 2004, a été reconduit *mutatis mutandis* à la MICOPAX.

L'appui du PIR est octroyé directement à la CEEAC, mais avec une différence importante entre le PAPS, géré par une assistance technique, et le PAPS II, dont la gestion a été confiée à la CEEAC elle-même au nom du principe d'appropriation. Le schéma adopté pour la MICOPAX est un peu semblable à celui du PAPS, mais avec une nuance importante : l'intermédiaire de gestion n'est pas une structure commerciale mais les forces armées d'un État membre – la France – à travers une Cellule administrative et financière (CAF). Les appuis de l'APF au titre du développement des capacités, par contre, ne sont pas octroyés directement, mais par l'intermédiaire de l'UA à travers un système complexe dont la justification est sa conformité à l'esprit de l'APSA, lequel postule une harmonie et une synergie des projets et des moyens de l'UA et des CER/MR.

15. Pour plus de détails, voir la rubrique « opérations » du site www.operationspaix.net.

Schéma 1 : appuis financiers UE à la CEEAC



Outre ces financements qui lui sont explicitement destinés, la CEEAC est aussi le bénéficiaire présumé d'autres appuis indirects de l'UE, tels le projet d'appui à la lutte contre la prolifération des ALPC ; ce projet, financé par l'Instrument de Stabilité, est géré par le Centre régional sur les armes légères de Nairobi (RECSA), supervisé par un comité conjoint UA/CER et doit en principe profiter à l'ensemble de ces structures¹⁶. Tel est aussi le cas de l'assistance technique, également financée par l'Instrument de Stabilité, dans le cadre du programme « Routes maritimes critiques » pour identifier les voies et les moyens de renforcer les capacités des acteurs de la sous-région à lutter contre la montée de la piraterie et de l'insécurité maritime dans le Golfe de Guinée¹⁷.

16. *The Fight against the Illicit Accumulation and Trafficking of Firearms in Africa*, Project Summary, http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EU_project_against_illicit_firearms_africa_en.pdf, consulté le 16 février 2012.

17. Commission Staff Working Paper accompanying the Report from the Commission, *2010 Annual Report on the Instrument for Stability*, Part II, SEC(2011) 1000 final, 16 août 2011.

Dans l'esprit de la Stratégie UE-Afrique, et compte tenu de leur volume croissant, ces appuis sont censés être accompagnés d'un « dialogue politique ». Lancé au niveau d'une Troïka ministérielle en novembre 2008¹⁸, celui-ci n'a pourtant pas réussi à décoller depuis lors (voir section sur le manque d'accompagnement politique p. 51).

18. Conseil de l'Union européenne, 1^{ère} réunion de la CEEAC et de l'UE au niveau de la troïka ministérielle, Bruxelles, 10 novembre 2008, Communiqué final, 15509/08.



3. Contexte géopolitique sous-régional

De manière générale, le contexte politique sous-régional se caractérise par trois traits : une présence sécuritaire française résiduelle importante ; l'absence, par contraste, d'engagement collectif régional des pays de l'UE ; la diversification des partenariats des États de la sous-région.

Héritage de l'histoire, la présence française se manifeste par l'existence d'accords bilatéraux, de défense ou de coopération sécuritaire, avec la quasi-totalité des États membres de la CEEAC¹⁹, ainsi que l'attention portée à l'organisation régionale elle-même auprès de laquelle est détaché depuis 2006 un conseiller militaire. En cours de réaménagement depuis 2008 pour se réorienter en partie vers l'appui à la FAA dans le contexte d'une révision globale de la politique africaine de la France²⁰, cette présence n'en est pas moins confirmée par la sélection de Libreville en 2009 comme l'une des deux bases militaires françaises permanentes sur le continent, accompagnant l'élargissement de la mission des Forces françaises au Gabon (FFG) et le renforcement de leurs moyens²¹. La montée des risques sécuritaires dans le Golfe de Guinée constituant une raison supplémentaire de s'intéresser à la région, Paris a également intensifié son appui au développement des capacités des marines des États riverains (dont l'animation pédagogique d'une école navale à vocation sous-régionale en Guinée équatoriale)²². Même si cette présence est en réévaluation permanente²³, la France n'en demeure pas moins le seul acteur européen visible dans la quasi-totalité de la région CEEAC.

19. Accord de défense avec le Gabon, le Cameroun, la RCA ; opération *Épervier* au Tchad ; accords de coopération en matière de formation avec l'ensemble des pays de la région sauf l'Angola.

20. La profondeur de cette réorientation fait l'objet d'un vif débat autour du pôle rupture-continuité, « La politique africaine de la France sous Nicolas Sarkozy », *Dynamiques internationales*, n°4, mai 2011, <http://www.dynamiques-internationales.com/publications/numeros-1-a-5/numero-4-mai-2011/>

21. Discours du Premier ministre, Libreville, Gabon, 17 juillet 2011, <http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/discours-du-premier-ministre-au-camp-de-gaulle-gabon>, consulté le 16 février 2012.

22. Division de la Coopération de Sécurité et de Défense (DCSD), « L'école navale de Bata, une 'ENVR' maritime », *Partenaires sécurité défense*, n.267, automne 2011, p.27-28.

23. Notamment au profit de la zone sahélo-saharienne / Corne de l'Afrique / partie nord du Golfe de Guinée.

A la différence de la France, les autres États membres de l'UE sont absents de la coopération sécuritaire sous-régionale, limitant leur engagement à des actions bilatérales de formation et/ou de réforme des secteurs de sécurité (RSS) dans les pays considérés comme « post-crise » – RDC, Burundi, plus secondairement RCA – et, pour l'Espagne et le Portugal, à une coopération ciblée sur leurs anciennes colonies – Guinée équatoriale, São Tomé et Angola. Certes, l'UE a pris des engagements en RDC au titre de la Politique de sécurité et de défense commune (PESD/C) en 2006 à travers les missions EUSEC et EUPOL, et ces engagements perdurent à ce jour, mais leur importance et leur visibilité sont relativisées par la foison d'acteurs impliqués dans les domaines de la formation et la RSS alors que les déploiements plus ambitieux de la PESD – Artemis, EUFOR RDC, EUFOR RCA – pourtant considérés globalement comme des réussites, ont été délibérément conçus comme des actions ponctuelles. Si l'UE se profile comme un acteur influent sur certains dossiers politiques en RDC (notamment les élections), cet engagement ne s'étend ni à d'autres parties de la région, ni au domaine sécuritaire. La présence sécuritaire collective des États membres reste donc limitée à l'investissement financier délégué qu'ils octroient à la CEEAC dans le cadre de l'APSA.

Contrastant avec cette absence relative des Européens, on assiste à une diversification des partenariats de sécurité bilatéraux des États de la région avec le reste du monde. Si le mouvement est progressif, il n'est pas moins irréversible, accompagnant l'ouverture des échanges économiques. Ainsi les États-Unis consacrent depuis 2007 des efforts majeurs au développement de leur coopération de sécurité maritime bilatérale et multilatérale dans la région²⁴. Traditionnellement discrète, la Chine devient peu à peu visible, prenant pied par la multiplication des accords bilatéraux²⁵. S'appuyant notamment sur une Communauté de langue portugaise (PALOP) de plus en plus active, le Brésil est également en train de développer sa présence sécuritaire dans la région à partir des têtes de pont que constituent l'Angola et São Tomé²⁶. D'autres acteurs,

24. Manœuvres annuelles depuis 2008 sous l'égide d'AFRICOM ; développement de la coopération maritime bilatérale avec la Guinée équatoriale, le Cameroun, le Gabon ; signature d'un accord de « dialogue stratégique » avec l'Angola en juillet 2010, incluant la coopération sécuritaire ; etc.

25. Manœuvre médico-militaire sino-gabonaise très médiatisée en 2009 ; conclusion d'un accord de coopération militaire avec le Cameroun en décembre 2010 ; revitalisation de la coopération militaire sino-congolaise depuis 2010-2011 ; etc.

26. Par exemple : http://www.portalangop.co.ao/motix/en_us/noticias/politica/2010/7/31/Angola-and-Brazil-set-strategic-military-partnership,8155378f-779f-40e3-bd4a-8c0399539da9.html, consulté le 14/02/2012.

tels que la Turquie, ont posé les premiers jalons d'une coopération appelée à s'amplifier²⁷, alors que l'Afrique du Sud confirme sa présence dans ce qui constitue pour elle une distante arrière-cour en même temps qu'un terrain de projection de son influence au niveau continental²⁸. Naturellement, la présence croissante d'autres acteurs tendra au fil du temps à relativiser celle de l'Europe en l'absence de démarches explicites de celle-ci pour signaler son intérêt.

27. Inclusion de la défense parmi sept accords de coopération signés lors d'une visite fortement médiatisée du président Abdullah Gül à Libreville en mars 2011.

28. Accords de coopération militaire avec la RDC (2004), le Gabon (2006) ; accord de coopération sécuritaire avec la RCA (2007) ; mémorandum d'entente avec Brazzaville (décembre 2011).



4. La cible de l'appui : une impossible sécurité collective

Comme l'analyse fort bien l'International Crisis Group (ICG)²⁹, l'organisation à laquelle l'UE a décidé d'apporter son appui en Afrique centrale à travers le PIR et l'APF se trouve dans un état d'extrême faiblesse. Les causes de cette faiblesse tiennent avant tout à la géopolitique et à la culture politique sous-régionales, mais leurs effets sont aggravés par une sclérose institutionnelle profonde. Il n'est donc pas surprenant que, malgré la volonté exprimée par le Protocole du COPAX³⁰, la CEEAC n'ait mené depuis lors qu'une action collective de faible visibilité, ambiguë dans ses intentions et qui semble peu propice à apporter une stabilité à long terme à la sous-région.

Un contexte peu favorable à la sécurité collective

La CEEAC « est l'objet du jeu de méfiance, de rivalités et d'hostilités feutrées entre ses membres », laissant craindre qu'une telle « géopolitique à somme nulle » soit peu propice à la construction d'une politique de sécurité commune³¹. Revenons sur quelques-uns des traits ainsi synthétisés par ICG.

Au point de départ de la géopolitique sous-régionale, on trouve une zone extrêmement disparate sur le plan de son histoire, de son niveau de développement économique et de sa culture. Au carrefour de quatre aires de colonisation³², affichant des niveaux de revenus allant de quelque 150€/habitant/an au Burundi à plus de 12 000€ en Guinée équatoriale³³, divisée entre peuples de la forêt (majorité de la sous-région) et peuples du désert (essentiel du Tchad, nord de la RCA), l'Afrique centrale telle que définie

29. International Crisis Group (ICG), « Mettre en œuvre l'architecture de paix et de sécurité (I) : l'Afrique centrale », *Rapport Afrique* n.181, 7 novembre 2011.

30. Protocole relatif au Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale, signé en 2000, en vigueur depuis 2004 ; accessible à http://www.iss.co.za/af/regorg/unity_to_union/pdfs/eccas/copaxfr.pdf

31. ICG, « Mettre en œuvre l'architecture... », op. cit., p.ii.

32. France, Belgique, Portugal, Espagne ; ce chiffre passe à cinq si l'on ajoute la (petite) partie du Cameroun colonisée par les Britanniques.

33. Chiffres arrondis en données courantes Banque mondiale 2010. Pour un état des lieux plus complet, voir les indicateurs de développement humain du PNUD, <http://hdr.undp.org/fr/donnees/profils/>.

par les frontières de la CEEAC n'a pas d'identité collective. L'engagement bilatéral et multilatéral des États reflète cette hétérogénéité : l'attention du Tchad est naturellement davantage portée vers ses voisins du Sahel (sauf, comme on le verra, le périmètre protégé que constitue la RCA), le Burundi est engagé dans un processus d'intégration économique accéléré avec ses voisins de l'Est à travers l'*East African Community* (EAC), l'Angola et la RDC, soucieux de ménager tant leurs intérêts sécuritaires qu'économiques, sont impliqués à la fois dans le processus d'intégration à travers la CEEAC et la *South African Development Community* (SADC). S'il existe malgré tout une unité sous-régionale, elle est constituée par le groupe d'États composant la CEMAC. Lointaine héritière de l'Afrique équatoriale française (à laquelle s'est jointe la Guinée équatoriale), fondée sur une langue et une monnaie communes, celle-ci est autant facteur de cohésion que de division au sein de la CEEAC, fonctionnant comme un lobby qui tend à consolider l'emprise de ses membres sur l'institution et à marginaliser les États non francophones ainsi qu'une RDC trop faible pour s'imposer³⁴. S'ajoutant à ces facteurs proprement politiques, une rivalité sourde entre les administrations CEMAC et CEEAC explique que la « rationalisation des CER », officiellement à l'ordre du jour de l'UA depuis 2006, n'ait pas progressé en Afrique centrale³⁵. En outre, pour des raisons géographiques et démographiques (faible peuplement sur un large espace), l'Afrique centrale n'a jamais connu de dynamique d'intégration socio-économique spontanée qui viendrait forcer la main à des dirigeants réticents. Seule la migration à sens unique des pays relativement pauvres (Cameroun) vers leurs voisins relativement riches (Gabon, Guinée équatoriale), favorisée par des affinités ethniques transfrontalières, génère des flux humains, mais elle est considérée surtout comme une menace par les pays cibles qui en tirent motif pour refuser la libre circulation des personnes.

34. Ce « lobby » a surtout bénéficié au Congo Brazzaville, qui a « tenu » l'institution pendant une bonne décennie à travers sa présidence (2002-2007), le poste de Secrétaire général (1999-2011) et le poste de chef d'état-major régional (2006-2011).

35. Un « Comité de pilotage » chargé de mener ce processus de rationalisation a été créé en juillet 2010, mais il n'a encore guère produit de propositions, et encore moins mené à des décisions.

relations familiales étroites à l'époque du président Omar Bongo³⁶, puis refroidissement depuis sa succession par son fils Ali, etc.) ; héritage de décennies de conflit ayant fait du territoire mal contrôlé du voisin la base arrière d'une opposition armée active ou en sommeil (RCA pour le Tchad et la RDC ; RDC pour le Burundi ; Congo pour la RDC), etc. L'élément cependant le plus préjudiciable à une action de sécurité collective fondée sur la confiance mutuelle, tient au différentiel de puissance qui instaure une dépendance entre « consommateurs » et « fournisseurs » de sécurité parmi les États de la région: RDC à l'égard de l'Angola (et du Rwanda), RCA par rapport au Tchad. Incapables d'assurer de manière autonome leur propre survie, et l'unité de leur territoire, les États faibles n'ont d'autre choix que de s'en remettre aux forts qui pourront alors leur imposer unilatéralement leurs conditions (accès aux ressources naturelles, incursions militaires contre les mouvements armés repliés au-delà de la frontière). Naturellement, cette méfiance mutuelle se reflètera au niveau technique dans l'attitude des services de sécurité : surtout axés sur la protection des régimes, ceux-ci ne seront pas portés vers des actions de sécurité transfrontalière fondées sur une analyse conjointe des menaces et la reconnaissance d'un intérêt commun à les contrer. Elle aura aussi pour corollaire un souverainisme marqué, interdisant le minimum de délégation de pouvoir à l'institution régionale qui conditionne la possibilité de toute action collective.

Troisièmement, contrairement à d'autres CER, la CEEAC ne dispose pas d'un leader incontestable doté d'une vision, d'une volonté et des moyens de pression (menace ou gratification) pour lui imprimer une direction politique. Si le Gabon a longtemps exercé le leadership sous-régional, c'était le résultat d'une conjoncture due à l'habileté politique et à l'aura du « doyen » Bongo, à la stabilité relative du pays, à la confiance dont il bénéficiait de la part de la France, au manque d'ambitions du Cameroun³⁷. Le schéma n'est pas reproductible avec son fils Ali qui, d'une part, ne dispose pas du même prestige, d'autre part a réorienté les priorités du pays sur la modernisation économique et sociale nationale et le rayonnement international³⁸. La Guinée équatoriale, à laquelle son statut de

36. L'épouse d'Omar Bongo était la fille du président congolais Denis Sassou Nguesso.

37. Côme Damien Awomou, *Le couple Cameroun-Gabon au sein de la CEMAC*, Paris, L'Harmattan, 2008.

38. Présence importante à l'ONU et usage actif de sa position de membre non permanent au Conseil de sécurité, diversification de ses relations économiques extérieures, etc.

nouvel « émirat » pétrolier a donné des ambitions, peut certes imposer d'être entendue lorsqu'il s'agit de négocier la direction de telle ou telle institution financière ou la contribution à tel ou tel budget, mais elle n'a ni l'appareil diplomatique en place, ni la confiance de ses homologues sous-régionaux ou de partenaires internationaux pour exercer un leadership politique. Quant à l'Angola, si sa puissance militaire lui permet de garantir ses intérêts en Afrique centrale (contrôle de Cabinda, protection de la RDC monnayée contre l'accès à certaines de ses ressources naturelles), il tirerait peu de profit d'un investissement supplémentaire dans une action politique sous-régionale compliquée et peu gratifiante, alors que ses liens économiques l'attirent surtout vers l'Afrique australe et qu'il est par ailleurs courtisé par tous les « grands » de la planète en raison de ses richesses et du marché potentiel qu'il représente. En termes de géopolitique sous-régionale, le Tchad représente du côté nord en quelque sorte le pendant de l'Angola du côté sud. Pas plus sa présidence de la CEEAC, qu'il assume depuis octobre 2009, que son accession au poste de Secrétaire général en janvier 2012 ne semblent représenter une capacité ou un désir de s'investir dans une montée en puissance de l'institution. Tout au plus constituent-elles un moyen de veiller sur ses intérêts en RCA (voir infra). Reste, enfin, la RDC qui, seule, pourrait objectivement assumer un leadership régional, comme elle l'avait tenté à l'époque du président Mobutu, mais sa faiblesse interne y fait obstacle à court et à moyen terme.

L'on voit donc difficilement émerger dans la sous-région un acteur doté de la capacité, de la volonté et de la légitimité de faire de la CEEAC le vecteur de la formulation et de la mise en œuvre d'une approche stratégique et collective de la sécurité. Le sommet de janvier 2012 semble confirmer cette tendance par son manque d'ambitions sécuritaires, alors que la décision d'accroître à dix le nombre de postes du secrétariat général nommés au niveau des chefs d'État est plutôt symptomatique d'une préoccupation prioritaire d'équilibrage des avantages par le bas³⁹.

39. Soit un par pays. Ce nombre était de six auparavant.

Les pesanteurs de la culture politique sous-régionale

Deux traits caractérisent la culture politique sous-régionale, son hypercentralisme décisionnel et sa militarisation⁴⁰. On les retrouve au niveau de la CEEAC, ancrés dans ses textes réglementaires et renforcés par la pratique.

Les textes, logiquement, font de la Conférence l'instance décisionnelle suprême ; cependant, reflétant le souverainisme ambiant juché au faite de l'État, ils ne prévoient pas de délégation de pouvoirs, que ce soit au profit du Secrétaire général ou du Conseil des ministres ou encore d'un Comité d'ambassadeurs encore en cours de constitution. Ce centralisme décisionnel est proprement inadapté à la gestion des crises⁴¹. Il affecte également le fonctionnement plus routinier de l'organisation, aucune décision n'étant considérée comme totalement validée avant son endossement par les chefs d'État. Or, révélant leur intérêt très relatif pour l'institution, ceux-ci ne parviennent à se réunir, au mieux, que tous les deux ans, entraînant des lenteurs considérables dans l'avancement des dossiers⁴². Sur le plan de la culture institutionnelle, l'on ne peut s'empêcher de remarquer que s'y est instaurée une forme « d'auto-censure » au profit de l'exécutif suprême. En effet, dès qu'une question est considérée comme politiquement sensible, les niveaux préparatoires que constituent la Commission consultative, voire le Conseil des ministres, renoncent à l'examiner – en supposant qu'ils en soient saisis⁴³. Un tel mode de fonctionnement n'est évidemment pas propice à la mobilisation des énergies et des volontés au niveau des experts sectoriels des États qui se sentent marginalisés des véritables enjeux.

Le centralisme décisionnel est reproduit, *mutatis mutandis*, au niveau du siège, par des fonctionnaires issus essentiellement des administrations nationales. Ainsi, toutes les décisions, qu'elles soient politiques, opérationnelles ou administratives sont-elles soumises à ratification du Secrétaire général, qui n'a ni le temps matériel ni la compétence technique de faire

40. Michael G. Schatzberg, *Political Legitimacy in Middle Africa*, Bloomington, Indiana University Press, 2001 ; Eboe Hutchful, Adoulaye Bathily, *The Military and Militarism in Africa*, Codesria, 1998, 617 p.

41. La CEEAC serait entre autres incapable de répondre aux conditions de déploiement associées à certains scénarios d'emploi de la FAA (« scénario 6 », avec déploiement de la Capacité de réaction rapide).

42. La CCEG s'est réunie en juin 2005 (12^{ème} Conférence) ; octobre 2007 (13^{ème} Conférence) ; octobre 2009 (14^{ème} Conférence) ; janvier 2012 (15^{ème} Conférence). Selon les textes, la réunion devrait être annuelle.

43. Rapports de la Commission consultative et du Conseil des ministres préparatoires aux décisions des 13^{ème}, 14^{ème} et 15^{ème} Conférences.

des choix sur l'ensemble des dossiers⁴⁴. Si ce mode de fonctionnement n'avait pas d'inconvénient majeur tant que les effectifs ne dépassaient pas 20-30 personnes et que la CEEAC ne disposait que de ressources réduites, il était voué à entraîner des blocages sérieux à partir du moment où l'arrivée des bailleurs de fonds (2006-2007) a décuplé ses moyens d'action, le nombre des experts à son service, ses programmes et son budget. Or, paradoxalement, les expressions d'autonomie des départements sectoriels – peut-être stimulées par l'afflux des moyens – ont été promptement étouffées, le « conseil des secrétaires généraux », instance collégiale de pilotage de l'institution, se réunissant de moins en moins souvent, devant de moins en moins un lieu de débat et de plus en plus une chambre d'enregistrement des décisions du Secrétaire général au fur et à mesure que ses adjoints s'effaçaient ou quittaient leurs postes (voir section suivante) et étaient remplacés dans leur rôle par des fonctionnaires sans investiture. Voyant leurs initiatives peu appréciées, voire sanctionnées, les experts sectoriels ont eu tendance à ne plus fournir qu'un « service minimum » peu propice à assurer le rayonnement de l'institution. Concomitamment, de plus en plus critiqué par les États dans sa gestion institutionnelle, le Secrétaire général a eu tendance à renforcer son emprise sur la décision, s'appuyant discrétionnairement sur le conseil de quelques-uns et aggravant par là-même le cercle vicieux de la démobilitation institutionnelle. Telle fut la dynamique observable sur les années 2009-2011.

Un tel *modus operandi* est caractéristique d'une structure sous-institutionnalisée, où la personnalité des individus et la qualité de leurs relations mutuelles joue un rôle prépondérant. Il n'est pas propice au partage de l'information ni à l'esprit d'équipe. Pas plus que celui du fonctionnement des États, il ne favorise l'appropriation d'un projet commun, qui n'existe que de nom.

La militarisation de la sécurité, deuxième trait partagé des systèmes politiques d'Afrique centrale, se retrouve au niveau de l'institution régionale dont elle marque les structures et la pratique. Structurellement, elle est ancrée dans le format de l'organe principal de conseil du COPAX, la Commission de défense et de sécurité (CDS), dont la présidence revient au chef d'état-major des forces armées ou au chef de police de l'État de la présidence en exercice, alors que la participation des ministères des

44. ICG, « Mettre en œuvre l'architecture... », op. cit., p.11 ; l'analyse d'ICG est confirmée par l'expérience personnelle de l'auteur.

Affaires étrangères n'y est prévue qu'au niveau des « experts ». Les prérogatives de celles-ci sont en outre axées sur la préparation et la conduite d'engagements armés, en dépit du fait que le champ de compétence du COPAX s'étend à « toute action civile et militaire de prévention et de gestion des conflits »⁴⁵. On constate donc un décalage entre une instance décisionnelle proprement politique – COPAX sous l'autorité des ministres des Affaires étrangères ou des chefs d'État – et une instance de conseil dominée par les forces armées.

A partir de là, la prédominance du militaire dans le traitement des questions de sécurité s'est incrustée dans la pratique de l'institution par le rôle qu'y a exercé pendant six ans (2006-2012) le premier titulaire du poste de chef d'état-major régional (EMR), seul responsable de niveau « directeur » à être nommé par la Conférence⁴⁶, bénéficiant longtemps d'un accès privilégié au Secrétaire général, comme lui haut gradé de l'armée congolaise. Confronté à des homologues civils peu sûrs d'eux-mêmes, il a usé de sa légitimité et de son entregent pour piloter de main de maître l'agenda de la CDS, marginalisant une hiérarchie (SGA IHPSS) peu affirmée ou absente – chargée, selon les textes, de la préparation des dossiers de la CDS et du COPAX⁴⁷. S'appuyant en même temps sur un réseau de solidarités entre pairs, il s'est assuré d'une participation constamment active des chefs d'état-major des armées nationales alors que les chefs de police étaient rarement mobilisés et que les experts des ministères des affaires étrangères se tenaient en retrait, conscients de leur faible marge de manœuvre vis-à-vis de hauts gradés bénéficiant de la confiance de leurs chefs d'État.

La sclérose institutionnelle

Le rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la CEEAC entre 1999 et 2011, soumis à la 15^{ème} Conférence, invoquait « le spectre d'une CEEAC en panne et d'un retour à la situation d'avant la relance » [avant 1999], d'où l'auto-exhortation des chefs d'État à « faire preuve de davantage de volonté politique »⁴⁸.

45. Protocole du COPAX, articles 5b et 14 à 18.

46. Du moins jusqu'à la 15^{ème} Conférence, en janvier 2012, qui a décidé de nommer également directement le directeur du MARAC.

47. ICG, *Mettre en œuvre l'architecture...*, op. cit., p.11.

48. CEEAC, 15^{ème} Conférence, op. cit.

La « panne » de la CEEAC se constate à la fois sur le plan du fonctionnement du secrétariat général et celui de la contribution des États à ses activités et son financement.

Concernant le fonctionnement, l'hyper-centralisation décisionnelle observée s'est conjuguée à d'autres faiblesses, que la CEEAC partage d'ailleurs avec beaucoup d'autres organisations régionales africaines : manque de capacités de gestion administrative et financière, absence de compétences techniques se cumulant avec des habitudes de fonctionnement peu propices à la transparence et à la reddition des comptes⁴⁹. Peut-être plus grave encore, l'absence de politique de gestion des ressources humaines a profondément contribué à affaiblir l'institution sur la période 2007-2011, alors qu'elle bénéficiait de moyens accrus pour recruter du personnel grâce aux financements apportés par les partenaires. Au défaut de service dédié pour gérer le personnel (le dernier titulaire à plein temps a quitté son poste en février 2008) s'est ajoutée l'inexistence d'un mécanisme d'évaluation permettant de distinguer objectivement la performance des employés et de distribuer en conséquence sanctions et gratifications. Les fonctionnaires productifs se sont donc découragés alors que les autres freinaient la marche de l'institution et que sa capacité technique à traiter les dossiers stagnait. Alors que les partenaires se pressaient à sa porte, le Secrétariat général se révélait incapable de produire un projet cohérent, évoluant au gré des priorités formulées par les donateurs.

Conscients de ces carences, les États membres ont peu fait pour y remédier, retenant leurs contributions financières, s'engageant peu sur le fond (sauf du côté des institutions militaires) et ne montrant aucun empressement à nommer les personnels de direction relevant de leurs responsabilités. Ainsi, l'on constatait que le stock des arriérés de contributions atteignait plus de 26 millions de FCFA fin 2011, alors que des engagements forts avaient été pris en mars 2010 d'éponger ces arriérés ; que la contribution des États membres au budget n'avait guère dépassé 6 millions de FCFA en 2011 alors que plus de 14 millions étaient attendus ; que celle des partenaires ne cessait, par contre, proportionnellement de s'accroître, dépassant de très loin celle des premiers (33 millions de dollars attendus contre 18 millions des États en 2012) ; enfin que certains pays (notamment l'Angola) continuaient

49. *Diagnostic institutionnel...*, op. cit.; *Effectiveness of EDF Support...*, op. cit.; High Level Panel, *Audit of the African Union*, 18 décembre 2008.

d'entretenir des réserves sur le mécanisme de financement de la Communauté pourtant revu en 2007 (14^{ème} Conférence) pour tenir compte de leurs exigences. De fait, depuis de nombreuses années, seuls trois pays, le Gabon, le Cameroun, et le Congo appartenant au « noyau dur » CEMAC contribuent régulièrement au budget. Peu habitués à déléguer, les États n'ont pas non plus cherché à investir le Comité des ambassadeurs, qu'ils avaient pourtant initié en 2007 (13^{ème} Conférence) de prérogatives réelles. Ils en ont certainement aussi été découragés par le peu d'empressement qu'a démontré le Secrétariat général à l'impliquer dans la gestion des dossiers paix et sécurité. Ainsi, le Comité, formellement créé en octobre 2009 (14^{ème} Conférence) pour servir d'organe de consultation et de relai de communication entre les capitales et le siège sur ces dossiers, a-t-il rarement été réuni et il n'a jamais été consulté sur des questions de substance. Concomitamment, le poste de Secrétaire général adjoint (SGA) chargé du Département programmes, budget, administration et ressources humaines (DPBARH), revenant alors à la RDC, est resté vacant de novembre 2009 à janvier 2012 et celui du SGA chargé du Département de l'intégration humaine, paix, sécurité et stabilité (DIHPSS) d'octobre 2010 à janvier 2012.

Début 2012, le degré de confiance réciproque entre les capitales et le Siège atteignait donc son plus bas niveau depuis une bonne décennie, l'absence d'engagement des États et de leadership institutionnel se conjuguant pour amener l'institution à un stade de délitement avancé⁵⁰.

Conséquences : une action collective ambiguë

Conséquence d'une volonté politique incertaine et d'un manque de sous-bassement institutionnel, l'action de paix et sécurité de la CEEAC se caractérise par sa faible lisibilité.

Reflet de la culture politique ambiante et des personnes qui la dirigent, cette action dans les années 2005-2010 n'a été visible, et partiellement effective, que lorsque les militaires ont pris la tête des opérations, y imprimant leur marque distinctive tant en raison de leur propre dynamisme et assurance que de l'impréparation technique et de la vulnérabilité professionnelle de leurs homologues civils. Les policiers, quant à eux, ont commencé à se pro-

50. Le même type de constat avait été fait pour la CEMAC dans un audit institutionnel de 2006, *Diagnostic institutionnel...*, op. cit., p.42-46. Une relance de l'institution, pilotée par la Guinée équatoriale, a depuis lors apporté quelques améliorations, cependant modestes.

filer, mais restent loin d'atteindre une masse critique capable de faire contrepoids à l'institution militaire (la division police-gendarmerie, en outre, les affaiblit). Ainsi, il a fallu un an et demi à la composante police de la MICOPAX pour se déployer et sa composante civile (en d'autres termes, sa capacité de direction politique sur le terrain) n'a-t-elle réussi à se mettre en place – au-delà du Représentant spécial lui-même – que deux ans après la reprise de la mission⁵¹ ; en outre les rôles de ces deux éléments essentiels de la « consolidation de la paix » n'ont jamais été totalement précisés⁵². Autre exemple, la stratégie de sécurisation du Golfe de Guinée, alors même que son champ s'étend aux préoccupations économiques, environnementales et humanitaires, a été conçue par l'EMR agissant seul et assortie d'un titre qui porte indéniablement la marque de ses origines – « stratégie de sécurisation des intérêts vitaux des États membres... »⁵³.

Par contraste, les aspects de la sécurité liés aux problèmes de gouvernance n'ont fait l'objet que d'un engagement timide, souvent resté au niveau déclaratoire. Ainsi, les ministres ont-ils validé un « programme frontière » (s'insérant dans celui de l'UA) incluant la démarcation et la délimitation des frontières communes et des actions de sécurisation des zones transfrontalières en mai 2009⁵⁴, mais, trois ans plus tard, pas le moindre geste de mise en œuvre n'avait été entrepris. De même, l'impulsion a-t-elle été donnée par la 14^{ème} Conférence (octobre 2009) à la formulation, puis la mise en œuvre d'un programme de RSS, mais l'intention proclamée est restée sans suite. De manière générale, on constate que les démarches propres à impulser une meilleure gouvernance démocratique et sécuritaire se heurtent en Afrique centrale, y compris au sein de la CEEAC, non pas à une résistance frontale, mais plutôt à une action d'évitement de la part d'États réticents à remettre en cause des modes de fonctionnement et des modes de contrôle du pouvoir qui sont à la racine de l'insécurité⁵⁵. De fait, dans tous les domaines cités, les initiatives, pourtant fondées sur des principes et engagements continen-

51. La MICOPAX devait acquérir un caractère multidimensionnel lui permettant de mener sa mission de « consolidation de la paix » à partir du 12 janvier 2009.

52. Rapport de la mission conjointe UE-UA d'évaluation de la MICOPAX (RCA, Gabon, 13-19 juillet 2011).

53. « Stratégie commune de sécurisation des intérêts vitaux des États de la CEEAC du Golfe de Guinée articulée autour du COPAX et en synergie avec la Commission du Golfe de Guinée et la CEDEAO », Brazzaville, février 2009.

54. Validation confirmée par la 14^{ème} Conférence en octobre 2009.

55. La RDC en est une excellente illustration sur le plan national ; voir Sébastien Melmot, « Candide au Congo », *Focus stratégique* n.19, Institut français des relations internationales, septembre 2008.

taux pris dans le cadre de l'UA, ont été impulsées par les projets d'appui de l'UE et tout juste tolérées par l'institution.

Ce constat est conforme aux analyses – rares et incomplètes – tendant à démontrer que les engagements sécuritaires conjoints des États de la région sont plutôt le fruit de calculs d'intérêt national de certains d'entre eux, voire d'un « mutuel instinct d'auto-préservation entre présidents »⁵⁶, que le résultat d'une volonté partagée de mettre en place un système de sécurité collective. De ce point de vue, la signature concomitante d'un Pacte d'assistance mutuelle en même temps que du Protocole du COPAX en février 2000 ne semble pas totalement fortuite. Ainsi l'engagement de la mission FOMUC en RCA, initialement sous les auspices de la CEMAC, aurait-elle été le résultat « des ambitions régionales d'Omar Bongo » – soutenu par la France – notamment pour contrer les ambitions du Col. Kadhafi dans la sous-région⁵⁷, et son positionnement opérationnel le fruit d'une conjoncture où l'intérêt du Tchad à voir le président Patassé remplacé par son protégé Bozizé rejoignait celui des autres États de la sous-région, notamment la RDC, à voir écarté le même Patassé, allié du principal adversaire du président Kabila, Jean-Claude Bemba. Une opération qui avait un mandat d'aider à rétablir la sécurité dans et autour de la capitale n'a eu donc aucune difficulté à assister passivement au renversement du président en titre – aidé par des forces régulières tchadiennes⁵⁸.

En 2012, alors que le contexte politique local a évolué, la MICOPAX apparaît encore davantage comme un outil de légitimation de l'emprise sécuritaire – et par ce biais, économique et politique – du Tchad sur la RCA. Cumulant le commandement de l'opération, le privilège d'une compagnie complète en son sein (alors que les autres contributeurs ne sont présents qu'à travers des sections), une présence au sein de la garde républicaine de RCA et la marge de manœuvre nécessaire pour des interventions militaires récurrentes sur le sol de celle-ci dans le cadre d'un entendement bilatéral⁵⁹, le Tchad y exerce une domination indéniable. Il est certain que cette emprise

56. ICG, *Mettre en œuvre l'architecture...*, op. cit., p.10.

57. ICG, *Mettre en œuvre l'architecture...*, op. cit., p.6-7.

58. Angela Meyer, « Regional Conflict Management in Central Africa: from FOMUC to MICOPAX », *African Security*, Vol.2, 2009, p.158-174 ; International Crisis Group, *Central African Republic: Anatomy of a Phantom State*, Africa Report n.136, 13 décembre 2007, p.16-17.

59. Par exemple, pour l'opération contre la Convention des Patriotes pour la Justice et la Paix (CPJP) dans la Vakaga de novembre 2010 à janvier 2011, ou l'opération conjointe Tchad-RCA contre le chef rebelle tchadien Baba Ladé lancée en janvier 2012.

est facilitée par le désintérêt croissant des autres membres de la CEEAC, notamment le Gabon qui avait donné à la mission son impulsion d'origine mais qui, ayant constaté le peu de résultats de l'effort politique et militaire consenti et ayant réorienté ses priorités stratégiques, souhaite aujourd'hui surtout se désengager⁶⁰. La faible participation des États membres aux coûts de la mission⁶¹, l'absence de l'Angola (malgré la promesse d'un contingent de police en 2008) et du Burundi (contrastant avec sa participation massive à l'AMISOM)⁶² posent la question du degré de volonté de poursuivre un objectif commun de stabilisation de la RCA à travers la CEEAC.

La même interrogation pourrait d'ailleurs être soulevée en ce qui concerne la stratégie de sécurisation du Golfe de Guinée. Malgré la visibilité qui y a été donnée, on constate un manque d'appropriation par une bonne partie des États membres, se traduisant par des contributions financières ou militaires sous-dimensionnées par rapport aux ambitions⁶³, l'absence de démarches visibles des capitales pour approcher les acteurs économiques afin de mettre en œuvre le mode de financement pourtant agréé de longue date⁶⁴, et l'inexistence de politiques nationales de sécurité maritime dans laquelle celle-ci s'insérerait⁶⁵. De fait, l'adhésion à la stratégie de la CEEAC semble à maints égards un axe parmi d'autres d'une recherche de partenariats tous azimuts dans un domaine de plus en plus vital pour les acteurs extérieurs, voire un canal de captage des appuis des partenaires.

Opportunisme des engagements, durabilité incertaine de ceux-ci, prédominance du militaire dans les choix, apathie des actions dans le domaine de la gouvernance démocratique et sécuritaire, telles semblent être les principales caractéristiques des initiatives sécuritaires des États membres de la CEEAC – terrain peu favorable s'il en est à une action transformatrice des causes profondes des conflits.

60. ICG, *Mettre en œuvre l'architecture...*, op. cit., p.15.

61. 20% du budget 2008-2011, 25% à partir de 2012 (UE : approx. 50% ; France : approx. 30%). Le versement effectif de cette contribution est tributaire des aléas d'approvisionnement du budget général de la CEEAC, quoique les États aient parfois fourni des contributions directes. Mais l'usage de celles-ci, versées directement à la RCA, n'a pas été contrôlé.

62. Le Burundi déploie plus de 4 000 soldats en Somalie (janvier 2012).

63. ICG, *Mettre en œuvre l'architecture...*, op. cit., p.16.

64. Notamment à travers les Conseils nationaux des chargeurs ; 4^{ème} Conseil des ministres du COPAX, N'djamena, avril 2008.

65. Une bonne partie des États membres est également signataire de l'engagement pris dans le cadre de l'Organisation maritime de l'Afrique de l'Ouest et Centrale (OMAO) de développer un réseau de gardes-côtes. Bien que non nécessairement incompatibles, la concomitance des deux projets pose néanmoins la question des priorités dans l'allocation des ressources et du leadership institutionnel au niveau national.



5. La réponse de l'UE : entre logiques administratives et absence politique

Devant de tels défis, seule une action décisive de l'UE aurait peut-être pu – sans que l'on puisse en avoir la certitude – enclencher un cercle vertueux permettant de faire exister la CEEAC en tant qu'acteur sécuritaire sous-régional majeur et lui donner la visibilité susceptible d'emporter l'adhésion de ses États, de ses populations et de ses partenaires. Or, à de nombreux égards, la réponse de l'UE est restée inadéquate. À des fondements insuffisamment assurés au départ s'est ajoutée l'insuffisance, voire l'inexistence d'un accompagnement institutionnel et politique. De ce point de vue, le cas de la CEEAC semble plutôt confirmer la règle que constituer une exception : on y retrouve à chaque étape nombre de difficultés récurrentes des appuis paix et sécurité de l'UE relevées dans les évaluations de référence récentes⁶⁶.

À la base : une préparation de projets grevée de handicaps

C'est très largement au stade de la préparation des projets que se jouent leur faisabilité, leur adaptabilité et l'usage qui en sera fait par les bénéficiaires. Or cette préparation se fait dans le cadre de contraintes objectives et subjectives lourdes qui se répercutent sur leur conduite et expliquent la modestie des résultats. Pour la CEEAC, ces contraintes diffèrent légèrement selon qu'il s'agit d'un appui direct ou dispensé par l'intermédiaire de l'UA.

L'optimisme des hypothèses politiques et institutionnelles

Le premier constat est celui de l'optimisme des hypothèses politiques des projets. L'on postule ainsi qu'existe une volonté des États à « s'impliquer

66. *Study on Legal Instrument...*, op. cit., vol.3, section 3.5.2 ; *Thematic Evaluation of European Commission Support to Conflict Prevention and Peace Building*, op. cit., p.83-84; *Thematic Evaluation of European Commission Support to Justice and Security System Reform*, op. cit., vol.1, p.33, 36.

dans les efforts d'intégration politique, de paix et de sécurité menés par la CEEAC » et à « aller de l'avant [...] dans des domaines parfois jugés politiquement sensibles »⁶⁷. De même, on suppose présente la volonté des États d'« [apporter] un effort politique indispensable dans la montée en puissance de la CEEAC en matière de paix » et de faire évoluer favorablement le mécanisme de financement de la Communauté⁶⁸.

S'il était concevable d'accorder à l'institution le bénéfice du doute en 2005-2006 (période de conception du PAPS), on s'explique difficilement que le même type d'hypothèse ait été réitéré au moment de la préparation du PAPS II (2009-2010) alors même que l'on avait acquis une meilleure connaissance des limites de l'institution régionale, du faible degré d'engagement des États et des conditions peu favorables du contexte politique. Or non seulement les hypothèses n'ont pas été revues, mais la dotation du PIR 10^{ème} FED est sensiblement accrue – on passe de 4 millions d'euros pour le PAPS à 15 millions d'euros pour le PAPS II – sans que des garanties d'utilisation effective soient recherchées. De fait, il semble que l'allocation du PAPS II ait été motivée davantage par un souci de proportionnalité avec les montants consacrés aux autres domaines du PIR 10^{ème} FED (environnement et économie) et avec la subvention équivalente du PIR à la CEDEAO (120 millions d'euros), que par une réelle étude des besoins et des capacités d'emploi des fonds. On se retrouve ici devant le même type d'interrogation que formulait en 2009 la Cour des Comptes, questionnant le bien-fondé de l'augmentation des financements à l'Afrique de l'Ouest et à l'Afrique australe face à l'insuffisance de capacités de gestion et d'absorption des organisations régionales concernées⁶⁹.

Le même optimisme des hypothèses affecte l'opération MICOPAX. Que les autorités nationales aient démontré peu d'empressement à rétablir une sécurité durable⁷⁰ et que la dynamique politique initiée par la médiation gabonaise se soit essoufflée dès les premiers mois de 2009⁷¹ ne semble pas avoir conduit à une remise en cause de l'appui de l'UE. De fait, le finance-

67. Éléments des hypothèses du cadre logique du PAPS II.

68. Éléments des termes de référence de l'assistance technique du PAPS.

69. *Effectiveness of EDF Support...*, op. cit., para 48.

70. Ce peu d'empressement est noté par le Conseil de Sécurité de l'ONU dans une résolution du 21 décembre 2011 d'une rare clarté pour ce genre de document, S/RES/2031 (2011).

71. International Crisis Group, « Central African Republic: Keeping the Dialogue Alive », *Africa Briefing* n.69, 12 janvier 2010.

ment de la mission repose sur le choix de principe d'appuyer les initiatives labellisées « APSA » et accessoirement sur la réassurance que procure la présence de la MICOPAX en l'absence de volonté d'engagement européen ou d'alternative internationale, indépendamment de la performance de l'opération.

Quant aux hypothèses institutionnelles, elles pèchent par une profonde sous-estimation des carences de gestion administrative et financière de l'institution, des résistances internes au changement qui permettraient de surmonter ces carences, et une certaine segmentation de l'approche. Ainsi, si les projets prévoient de manière générale la nécessité d'améliorer la gestion institutionnelle au niveau du DIHPSS, ils sous-estiment notamment l'obstacle rédhibitoire que constitue la faiblesse du DPBARH, par qui passent toutes les décisions liées aux finances et aux ressources humaines, et le potentiel omniprésent de blocage qu'implique la centralisation décisionnelle.

Pour ce qui concerne le PAPS et les premiers accords de contribution de l'APF, on pouvait considérer cette carence comme une « erreur de jeunesse » – le bénéficiaire étant encore mal connu – voire comme la démonstration vertueuse d'un effort de complémentarité entre les bailleurs, la Banque africaine de développement (BAD) et la Fondation africaine pour le développement des capacités (ACBF) ayant engagé à la même époque (2006-2007) des appuis au renforcement général de la CEEAC. Le fait, cependant, que ces appuis n'aient pas apporté l'amélioration escomptée, que la mise en œuvre du PAPS, du projet capacitaire via l'APF et de la MICOPAX aient souffert de manière répétée de manquements et d'obstructions institutionnelles internes, ne semble que peu avoir été pris en compte dans la programmation ultérieure. Alors que des travaux d'audit institutionnel de la BAD avaient été menés en 2008, constituant une sorte d'analyse des causes⁷², ils n'ont pas été exploités.

En conséquence, le PIR 10^{ème} FED, plutôt que de prévoir un appui direct et préalable au renforcement des capacités de gestion de la CEEAC, n'en fait qu'une composante diffuse et différée d'un mécanisme de coordination à mettre en place entre celle-ci et la CEMAC, alors qu'on sait le peu d'enthousiasme démontré par les deux institutions à collaborer (cf. su-

72. Diagnostic institutionnel et fonctionnel du Secrétariat général, Apave, 2008.

pra). Entretemps, la CE a bien dépêché une assistance technique d'un an pour aider la CEEAC à améliorer ses procédures, mais elle n'a pas hésité à lui confier la gestion directe des projets 10^{ème} FED (PAPS II et projet parallèle ECOFAC V dans le domaine environnemental⁷³), alors que les procédures en question n'avaient pas été validées et encore moins mises en œuvre. Par ailleurs, alors que la conduite d'un audit dit « des 4 piliers »⁷⁴ était à l'origine et à juste titre considérée comme un préalable à l'appui du 10^{ème} FED, l'audit a démarré après la signature des conventions de financement concernées, étant mené comme une mesure parallèle, sans impact sur les décisions relatives au mode de gestion. La CEEAC se retrouve donc en responsabilité de gestion⁷⁵ de montants décuplés – 35 millions d'euros entre le PAPS II et ECOFAC V – sans que des garanties suffisantes aient été apportées quant à sa capacité d'assumer ce rôle.

Du côté des programmes capacitaires de l'APF, les déficiences de gestion constatées à l'occasion des audits réalisés sur 9^{ème} FED⁷⁶ n'ont pas mené à une analyse approfondie des causes et à une exigence de réforme, ni à la prévision d'une assistance technique d'appui préalablement à l'engagement des appuis 10^{ème} FED. Quant aux fonds MICOPAX, l'envoi d'experts à court terme en 2009 et 2010 pour aider à la mise en place de procédures de gestion n'a pas été à la mesure des problèmes. Il a fallu attendre 2012 – soit quatre ans après le démarrage de l'appui à la CEEAC – pour qu'une assistance technique long terme soit prévue⁷⁷.

L'arlésienne de la coordination

Autre trait de la préparation des projets, malgré des engagements politiques réitérés de haut niveau et des serments programmatiques répétés sur la cohérence de l'action des bailleurs en général et de l'UE en particulier⁷⁸, l'absence de coordination des interventions. Par exemple, les PIN

73. ECOFAC = Programme de conservation et de valorisation des écosystèmes fragilisés d'Afrique centrale.

74. L'audit 4 piliers couvre les règles et procédures en matière de comptabilité, passation des marchés, contrôles internes et audit externe.

75. « Gestion décentralisée partielle », il est vrai, avec un contrôle *ex ante* de la DUE sur toutes les décisions de passation de marchés au-dessus d'un certain montant et une gestion directe par la DUE des contrats au-dessus d'un autre plafond.

76. Audit réalisé en septembre 2010. Résultats non publiés, mais éléments d'information disponibles dans la 1^{ère} partie de l'évaluation de l'APF (2011), http://africa-eu-partnership.org/sites/default/files/evaluation_apf_i_fi_nal_report_en.pdf consulté le 20 février 2012.

77. L'assistance technique devait démarrer en janvier 2012 mais elle n'était pas encore en place en mars.

78. Damien Helly, « L'UE et l'Afrique : les défis de la cohérence », *Cahier de Chaillot* n. 123, novembre 2010.

(Programmes d'intégration nationale) 9^{ème} FED et 10^{ème} FED ne font pas l'effort de conjuguer au niveau programmatique les appuis à la réforme de la police de la justice ou des douanes, ou encore les appuis électoraux (conséquents) au niveau national⁷⁹ aux appuis à la CEEAC dans les mêmes domaines. Plus grave encore, l'appui de l'APF à la CEEAC, géré à travers le partenariat UA-CER/MR, n'est coordonné qu'en théorie avec l'appui du PIR, alors que les plages de chevauchement sont nombreuses en matière de financement de personnel, de soutien au MARAC (Mécanisme d'alerte rapide de l'Afrique centrale) ou à la FOMAC. Inexistante dans le cadre du 9^{ème} FED, l'articulation est restée essentiellement déclaratoire dans le cadre du 10^{ème} FED et largement unidirectionnelle à l'adresse du PAPS II. En effet, les appuis APF étant préparés dans le cadre d'un circuit complexe d'ajustement des exigences de l'UA et des CER/MR d'une part et des CER/MR entre elles d'autre part (voir p. 46-47 du présent volume), il est inconcevable qu'ils puissent être ré-agencés pour s'adapter à des programmes tiers, même financés également par le FED. En fin de compte, c'est aux exécutants des programmes que sera laissée la discrétion – et la difficulté – d'harmoniser les actions a posteriori. Les interventions de l'Instrument de Stabilité, plus rares dans la sous-région et généralement ultérieures aux projets FED, n'ont pas non plus cherché à savoir comment s'articuler avec celles du PAPS. Ainsi, le programme ALPC financé par l'Instrument et géré par le RECSA a-t-il constitué un facteur de diversion pour la CEEAC au détriment de la concentration de ses faibles ressources humaines sur les priorités établies de longue date dans le cadre du PAPS. Alertés sur ce risque, ni les responsables du projet à Bruxelles ni ses gestionnaires africains n'ont souhaité amender leur programme⁸⁰. Le danger existe, si l'on n'y prend garde, que le problème ne se reproduise en matière de sécurité maritime, chacun des instruments potentiellement disponibles pour appuyer l'action de la CEEAC dans ce domaine – PAPS II, APF et Instrument de stabilité – étant mus par des logiques institutionnelles différentes. Ces incohérences sont à la fois cause de confusion pour la CEEAC, qui n'a pas la compétence technique d'en comprendre la logique et d'assurer la coordination des interventions, et source d'une tentation permanente de « pêche aux opportunités ».

79. Détails des PIN à partir du site Europeaid http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/country-cooperation/index_en.htm.

80. Expérience personnelle de l'auteur.

Si l'on cherche maintenant à analyser les causes des lacunes dans la préparation des appuis, on constate qu'elles relèvent d'une combinaison d'éléments techniques et politiques.

Le recours à l'expertise tierce : un outil mal encadré

Comme le soulignent les évaluations récentes, dérivés de lignes budgétaires initialement consacrées au développement, préparés par des services dont la philosophie et la formation sont celles de la coopération au développement, les programmes d'appui paix et sécurité gérés par la CE gardent la marque de leurs origines et ne se sont pas suffisamment adaptés aux spécificités de la problématique sécuritaire⁸¹. Le recours à des tiers pour compenser ces lacunes est alors fréquent, mais il est entaché de limites qui tiennent tant à l'identité de ceux-ci qu'aux contraintes qui leur sont imposées.

Un problème fondamental, insuffisamment repéré jusqu'ici semble-t-il, tient au manque de moyens que la CE consent à la préparation des projets. De manière générale, on constate une disproportion considérable entre les montants, donc les ressources humaines, consacrés au montage des projets et les ambitions de ceux-ci. A titre d'exemple, le PAPS II a été préparé par deux experts disposant de deux mois de travail et d'un budget maximum de 200 000 € pour mettre au point un projet d'un montant de 15 millions d'euros sur une durée de quatre ans. Identifiés sur contrat cadre, donc avec un préavis extrêmement limité, pressés par les exigences de remise de rapports et documents règlementaires⁸², les experts n'ont pas eu matériellement le temps d'approfondir l'analyse, de chercher conseil auprès d'autres experts dans les domaines qu'ils maîtrisaient mal et, surtout, d'utiliser une démarche participative permettant d'assurer une véritable appropriation du côté des bénéficiaires. La rigidité des procédures d'approbation et des procédures administratives ne fait qu'aggraver le problème, en raison du temps qui sépare la préparation du projet de son démarrage effectif⁸³. Dans le cas du PAPS II, consultés au départ de

81. *Thematic Evaluation of European Commission Support to Conflict Prevention and Peace Building*, op. cit., p.iii, p.72 ; *Thematic Evaluation of European Commission Support to Justice and Security System Reform*, op. cit., vol.1, p.iii, 77-78, 104-105 ; *Effectiveness of EDF Support for Regional Economic Integration in East Africa and West Africa*, op. cit., « Reply of the Commission », para 41.

82. Fiche indicative de projet, fiche action, budget détaillé, cadre logique, dispositions techniques et administrative d'exécution et annexes, notes intermédiaires, proposition de dispositif d'assistance technique, etc.

83. *Thematic Evaluation of European Commission Support to Justice and Security System Reform*, op. cit., vol.1, p.28 et 75-76.

manière superficielle, les bénéficiaires n'ont véritablement pris conscience qu'un an et demi plus tard du contenu du projet. Un problème similaire d'appropriation s'est posé à l'assistance technique court terme recrutée pour mettre en place les procédures de gestion de la MICOPAX, avec des conséquences différentes : dans un contexte de résistance forte au changement, elle n'a pas eu les moyens nécessaires pour gagner la confiance des parties prenantes indispensable au succès de sa mission. Alors que le besoin de telles procédures avait été identifié dès fin 2009, celles-ci n'avaient pas encore été définitivement validées à la fin de 2011. De manière générale, la CE a tendance à considérer la préparation et la réalisation d'un projet dans son temps purement technique ; malgré une rhétorique d'appropriation, elle ne tient que très peu compte du temps politique et institutionnel nécessaire à l'organisation récipiendaire pour absorber la nouveauté qu'elle apporte.

Une autre conséquence du manque de capacités propres de la Commission, dans un contexte marqué par la prévalence de l'influence locale d'un État membre, est le risque qu'elle se range aux préférences de celui-ci pour arrêter ses décisions. Ce risque existe en Afrique centrale tant pour ce qui concerne les programmes de développement capacitaire que pour les opérations de paix, étant donné la prédominance relative de la France (cf. supra, section 3). Ainsi, on note que le programme d'appui de l'APF aux centres de formation sous-régionaux au service de la FAA accorde une place privilégiée aux « Ecoles nationales à vocation régionale », organisées par le ministère français de la défense au titre de ses programmes de coopération avec les États africains⁸⁴. L'appui de l'UE à la MICOPAX, reconduit d'année en année, reflète également une préférence de la France, assortie d'une tolérance frisant l'indifférence de la part des autres membres. La gestion administrative, de même que le conseil technique et opérationnel de la mission sont délégués à la France explicitement (délégation de gestion des fonds à la CAF) ou implicitement (présence des conseillers militaires français à Bangui et auprès de la CEEAC), la principale préoccupation de la CE semblant être que l'emploi des fonds soit justifié au vu des procédures financières et des règles de non-financement de dépenses militaires. Que les Délégations de l'UE (DUE) s'appuient sur la présence locale des États membres serait plutôt une évolution à encourager si le suivi relevait

84. *Report of the African Union and European Union Support to African Training Institutions Workshop*, Nairobi, 8-12 février 2010, annexes. Le programme était en phase de démarrage au 1^{er} trimestre 2012.

d'un mandat confié par le Comité politique et de sécurité (COPS), en consultation avec la Commission, au mieux placé d'entre eux. Cependant, tel n'est pas le cas aujourd'hui, avec les risques politiques que cela implique. Notons cependant qu'il s'agit d'un couteau à double tranchant, dont la France a aussi fait les frais dans le cas d'espèce. Peu soucieuse des résultats opérationnels de la mission, focalisée sur la redevabilité comptable, la CE a eu tendance à imputer aux services français la responsabilité de fautes de gestion dues, largement, aux manquements de la CEEAC, entraînant de vives tensions entre les acteurs en 2010-2011⁸⁵. On est là aux antipodes de la synergie Commission-États membres que l'UE dit vouloir promouvoir.

Un ciblage à courte vue sur l'APSA

Politiquement, l'approche de l'UE est fortement marquée par un a priori en faveur de l'APSA et sur celle-ci dans son acception traditionnelle, portant sur les instruments plutôt que les politiques de l'UA (cf. section 2). Cet a priori a des conséquences sur le choix des instruments d'appui à la CEEAC ainsi que sur les priorités sectorielles retenues.

En matière sectorielle, on note une concentration forte sur la FAA, notamment au niveau de l'APF, dans son double volet d'appui capacitaire et opérationnel⁸⁶. C'est moins le cas du PIR, dont l'appui est mieux distribué entre les différentes composantes de l'APSA, tout en restant très concentré sur les « outils » (MARAC notamment) dans le cadre du PAPS (9^{ème} FED) et manquant de vision clairement articulée dans le cadre du PAPS II ; un avenant tentant d'organiser l'appui de manière cohérente autour des concepts de gouvernance démocratique et sécuritaire, proposé en septembre 2011, reste à approuver.

Sur le plan de la méthode, l'approche est tributaire du concept en vertu duquel l'APSA constituerait un système harmonieux de rapports politiques et de moyens techniques conjuguant l'effort de l'UA et des CER vers un même objectif, l'UA fixant les orientations et prenant les décisions politiques et les CER mobilisant les moyens pour les mettre à la disposition de l'UA ou, à la limite, les employer avec son aval. Sur cette base, la CE, d'un commun accord avec l'UA, a imaginé un système de mise en

85. Interview avec un représentant de l'administration française, Paris, janvier 2012.

86. Hors MICOPAX, environ 60% de l'appui APF 9^{ème} FED et 70% de l'appui APF 10^{ème} FED sont consacrés à la FOMAC.

œuvre complexe dont la gestion passe par l'élaboration d'un plan de développement capacitaire continental synthétisant les apports de l'UA et des CER/MR, la canalisation des fonds aux CER/MR par l'intermédiaire de l'UA et la reddition financière et opérationnelle des CER/MR auprès de l'UA qui doit elle-même rendre des comptes consolidés à l'UE. Ce schéma idéal est cependant très éloigné du monde réel fait de demi-décisions des CER, de rivalités de leadership centre-régions, de faiblesses institutionnelles des CER/MR, de lenteurs administratives à tous les échelons et de la capacité insuffisante de l'UA à concevoir, piloter et accompagner politiquement et techniquement la mise en œuvre des projets communs au niveau des CER/MR⁸⁷. Malgré les doléances répétées des CER/MR sur la lourdeur du dispositif et, dans une certaine mesure son iniquité⁸⁸, la CE n'a ni accepté de décentraliser la gestion des fonds au profit des CER/MR, ni réussi à trouver les modalités d'une articulation des responsabilités entre l'Unité gestionnaire à Bruxelles, les délégations et les partenaires africains. Ainsi les CER/MR sont-ils très largement laissés à eux-mêmes, loin d'une UA distante, souvent peu réactive et elle-même mal équipée sur le plan de la gestion administrative et financière, et ignorés des DUE qui ne peuvent pas ou ne souhaitent pas assurer le suivi de l'utilisation des fonds APF. Aussi ne faut-il pas être surpris de la faible performance de la plupart des CER – dont la CEEAC – en matière de consommation des crédits et de justification des dépenses sur les 2^{ème} et 3^{ème} accords de contribution du 9^{ème} FED⁸⁹. Il n'est pas certain que la prévision d'une assistance technique à plein temps auprès de l'UA pour gérer les fonds de l'APF 10^{ème} FED à partir de 2012 apportera l'amélioration nécessaire également au niveau des CER/MR.

L'engagement institutionnel à l'épreuve de la réalité

Alors que les Principes de Paris et les directives propres de l'UE préconisent un engagement continu entre donateurs et bénéficiaires, dans le cas de la CEEAC, celui-ci est resté, sur les années 2009-2011, rare, souvent tardif, unidimensionnel, bref, sous-dimensionné par rapport au degré de dif-

87. Amandine Gnanouon, *Le rôle des Communautés économiques régionales dans la mise en œuvre de l'Architecture africaine de paix et de Sécurité*, Étude pour la Délégation aux affaires stratégiques, Paris, octobre 2010.

88. 6th Meeting of the Joint Coordination Committee of the African Peace Facility, *Joint Communiqué*, Addis Ababa, 3 février 2010. Le système ne permet pas suffisamment de différencier les CER selon leur degré de performance, même si des améliorations y ont été apportées par le 10^{ème} FED par rapport au 9^{ème} FED.

89. Entretien avec divers représentants de la Commission de l'Union africaine, Addis Ababa/Libreville, octobre 2010.

ficulté du contexte institutionnel et l'ambition des projets. Notons aussi qu'à partir de fin 2010, la mise en place du SEAE au niveau de la DUE a eu tendance à aggraver le problème, isolant la gestion des projets du suivi politique sous-régional.

De manière générale, si une obligation de reddition est bien imposée par la CE à la CEEAC, l'approche en est souvent déroutante pour ses interlocuteurs. En effet, la performance opérationnelle des projets n'a fait l'objet que d'une attention furtive : des évaluations du PAPS et de la MICOPAX ont bien été conduites, mais elles n'ont pas porté à conséquence en termes de révision des approches. Par contre, les rapports financiers font l'objet d'audits scrupuleux dans des circonstances où recueillir des pièces comptables selon les normes fixées par les procédures peut s'avérer une gageure. Dans un cas comme le PAPS où un bureau d'étude est financièrement responsable, il ne souhaite évidemment pas être pris en défaut et réoriente donc une grande partie des efforts de ses experts vers la compensation des carences de gestion de l'institution régionale, aux dépens de la mise en œuvre opérationnelle. Mais les administrations nationales, lorsqu'elles sont impliquées, ne sont pas moins décontenancées. Tant pour elles que pour les bureaux d'étude ou autres gestionnaires délégués (l'administration française dans le cas de la MICOPAX), que pour les bénéficiaires eux-mêmes, la sévérité des audits financiers est d'autant moins bien comprise que leur performance sur le fond n'est pas appréciée. Pour tous, mais surtout du côté des bénéficiaires, l'audit est d'autant plus mal vécu qu'il arrive en fin d'un parcours qui n'a pas été ponctué d'un dialogue continu qui aurait permis d'identifier les difficultés en cours de route et d'y remédier avant qu'il ne soit trop tard. Telle est l'expérience de la CEEAC dans la gestion de l'ensemble des fonds APF (MICOPAX et développement des capacités). Telle fut aussi celle de l'UA dans ses débuts, avant que les exigences de reddition administratives et comptables de la CE ne soient clarifiées⁹⁰.

A l'opposé, certains aspects qui mériteraient d'être abordés en raison de leurs conséquences opérationnelles sont passés sous silence. Singularisons la question de la performance des personnels financés à travers les

90. L'UA avait été autorisée à utiliser ses propres procédures pour gérer les fonds APF alors qu'elle n'en avait de toute évidence pas les capacités (et encore moins celle de contrôler l'emploi des fonds en gestion déléguée aux CER). Confrontée aux conséquences, la CE a dû préciser à deux reprises à haut niveau ses obligations de reddition (août 2009, juin 2011), ce qui a entraîné des tensions dans la relation.

projets, compte tenu de la proportion que représente leur rémunération dans l'enveloppe financière globale⁹¹ et du fait que, au fond, le sens du développement capacitaire des organisations régionales réside avant tout dans la formation de leurs ressources humaines. Or l'UE manifeste une réserve marquée à l'idée d'instaurer un contrôle autre que purement administratif et financier sur les employés dont elle verse les salaires⁹², alors même que la CEEAC elle-même ne pratique aucune évaluation. L'on se retrouve donc dans des situations où sont financés, année après année, des personnels dont on ne sait ni s'ils produisent, ni si le produit de leur travail est utile à la CEEAC, ni si leur temps de travail est consacré aux missions convenues, ni même s'ils sont physiquement présents. Dans ce domaine, les engagements de reddition des bénéficiaires inscrits dans les Principes de Paris – et aujourd'hui plus clairement encore dans l'agenda de Busan – sont simplement passés sous silence.

L'absence de dialogue institutionnel, il faut le regretter, ne caractérise pas seulement le suivi quotidien, mais il marque également des étapes qui devraient être des occasions privilégiées d'engagement. Ainsi, la revue mi-parcours du PIR 10ème FED réalisée en septembre 2011 s'est-elle contentée de « [réaffirmer] la pertinence du PIR » pour ce qui concerne l'Afrique centrale, se satisfaisant de constater que « l'engagement financier sur le programme régional [...] devrait atteindre 100% d'ici fin 2012 » sans évoquer le fait que les projets financés par ces engagements avaient à peine démarré (PAPS II et ECOFAC), voire n'avaient pas encore fait l'objet d'une approbation du Comité FED (intégration économique), et sans donner d'indication quant à la manière dont la faiblesse des capacités institutionnelles des bénéficiaires constatée (CEEAC, CEMAC), ainsi que le manque d'engagement de ces institutions, des États membres et de la société civile, pouvaient être solutionnés⁹³. Selon plusieurs participants présents aux réunions de revue, l'occasion n'a pas été saisie de confronter la CEEAC à ses responsabilités⁹⁴. Elle apparaît aussi comme une occasion manquée de remobiliser ses États membres, ceux-ci n'ayant pas été conviés.

91. 30% en moyenne sur les programmes PAPS (I et II) et APF sur le 9^{ème} et le 10^{ème} FED, cette proportion étant bien plus avantageuse pour l'APF (56%) que pour les PAPS (16%).

92. La vérification ne porte que sur la présence de contrats dûment signés et le versement effectif des rémunérations.

93. Communiqué conjoint UE-CEEAC-CEMAC, 13 septembre 2011, http://www.cemac.int/Com_Presse/comunique_conjoint_ceeac_cemac_ue.pdf, consulté le 26 février 2012.

94. Entretiens avec divers participants, Libreville, septembre 2011.

De toute évidence, à un certain nombre de reprises, la DUE concernée (Libreville) n'a pas eu la détermination nécessaire pour se distancer de la perspective du bénéficiaire. Mais elle n'est pas un cas isolé. Ce manque de saine distanciation semble caractériser nombre de programmes d'appui conduits par la CE dans les domaines de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix. Tel est le constat de l'évaluation stratégique menée en 2009-2010 d'une décennie d'efforts représentant un engagement de 7,7 milliards d'euros : les auteurs recommandent vivement qu'un écart soit assumé quand le partenaire n'a de toute évidence pas les capacités techniques nécessaires, quand sa détermination à atteindre les objectifs du projet n'est pas avérée, voire quand il constitue par son comportement un obstacle à la recherche de solutions⁹⁵.

Il est important de noter que l'hésitation à mettre en œuvre un suivi à la hauteur des problèmes rencontrés et la difficulté à s'ajuster aux risques et opportunités peut être le fait de décisions prises en délégation, mais elle peut aussi relever de rigidités affectant l'institution UE (Commission + SEAE) dans son ensemble. Les délégations, semble-t-il, sont à la fois acteurs et victimes des blocages en raison d'un climat général peu favorable à la prise d'initiatives. Ainsi, les gestionnaires du PAPS ont-ils été découragés au niveau local d'adapter le cadre logique du projet ; par contre un avenant au PAPS II, destiné à agencer le projet aux changements intervenus sur le terrain depuis sa conception et pleinement soutenu par la DUE responsable, languissait encore dans les bureaux bruxellois six mois après son introduction. Comme l'ont noté les évaluations récentes, les instruments financiers de l'UE, hors Instrument de Stabilité, sont particulièrement inadaptés au secteur de la paix et de sécurité, où il faut pouvoir réagir rapidement pour saisir les ouvertures que crée la conjoncture⁹⁶.

Conséquence à noter, pour terminer, de l'effacement relatif de la CE tel qu'il prévaut en Afrique centrale, l'assistance technique chargée de la mise en œuvre des projets se retrouve en première ligne face à l'institution bénéficiaire. Elle est ainsi amenée à jouer un rôle tampon d'absorption des chocs politiques que l'institution – par ailleurs mal soutenue par les États membres – préfère éviter. Fonctionnant comme une stratégie d'autoprotection,

95. *Thematic Evaluation of European Commission Support to Conflict Prevention and Peace Building*, op. cit., p.vii, pp. 96, 112.

96. Ibid., p.82 et 84-86; *Thematic Evaluation of European Commission Support to Justice and Security System Reform*, op. cit., vol.1, p.iii, 77.

la mise en avant de la sous-traitance est en définitive paralysante car elle prive la CE des leviers que lui donnerait un dialogue suivi.

Un manque d'accompagnement politique

Les limitations constatées au niveau institutionnel se conjuguent à des limites politiques, dont elles sont en partie la conséquence : en l'absence d'engagement des États, la CE ne se sent pas suffisamment en confiance pour affronter des questions qui relèvent, à proprement parler, d'un dialogue au niveau des capitales de part et d'autre.

L'invisibilité des États, dans le cas des appuis du PIR et de l'APF à l'Afrique centrale, est à la fois la conséquence d'un désintérêt pour la région en tant que telle, hormis de la part de Paris, et du processus décisionnel global du FED, qui ne laisse qu'un espace minimal aux États membres dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des programmes. Consultés sur leurs grandes lignes préalablement aux engagements, ils ne sont pas sollicités pour leur donner un accompagnement diplomatique. Ils n'en prennent d'ailleurs pas non plus l'initiative – sauf lorsqu'ils y voient un intérêt national particulier, comme c'est le cas sélectivement de la France en Afrique centrale. Or, vis-à-vis d'une institution telle que la CEEAC où l'origine des blocages est avant tout politique, seule une connaissance approfondie des dossiers par les États, suivie d'un engagement résolu de leur part – bilatéral ou multilatéral selon les cas – serait à même d'identifier précisément la source des difficultés, puis d'y chercher des solutions. Si cet engagement existe en partie dans le cadre des PIN (là où les États de l'UE sont suffisamment représentés), il n'est pas étendu au suivi des PIR ou de l'APF, alors même que ceux-ci touchent à des questions ultra-sensibles affectant les pouvoirs régaliens des membres de l'institution bénéficiaire.

L'absence de suites au dialogue politique lancé fin 2008 noté plus haut (cf. section 3) reflète ainsi à la fois l'absence d'intérêt collectif de l'UE pour l'Afrique centrale et l'absence d'identité politique de la CEEAC. Une tentative un peu différente de constituer, au niveau des représentations diplomatiques (incluant la DUE et des représentations d'États non membres de l'UE) un « groupe des amis » de la CEEAC qui lui servirait d'interlocuteur collectif sur les questions sécuritaires, n'a pas trouvé de volontaire prêt à assurer le suivi de l'initiative, le SEAE n'exerçant pas encore pleinement son rôle au niveau local. Il est vrai que du côté de la CEEAC, la margi-

nalisation du Comité des ambassadeurs laisse peu de prise à une approche politico-institutionnelle permettant d'entretenir un dialogue de fond avec ses homologues de l'UE.

Conclusion : le décalage entre la fin et les moyens

L'Afrique centrale, on l'a noté, n'est pas une zone d'intérêt prioritaire pour l'UE, même si elle est aux confins de plusieurs « systèmes de conflits »⁹⁷ dans lesquels l'UE s'efforce, de plus en plus, d'adopter une approche globale : Grands Lacs, Corne de l'Afrique, Sahel, Golfe de Guinée. La question de savoir si elle devrait l'être relève de choix stratégiques, qui dépassent l'objet de la présente étude. Plus modestement, l'interrogation à laquelle on a tenté de répondre était de savoir si, compte tenu de sa vision d'elle-même, des conditions locales et des objectifs affichés dans les documents programmatiques (promotion d'une sécurité collective sous-régionale), l'UE s'était donné les moyens de ses fins en cherchant à appuyer la CEEAC. Le constat, il faut le regretter, n'est guère positif pour quatre raisons principales qu'il convient de résumer :

1. La promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance, qui figurent parmi les marques distinctives de l'action de l'UE dans le monde, ne sont pas poursuivies activement dans le contexte de la CEEAC, que ce soit au niveau du fond ou de la méthode. Sur le fond, démocratie et bonne gouvernance sont marginalisées par des choix qui donnent la priorité à la FAA sur des domaines propres à favoriser les actions structurelles requises pour prévenir les conflits futurs et par le silence gardé sur le rôle et le fonctionnement des services de sécurité, qui constituent en eux-mêmes un des principaux facteurs de risque dans la région. La préférence de la CE pour la gestion des conflits, induite par ses financements, y est en porte à faux avec les efforts de plus en plus constants de l'UA pour privilégier la prévention durable par une action de transformation des systèmes politiques et sécuritaires. Au niveau de la méthode, le discours sur la bonne gouvernance n'est pas appliqué à l'institution récipiendaire, alors que ses dysfonctionnements internes, sa centralisation décisionnelle et son manque de transparence de gestion en sont un contre-exemple flagrant et affec-

97. Massaër Diallo, « Systèmes de conflits en Afrique de l'Ouest », Communication à l'atelier de la CEDEAO, Conakry (Guinée), 16-18 décembre 2008.

tent gravement sa crédibilité en tant qu'acteur de promotion de paix, de sécurité et de démocratie en Afrique centrale.

2. L'approche « projets » marquée par une forte conditionnalité financière ex-post sans accompagnement institutionnel et politique est vouée à l'échec. Elle le serait en toutes circonstances mais elle l'est d'autant plus dans le domaine sensible de la paix et la sécurité, et dans un contexte marqué par un reflux relatif de l'influence européenne, une absence de confiance mutuelle des acteurs sous-régionaux, ainsi qu'une réticence forte de l'institution et des élites politiques nationales au changement. Si l'objectif de l'UE en Afrique centrale est d'inciter les acteurs à se doter d'un projet de sécurité collective dans une optique de stabilité durable, elle n'y parviendra pas par des moyens purement techniques hérités des programmes de développement : l'emploi de moyens politiques s'impose. A contrario, l'absence de cet usage de moyens politiques semble démontrer qu'au-delà des mots, l'UE ne « croit » pas en la CEEAC en tant qu'acteur de sécurité sous-régionale. Il démontre aussi les limites de l'existence de l'UE en tant qu'acteur stratégique : dans le cadre d'une politique étrangère toujours en construction, certaines régions du monde restent « hors champ ».
3. Un organisme en état de faiblesse institutionnelle aussi poussé que la CEEAC n'est pas en mesure d'atteindre des résultats, quels qu'ils soient, sur le plan sectoriel. Tout appui paix et sécurité devait donc être accompagné, voire précédé, d'un appui à la reconstruction institutionnelle le quel, il faut le noter, ne concernera pas uniquement l'acquisition de nouvelles compétences techniques, mais aussi la mise en place de nouvelles habitudes de travail fondées sur des délégations de pouvoir, le partage de l'information, et l'obligation de redevabilité de chacun. Révolutionnaire par rapport aux pratiques existantes, cette approche ne pourra porter des fruits sans un engagement institutionnel poussé et continu de l'UE.
4. L'UE est prisonnière en Afrique centrale – et dans le reste du continent – d'une certaine « idéologie » de l'APSA. Cette idéologie, fondée sur des engagements politiques et financiers qui n'ont cessé de se renforcer ces dix dernières années (APF, partenariat stratégie UE-Afrique, etc.), détourne le regard de questions lourdes : l'UA a-t-elle la capacité d'exercer le leadership technique et politique que suppose le modèle ?

les divergences de priorités et de perspectives entre l'UA et les CER/MR peuvent-elles être comblées ? L'hétérogénéité des CER/MR n'est-elle pas un obstacle rédhibitoire à la concrétisation du schéma poursuivi ? L'interprétation qui est donnée à l'APSA en Afrique centrale est en outre conditionnée par un contexte marqué par la présence dominante d'un acteur européen, la France, dont la tradition de coopération sécuritaire est axée sur les institutions militaires. Il se produit alors une synergie naturelle des choix techniques de l'appui de l'UE qui tend à favoriser la FAA et les engagements militaires avec ceux de la CEEAC, qui partage la même approche. Ce faisant, l'UE ne se pose pas suffisamment la question de savoir si d'autres acteurs, axés sur d'autres aspects de l'APSA – plus diversifiés, plus préventifs, tels qu'ils ressortent de la Feuille de route – mériteraient d'être appuyés dans l'objectif de promouvoir la paix et la sécurité en Afrique centrale⁹⁸.

98. Dans le même sens, voir ASF Evaluation 2011, op. cit., p.3, 13-15, 43, 46.

6. Recommandations

Tenant compte de l'expérience de l'Afrique centrale, mais dans une perspective plus large, quelle approche l'UE devrait-elle adopter pour avoir une action visible, efficace et conforme à ses principes dans les zones en situation de fragilité ? Visible, c'est-à-dire cohérente car l'UE ne sera identifiable en tant qu'acteur que si elle conjugue les efforts de la Commission et des États membres ; efficace au sens où son action aura un impact tangible, et ce non seulement au niveau des effets immédiats mais de la transformation des causes du sous-développement et des conflits ; conforme à ses principes car il en va de sa fiabilité vis-à-vis de ses interlocuteurs et de sa crédibilité auprès des peuples.

Sachant que des réponses simples n'existent ni en Afrique centrale ni ailleurs, l'on souhaiterait cependant formuler une série de propositions susceptibles de guider l'action future au niveau : (i) des approches techniques ; (ii) de la charnière entre le technique et le politique ; (iii) de la mobilisation de l'engagement politique ; (iv) des choix stratégiques. En s'inspirant partiellement de modalités déjà en vigueur pour l'Instrument de Stabilité, il est préconisé de :

Au niveau technique

- a. Généraliser à tous les projets paix et sécurité des approches flexibles incluant :
 - a.1. L'élimination du hiatus entre préparation et conduite des projets par :
 - une approche progressive dotant les DUE des moyens décisionnels et financiers de tester « grandeur nature » la volonté et la capacité des bénéficiaires d'engager un projet à partir d'initiatives pilotes de taille limitée ;
 - une révision des procédures permettant aux experts ayant réalisé l'identification d'un projet de participer à sa mise en œuvre afin de fonder l'action sur une relation de confiance établie dans la durée.

- a.2. Une fois le principe général d'un projet adopté au niveau de la stratégie concernée, une délégation de signature systématique aux DUE des contrats et de leurs amendements, sous couvert d'un triple visa, politique, opérationnel et financier.
- b. Dans le cadre de la mise en place du SEAE au niveau des délégations, prévoir impérativement un personnel formé et spécialisé dans toutes les DUE chargées du suivi d'actions ou de projets paix et sécurité, à l'instar de ce qui se fait déjà au niveau de la DUE auprès de l'UA.
- c. Conditionner tout projet dans le domaine sectoriel paix et sécurité à une démarche vérifiable de renforcement des capacités de gestion financière, administrative, des ressources humaines, de planification et de suivi de l'institution cible.
- d. Éliminer les systèmes de gestion stratifiés du type APF/volet capacitaire au profit d'approches directes moins consommatrices de ressources institutionnelles et de capital de réputation de l'UE. Les appuis capacitaires sous-régionaux devraient être canalisés par les PIR (ou leurs équivalents futurs)⁹⁹ afin de réduire les redondances et de permettre un suivi par les DUE.

À la charnière du technique et du politique

- e. S'assurer que le suivi des actions et projets dans le domaine paix et sécurité soit effectué conjointement par les services politique (avec ligne de communication directe au SEAE), opérationnel et financier des DUE.
- f. Chercher un nouvel équilibre entre : (i) ressources humaines des DUE ; (ii) emploi de bureaux d'étude ; (iii) recours à l'expertise des États :
 - f.1. en exigeant que tout consortium intéressé à conduire un projet dans le domaine paix et sécurité inclue au moins un partenaire appartenant au service public ou à un organisme para-public ;
 - f.2. au cas où l'action soit considérée comme trop sensible pour la sous-traiter au secteur privé, en confiant sa gestion administra-

99. Ibid., p. 3, 38.

tive et financière à la DUE concernée en renforçant ses ressources humaines, plutôt qu'à un État membre ;

- f.3. dans le cas contraire, en exigeant que tout consortium inclue au moins un bureau d'études de manière à assurer une bonne gestion tout en évitant de fausser les règles de la concurrence, de plus en plus mises à mal par la multiplication d'organismes semi-publics implicitement privilégiés dans l'attribution des contrats ;
- f.4. en veillant à ce que l'apport d'expertise des États ne résulte pas d'une situation de fait sur le terrain mais d'un choix politique.

Au niveau politique

- g. Concevoir le dialogue politique d'accompagnement des programmes multilatéraux paix et sécurité de manière à impliquer non seulement les institutions mais aussi les États membres de part et d'autre.
- h. Compléter le concours plus fréquent à l'expertise des services de sécurité des États par une mobilisation de leurs services diplomatiques en :
 - h.1. inscrivant systématiquement à l'agenda des réunions DUE-représentations diplomatiques bilatérales les projets et actions dans les domaines paix et sécurité ;
 - h.2. confiant au SEAE le mandat d'établir un rapport régulier des opportunités, risques et points de blocage proprement politiques affectant les projets et de mobiliser sur cette base les États membres pour une réponse appropriée par l'intermédiaire du COPS et des relais diplomatiques bilatéraux auprès de l'État ou des États membres de l'institution sous-régionale concernés.

Au niveau des choix stratégiques

- i. Plutôt que de privilégier systématiquement le canal UA/CER comme cadre d'intervention, subordonner l'appui à ces organisations à une approche plus stratégique partant de l'identification de systèmes de conflits dans lesquels l'UE a déterminé avoir un intérêt – en fonction des critères à préciser – et définissant sur cette base les actions à entreprendre et les acteurs à mobiliser. C'est à partir d'approches telles que

la Stratégie pour la Corne de l'Afrique ou la Stratégie pour le développement et la sécurité au Sahel que les acteurs nationaux et régionaux pertinents seraient appuyés, plutôt qu'a priori.

- j. Dès lors que l'UE a déterminé avoir un intérêt stratégique dans un système de conflit, faire accompagner toute action par une intervention PESC/D, même modeste. Ceci permettrait de : (i) s'assurer que les États membres exercent collectivement un suivi politique ; (ii) accroître le cercle des compétences spécialisées disponibles pour appuyer l'action ou contrôler son déroulement ; (iii) prévoir des moyens complémentaires à titre bilatéral là où les moyens communautaires ne peuvent être employés (par exemple pour financer ou appuyer certaines actions militaires).
- k. Établir un lien programmatique entre réforme de la gouvernance sécuritaire et développement des capacités de sécurité collective pour tenir compte de l'analyse des causes structurelles des conflits démontrant la responsabilité à cet égard des services de sécurité dont l'UE souhaite par ailleurs renforcer l'action¹⁰⁰.

100. Thèse développée dans Catherine Guicherd, « Renforcer les appareils sécuritaires en Afrique centrale : quelle réponse des partenaires? » *Cahiers de l'IRSEM*, 2012, à paraître.

Annexes

Sigles

ACBF	Fondation africaine pour le développement des capacités
ALPC	Armes légères et de petit calibre
AMISOM	Mission de l'Union africaine en Somalie
APF	Facilité de paix pour l'Afrique
APSA	Architecture africaine de paix et de sécurité
BAD	Banque africaine de développement
CAF	Cellule administrative et financière
CDS	Commission de défense et de sécurité (CEEAC)
CE	Commission européenne
CEDEAO	Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest
CEEAC	Communauté économique des États de l'Afrique centrale
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CER	Communauté économique régionale
COPAX	Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale
COPS	Comité politique et de sécurité (UE)
CPS	Conseil de paix et de sécurité (UA)
DIHPSS	Département de l'intégration humaine, paix, sécurité et stabilité
DPBARH	Département programmes, budget, administration, ressources humaines
DUE	Délégation de l'Union européenne
EAC	<i>East Africa Community</i>
ECOFAC	Programme de conservation et de valorisation des écosystèmes fragilisés d'Afrique centrale.
EMR	État-major régional (CEEAC)
ENVR	Ecole nationale à vocation régionale
FAA	Force africaine en attente
FCFA	Franc de la Communauté financière africaine
FED	Fonds européen de développement
FFG	Forces françaises au Gabon
FOMAC	Force multinationale de l'Afrique centrale
FOMUC	Force multinationale en Centrafrique (CEMAC)
ICG	<i>International Crisis Group</i>
LRA	Armée de Résistance du Seigneur

MARAC	Mécanisme d'alerte rapide de l'Afrique centrale
MICOPAX	Mission du COPAX en République centrafricaine
MR	Mécanisme régional (FAA)
PALOP	Communauté des pays de langue portugaise
PAPS	Programme d'appui paix et sécurité à la CEEAC
PESD/C	Politique européenne de sécurité et de défense
PIN	Programme d'intégration nationale
PIR	Programme d'intégration régionale
RCA	République centrafricaine
RDC	République démocratique du Congo
RECSA	Centre régional sur les armes légères
RSS	Réforme du secteur de la sécurité
SADC	<i>South African Development Community</i>
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SGA	Secrétaire général adjoint
UA	Union africaine
UE	Union européenne

OCCASIONAL PAPERS

- n° 94 Oct 2011** Le suivi interparlementaire de la PESC : possibilités pour le futur
Également en anglais, uniquement sur le site de l'Institut :
Interparliamentary scrutiny of the CSFP: avenues for the future
Corine Caballero-Bourdot
- n° 93 Aug 2011** The EU and China's engagement in Africa: The dilemma of socialisation
Liu Lirong
- n° 92 May 2011** Alternative futures for Russia: the presidential elections and beyond
Simon Saradzhyan and Nabi Abdullaev
- n° 91 May 2011** The role of EU defence policy in the Eastern neighbourhood
Ariella Huff
- n° 90 Feb 2011** Iran in the shadow of the 2009 presidential elections
Rouzbeh Parsi
- n° 89 Mar 2011** The internal-external dimensions of EU security policy: more coherence under Lisbon?
Florian Trauner
- n° 88 Feb 2011** Franco-British military cooperation: a new engine for European defence?
Ben Jones
- n° 87 Déc 2010** Quelle politique pour l'UE au Zimbabwe aujourd'hui ?
Vincent Darracq
- n° 86 Nov 2010** Peacebuilding in Asia: refutation or cautious engagement?
Amaia Sánchez Cacicedo
- n° 85 Sep 2010** Transforming the Quartet principles: Hamas and the Peace Process
Carolin Goerzig
- n° 84 Aug 2010** Human rights challenges in EU civilian crisis management: the cases of EUPOL and EUJUST LEX
Wanda Troszczyńska-van Genderen
- n° 83 Mar 2010** The EU in Bosnia and Herzegovina: Powers, decisions and legitimacy
Bart M.J. Szewczyk
- n° 82 Feb 2010** Cooperation by Committee: The EU Military Committee and the Committee for Civilian Crisis Management
Mai'a K. Davis Cross
- n° 81 Jan 2010** Command and control? Planning for EU military operations
Luis Simón
- n° 80 Oct 2009** Risky business? The EU, China and dual-use technology
May-Britt U. Stumbaum
- n° 79 Jun 2009** The inter-polar world: a new scenario
Giovanni Grevi
- n° 78 Apr 2009** Security Sector Reform in Afghanistan: the EU's contribution
Eva Gross

Tous les *Occasional Papers* peuvent être consultés sur le site de l'Institut :
www.iss.europa.eu

ISBN 978-92-9198-202-8

ISSN 1608-5000

QN-AB-12-095-FR-C

doi:10.2815/28731

publié par l'Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne

100 avenue de Suffren - 75015 Paris - France

tél : + 33 (0) 1 56 89 19 30

fax : + 33 (0) 1 56 89 19 31

e-mail : info@iss.europa.eu

www.iss.europa.eu