

La Régionalisation de la Politique de Défense et de Sécurité de l'Union Africaine à l'Epreuve de l'Impuissance de La Communauté Economique des Etats de L'Afrique Centrale (CEEAC)

Ladislav NZE BEKALE

Ancien élève de l'ENA (France)

Docteur en Histoire Militaire et Etudes de défense, Univ. Paul Valéry (France)

Commission de l'Union Africaine

Chercheur au Centre d'Analyse et de Prospective sur les Afriques UQAM (Canada)

Chercheur associé au GRESHS (Ecole Normale Supérieure-Gabon)



Résumé – La défense et la sécurité sont des préoccupations continentales depuis la création de l'Union Africaine, en sa qualité d'organisation continentale unique responsable de la conduite de l'intégration de l'Afrique. Elle a conçu des instruments et mécanismes définissant la politique de défense et de sécurité africaine, celle-ci est mise en œuvre au niveau des Communautés économiques régionales (CER) mais la CEEAC paraît incapable de s'adapter aux évolutions imposées par l'UA dans ce domaine. La CEEAC donne l'image d'une CER paralysée quant aux possibilités d'activer les mécanismes de prévention et de gestion des conflits, pourtant prévus par son architecture institutionnelle. D'ailleurs l'opérationnalisation, des mécanismes et instruments militaires est confrontée aux pesanteurs sociopolitiques régionales. Cette posture est surprenante au regard de l'importance des risques politiques, sécuritaires, économiques, sociaux et géostratégiques identifiés dans la région. Les Etats membres évoluent de ce fait dans un environnement marqué par une mosaïque de problématiques politiques, économiques, sociales et sécuritaires hypothéquant une prospective lucide sur le devenir de cette CER. Pour s'adapter aux enjeux et défis du moment, la CEEAC s'est lancée dans une réforme de ses organes, mais une réforme en profondeur de la CER peut être limitée par le manque de volonté politique des Etats à s'ajuster à ces évolutions.

Mots clés – Union Africaine, CEEAC, Politique, Défense, Sécurité.

Abstracts – Defense and security have been continental concerns since the creation of the African Union, as the sole continental organization responsible for driving the integration of Africa. AU has designed instruments and mechanisms defining African defense and security policy, it is implemented at the level of the Regional Economic Communities (RECs) but ECCAS seems incapable of adapting to the changes imposed by the AU in this domain. ECCAS gives the image of a paralyzed REC as regards the possibilities of activating the mechanisms for the prevention and management of conflicts, however foreseen by its institutional architecture. Besides, operationalization, military mechanisms and instruments are confronted with regional socio-political burdens. This attitude is surprising in view of the importance of the political, security, economic, social and geostrategic risks identified in the region. The member states are therefore evolving in an environment marked by a mosaic of political, economic, social and security issues, threatening a lucid position on the future of this REC. In order to adapt to the issues and challenges of the moment, ECCAS has embarked on a reform of its bodies, but an in-depth reform of the REC may be limited by the lack of political will on the part of the States to adjust to these developments.

Keywords – African Union, ECCAS, Policy, Defense, Security.

I. INTRODUCTION

La structure sociale mondiale influe sur le comportement des Etats : ils s'intéressent à leur socialisation dans une société internationale (A. Klotz, C. Lynch, R. Bouyssou, M-C. Smouts, 1999, p57). L'Union Africaine se présente comme un acteur de la conduite d'une socialisation internationale coordonnée des Etats africains regroupés au sein de cette organisation panafricaine. Ce positionnement au sein d'une société mondiale se fait autour de l'idéal de construction d'une Afrique prospère en paix, guidée par l'Agenda 2063 qui contient un important volet défense et sécurité. L'UA dispose ainsi d'une série de textes formant un corpus juridique créant un droit africain de la défense et de la sécurité, notamment l'Acte constitutif et le protocole sur son Conseil de paix et de sécurité. Ce dernier est la principale référence en matière de paix et de sécurité, il est le socle de la politique de défense et de sécurité de l'Union Africaine, comme politique publique. Cette dernière « désigne les activités des autorités investies de puissance gouvernementale, ce qui recouvre aussi bien les opérations de régulation développées par les collectivités locales, les Etats ou encore les organisations internationales » (O. Nay, 2008, p407). Dans cette logique, les politiques publiques internationales représentent « l'ensemble des programmes d'action revendiqués par des autorités publiques ayant pour objet de produire des effets dépassant le cadre d'un territoire stato-national » (F. Petiteville, A. Smith, 2006, pp362-363). Selon ces auteurs et par déduction « les politiques publiques multilatérales sont produites par (ou dans le cadre) d'organisations internationales ». La politique de défense et sécurité de l'Union Africaine, dont le protocole relatif au Conseil de paix et sécurité (CPS) de cette organisation, est assimilable à une politique publique internationale au regard de la précédente définition. Par conséquent, le protocole sur le CPS définit les organes de défense et de sécurité, les moyens et procédés à mobiliser en temps de paix et de conflits. Le CPS est le noyau de la politique de défense et de sécurité africaine, il est assisté par le département de paix et sécurité et des autres services annexes intégrés à cette direction. Dans la dynamique de recherche de la paix par la construction d'un système de défense et de sécurité équilibré, l'UA a recours aux Communautés économiques régionales, elles participent pleinement à la mise en œuvre de cette politique, en fonction des responsabilités déterminées non seulement par le protocole relatif au CPS mais aussi par des instruments juridiques complémentaires. Cette configuration résulte de la prospection d'une sorte de *balance of power*. « En effet, ce concept est bâti comme une sorte de guide de l'action

visant à éviter la domination d'un Etat trop fort, ce qui suppose et génère de multiples tactiques : se coaliser avec d'autres pour éviter la montée en puissance d'un acteur ; concert des Nations... » (J-L. Martrès, 2003, p26). C'est probablement orienté, par la quête d'une sécurité et une défense équilibrée, que l'organisation panafricaine a fait ce choix théorique portant principalement sur des regroupements régionaux ou région de défense et de sécurité (L. Nze Bekale, 2017, p222). Le déploiement de la politique de l'UA repose essentiellement sur l'Architecture africaine de paix et sécurité et, porte sur la prévention des conflits et des éléments et moyens opérationnels. Ceux-ci sont principalement déployés au sein des CER qui sont en fait les charnières de l'intégration africaine.

Le rôle de la CER étant défini, il est nécessaire de se demander dans quel environnement la politique de défense et sécurité de l'Union Africaine est transposée au niveau de la CEEAC ? La mise en place des instances du COPAX [Conseil de paix et sécurité de la CEEAC], la coordination des mécanismes de prévention, de gestion et de résolution des conflits dans la région, et le développement des politiques régionales en matière de paix, sécurité et stabilité, constituent un pilier fondamental du mandat de la CEEAC (CUE, 2018, p3). Cependant, la région connaît des difficultés mettant en lumière l'incapacité institutionnelle de la CEEAC et de son Secrétariat général dont le bon fonctionnement est critique pour la gestion permanente du Conseil de paix et sécurité de la région, l'efficacité du dispositif régional de sécurité collective et sa pleine intégration opérationnelle dans l'architecture africaine de paix et de sécurité de l'Union Africaine, dont la nouvelle feuille de route 2016-2020 rappelle les principaux enjeux et les priorités stratégiques en matière de paix (prévention, gestion, résolution de conflits et reconstruction) et de sécurité (lutte contre les risques et menaces à la sécurité intérieure et transfrontalière des Etats) (Idem, p4). Parallèlement une revue de la situation générale de la région met en évidence d'importantes difficultés susceptibles de ralentir voire d'empêcher la transformation de cette partie de l'Afrique. L'environnement politique et sécuritaire de la région Afrique centrale est tel que la transposition de la politique de défense et sécurité de l'Union Africaine y rencontre des résistances doublées de maux sociologiquement enracinés dans les Etats, compliquant l'opérationnalisation et l'effectivité des organes de défense et sécurité de la région.

L'UNOCA (Bureau des Nations Unies pour l'Afrique Centrale) et la CEEAC ont reconnu « une dégradation

constante du climat politique et sécuritaire en dépit de quelques avancées en matière d'alternance au pouvoir » (CEEAC, 2019, p9). Les deux organisations ont aussi observé « la persistance de la crise économique obligeant plusieurs Etats à conclure des programmes d'accompagnement avec les institutions financières internationales et à adopter des mesures d'austérité provoquant ainsi des grognes sociales » (Idem.). Tout comme « le déni des crises et conflits par certains gouvernements qui brandissent la souveraineté étatique pour rejeter comme constituant une ingérence extérieure, toutes initiatives des organisations internationales et régionales en matière de prévention et de résolution des conflits » (Ibid.). Il a été également reconnu que « la plupart des crises et conflits en Afrique centrale sont prévisibles et prédites mais que cela n'a pas empêché leur survenance ou leur aggravation » (Ibidem). La configuration ou du moins la situation de la région exige un changement de paradigme et d'approche, si la région souhaite s'inscrire dans la modernité et construire un espace régional de coprosperité et une paix résiliente. L'impératif de changement de vision impose à la CEEAC d'adapter l'organisation « à la prévention et à la résolution des crises, notamment en privilégiant des actions discrètes qui ciblent non seulement les Chefs d'Etat et de gouvernement et les acteurs politiques, mais aussi d'autres acteurs susceptibles d'influer sur la situation dans les pays (notamment les Chefs traditionnels et les leaders religieux) » (Ibidem). Bien que l'institution des mécanismes de prévention des conflits à ce niveau paraît encore difficilement réalisable (1), il est cependant important qu'ils soient effectifs et dotés de moyens politiques et juridiques nécessaires. Mais les conditions préalables à la mise en place des moyens opérationnels nécessaires au soutien des actions militaires de la région paraît encore plus problématique (2). La régionalisation du système africain de défense et de sécurité est face à la réalité de cette CER, notamment son incapacité à y établir une paix durable, une situation qui laisse apparaître plus d'incertitude et de risques (3). La région a entamé une refondation politique et institutionnelle focalisée sur ses organes (4), une démarche pouvant s'avérer limitée si elle n'est pas accompagnée d'une volonté politique de changement et de transformation au sein des Etats de la région.

II. UNE REGION HESITANTE A LA TRANSPOSITION DES ORGANES FONDAMENTAUX DE LA POLITIQUE DE DEFENSE ET DE SECURITE DE L'UA

Le système de paix et sécurité de l'Union Africaine se veut essentiellement orienté par la prévention des conflits à travers une action préventive menée par les CER. Elles sont de ce fait, les régions de défense et de sécurité de l'Union Africaine. « L'UA a mis en place plusieurs organes et structures qui ont pour mandat, la prévention la gestion et le règlement des conflits » (IPI, UA, 2012, p50). D'après la vision de la politique africaine de défense et de sécurité, les CER se sont engagées à mettre en place les organes y relatifs. La CEEAC en tant que CER de l'UA se doit d'intégrer les mécanismes et instruments nécessaires dans la région. Le Protocole relatif au Conseil de paix et sécurité de l'UA impose aux CER d'instituer au sein des régions un organe similaire comme un relais du CPS mais aussi pour la mise en œuvre de la vision africaine de la défense et la sécurité à ce niveau. Le Conseil de paix et sécurité de la CEEAC (1.1) ou COPAX est la clé de voute des questions de défense et de sécurité dans la région. Depuis sa création, l'organe peine à devenir pleinement opérationnel et à prendre le leadership de ses compétences dans les domaines de la défense et la sécurité, en se positionnant comme garant de la stabilité et de la paix de la région. Cela est d'autant plus problématique que la région hésite à opérationnaliser le Groupe des sages (1.2) comme organe de prévention des conflits consacrés aux actions de médiation préventives. Le moins que l'on puisse dire est que la sécurité de la région peut s'avérer hypothétique, en l'absence ou en cas de faiblesse des organes supposés œuvrer pour la défense et la sécurité de la région. La situation du Mécanisme d'alerte précoce (1.3) n'est pas meilleure, car son efficacité est remise en cause en raison de la multiplicité des situations conflictuelles dans cette région et son incapacité à aller au-delà de la simple collecte de l'information sécuritaire.

2.1. L'incapacité du COPAX à assurer le leadership des aspects sécuritaires dans la région

Le Conseil de paix et sécurité (COPAX) est l'institution de concertation politique et militaire des Etats membres de la région, en matière de promotion, de maintien et de consolidation de la paix et de la sécurité. Les objectifs du COPAX sont de prévenir, gérer et régler les conflits (L. Nze Bekale, Op. Cit., p212). Cependant, « le premier problème auquel est confronté la CEEAC a trait à l'insuffisante théorisation du concept même de prévention des conflits appliqué à la spécificité des Etats membres de la région, qui ne permet pas à l'organisation régionale d'articuler un

corps de règles opérationnelles encadrant l'alerte précoce et la diplomatie préventive » (CUE, Op. cit., p7) . Ces insuffisances sont inhérentes à la faible intégration des mécanismes de la politique de défense et de sécurité de l'UA au sein de cette CER. En d'autres termes les mécanismes et instruments de paix et sécurité de la région ne sont pas alignés sur les fondamentaux de l'architecture paix et sécurité de l'UA. Dans ces conditions, il est difficile pour le COPAX d'adopter la doctrine et la théorie de prévention et de résolution des conflits de l'UA à la région CEEAC. Mais dans les faits, cet organe régional responsable d'assurer la prévention et la gestion des conflits dans la région fait plutôt preuve d'un leadership pauvre pour ne pas dire inexistant en matière de prévention des conflits. La crise constitutionnelle burundaise est un exemple, le Président sortant a affiché son désir de modifier la Constitution de son pays pour se rendre éligible alors qu'il avait atteint la limite imposée par la loi fondamentale. La CEEAC et son COPAX ont donné, à travers ce cas, la preuve de leur incapacité à influencer la décision des Chefs d'Etat de la région qui affichent quasiment tous l'ambition de mourir au pouvoir. Si les organes de la CEEAC avaient été suffisamment forts, comme ceux de la CEDEAO avec la Gambie ou de la SADC avec le Zimbabwe, peut-être que la crise au Burundi aurait été évitée. L'expérience burundaise laisse croire que la CEEAC et ses organes, au lieu d'être des instruments d'une transformation politique, économique et sécuritaire durables, sont plutôt le reflet et les relais des pouvoirs et systèmes politiques anachroniques prédominant dans la région.

Alors que « *beaucoup de problèmes de la région sont dus à la faiblesse des institutions inadaptées. Il apparaît crucial d'adopter les Constitutions qui intègrent les principes universels du constitutionnalisme, la bonne gouvernance et du respect de l'Etat de droit* » (IDEA, 2015, p5). Au contraire au Gabon Ali Bongo a fait le choix de perpétuer le statu quo régional. Autant de défis à relever par la CEEAC et ses organes notamment le COPAX dans ses responsabilités de prévention des conflits en incitant les Etats à une approche durable nécessitant la construction des institutions solides et capables d'absorber les tensions et de prévenir les conflits relatifs aux problèmes de constitutionnalisme, d'élection, d'état de droit et de mauvaise gouvernance. Il est plus que consternant de constater l'incapacité et l'extrême faiblesse du leadership de la CEEAC et du COPAX dans leur rôle de prévention et de gestion des conflits, au contraire les institutions régionales de défense et de sécurité brillent par leur silence synonyme de prise de position au bénéfice des régimes au pouvoir

contre les aspirations du peuple. La crise post-électorale, relative à l'élection présidentielle gabonaise de 2016, a accentué le discrédit de la CEEAC. L'UE, l'OIF et même l'Union Africaine ont émis des doutes sur la crédibilité des résultats de cette élection. Bien que le Président sortant demeure au pouvoir par la force des armes, son image, comme celle de ses pairs de la région ayant recours aux mêmes méthodes, a été sérieusement entachées par cette élection. Cependant, la CEEAC et le COPAX se sont distingués une fois par leur silence. Dans les mêmes circonstances, la CEDEAO s'est fait entendre sur la Gambie. La conquête de la crédibilité par la CEEAC s'avère extrêmement complexe, on peut dire autant de la volonté de l'organisation régionale à atteindre des résultats probants dans les domaines de la prévention des crises dans la région. Il n'est donc pas exclu d'explorer d'autres moyens face au refus des organes régionaux d'évoluer vers la modernité politique et sécuritaire. « *Le déficit de leadership est un élément crucial quand il s'agit de renforcer la [paix et la stabilité]* » (Idem, p19). Il est à espérer que la CEEAC joue un rôle plus actif et plus constructif. Ce qui est fondamental c'est qu'elle cherche à servir les intérêts des populations de la région, plutôt que ceux des élites politiques (Ibid. p30). Mais les perspectives de la région, de ses régimes et de ses institutions ne laissent poindre aucun pronostic optimiste.

2.2. Les incertitudes de la région à instituer un Panel des Sages conformément au Protocole du Conseil de paix et sécurité de l'UA

Dans des CER comme la CEDEAO et la SADC le Panel des sages est effectif en tant qu'organe de médiation et de prévention des conflits. Prévenir des conflits « *c'est d'abord en envisager la possibilité, puis élaborer et exécuter une stratégie, soit pour en interdire la concrétisation par la combinaison, d'une part, de moyens contraignants et dissuasifs et, d'autre part, de mesures d'adaptation anticipées ; soit pour en réduire ou en éliminer les conséquences si elles se produisaient* » (T. De Montbrial, 1999, p477). Si la région dispose d'un instrument juridique définissant le rôle du panel de sages en matière de prévention des conflits, il faut rappeler que la CEEAC et le COPAX sont confrontés « *à l'insuffisante théorisation du concept même de prévention des conflits appliqué à la spécificité des Etats membres de la région, qui ne permet pas à l'organisation régionale d'articuler un corps de règles opérationnelles encadrant l'alerte précoce et la diplomatie préventive* » (CUE, Op. Cit., p7). En plus de ces insuffisances doctrinales, il est aussi à préciser que la CEEAC se différencie par son manque de volonté

d'opérationnalisation du Panel régional des sages. « *Dans le cadre de la diplomatie préventive, le Groupe des sages joue un rôle spécifique, il peut assumer un rôle important dans la prévention des conflits* » (IPI, UA, Op. Cit., p54). Ce mécanisme régional de prévention des conflits et de médiation n'est pas effectif parce que la région juge sa création inopportune ? Elle a récemment initié seulement le développement de « *son système institutionnel de médiation avec l'appui de l'UA* » (APSA, 2015, p16). Il a été mentionné que la région, à travers ses institutions communautaires faisait preuve d'un leadership extrêmement faible dans le domaine de la prévention et la gestion des crises, une partie de l'explication peut être liée au manque de volonté de mettre en œuvre le Groupe régional des sages qui devrait mener des actions de médiation et de diplomatie préventive dans des situations pouvant déboucher sur des conflits. L'interrogation sur la composition et le rôle du Groupe des sages ne sont-ils pas à l'origine de l'ineffectivité de cette structure ? Le Groupe des sages devrait être composé d'éminentes personnalités de la région comme par exemple les anciens Chefs d'Etat et de Gouvernement etc. Il n'est donc pas surprenant que les points de vue de la CEEAC soient quasiment inaudibles dans la crise en RDC, étant donné que ce sont principalement les Nations Unies qui sont au premier rang de la gestion de cette crise, alors que le Protocole sur le CPS fait des CER les principales actrices, lorsqu'il s'agit de médiation et de diplomatie préventive, même de résolution des conflits. Une fois de plus se pose, dans cette région, la problématique du leadership des institutions communautaires à mener des actions de gestion des conflits. Les instruments juridiques de la CEEAC ont conféré l'activité de médiation aux ambassadeurs, qui sont en fait les représentants des Etats. Cette proposition pose problème compte tenu de la configuration de la région et du fait qu'un Ambassadeur est un représentant de l'Etat, qui aurait des difficultés dans cet environnement à se positionner comme acteur partial d'un processus de médiation. Le positionnement des institutions régionales et de leurs représentants peuvent altérer l'impartialité qui doit être de mise dans toute médiation.

2.3. Les incertitudes relatives au système d'alerte régional

L'opérationnalisation du système sécuritaire de l'UA nécessite de divers mécanismes opérationnels. L'organisation a créé le système d'alerte continental, pour veiller à la prévention et à l'anticipation des conflits. Un mode opératoire dupliqué par les CER. L'objectif de ce système est de détecter « *les signes précurseurs de tension*

politique dans un pays doivent être détectés à temps, afin de permettre à l'UA d'intervenir rapidement par le biais de la diplomatie préventive pour éviter que ne survienne une crise » (IPI, UA, Op. Cit., p51). La CEEAC a ainsi créé le Mécanisme d'Alerte Rapide d'Afrique Centrale (MARAC), « *il s'agit d'un système de collecte, à l'échelle de chaque pays membre, de l'information tactique et stratégique, les causes et les dynamiques conflictuelles au sein de la CEEAC. L'information traitée par le Centre d'observation et de surveillance, alimente en principe une banque de données et permet de structurer et de mettre en action les capacités intégrées* » (GRIP, 2014, p6). Certains défis restent à relever, notamment le faible lien entre l'alerte précoce et l'intervention rapide des décideurs ; la collecte de données non adéquates en raison de la dynamique de conflit en constante évolution ; la faible connectivité entre le Système d'alerte régional et les systèmes d'alerte nationaux (APSA, Op. Cit.). La région doit donc « *faire face à l'insuffisante fonctionnalité et opérationnalité du dispositif d'alerte rapide dont l'efficacité repose en premier lieu sur ses capacités de collecte et d'analyses des données. Il dépend aujourd'hui d'une base intermédiaire de correspondants décentralisés dans un nombre limité de pays en lieu et place d'un système statutaire de bureaux nationaux indispensables à une mise en réseau institutionnel et interétatique de la diplomatie préventive, y compris en terme de médiation* » (CUE, Op. Cit.). Les anomalies relatives à la crédibilité du MARAC sont innombrables, alors qu'il constitue un mécanisme d'aide à la décision lorsqu'il s'agit des problématiques pré conflictuelles et conflictuelles. La CEEAC a fait l'objet, entre 2016 et 2019, de trois modifications constitutionnelles, de trois crises postélectorales, d'une situation de post conflit en RCA et d'un conflit sécessionniste au Cameroun. Mais apparemment les informations collectées par le MARAC n'ont pas permis à la CEEAC d'éviter une crise post-électorale au Gabon et au Burundi. La CER brille aussi par son absence dans la gestion de la crise anglophone au Cameroun, autant de situations conflictuelles qui laissent planer le doute quant à l'efficacité et l'effectivité du MARAC, tout en renforçant l'hypothèse d'un faible leadership des institutions de la CEEAC et d'un refus d'une vision transformative et durable de la part de la majorité des dirigeants des Etats de la région. D'ailleurs « *pour pouvoir jouer pleinement son rôle en matière de prévention, gestion et résolution politique des conflits [la région a besoin d'] un MARAC pleinement opérationnel, capable de fournir aux instances de la CEEAC des informations et analyses nécessaires à leur tâche de gestion des crises à court terme*

et de prévention des conflits à long terme » (Ch. Pout, 2017, p6). Il faut souhaiter que la réforme de la CEEAC apporte les mutations institutionnelles nécessaires à la gestion des défis de la région.

III. LA PROBLEMATIQUE DE L'OPERATIONNALITE DE LA DIMENSION MILITAIRE DE LA CEEAC

La prolifération des crises et la configuration régionale des menaces, ont rappelé aux Etats d'Afrique centrale la nécessité de renforcer leur dispositif de sécurité collective tel que fixé par le Protocole du conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale. Le degré d'opérationnalité et la capacité de réaction rapide repose sur un ensemble d'institutions et d'organes dont le fonctionnement demeure néanmoins perfectible (CUE, Op. Cit.). Malgré ces défaillances, il faut rappeler que l'UA et les CER prennent en compte « *la dimension de la force, c'est-à-dire de l'intervention militaire dans la mise en œuvre de la paix et de la sécurité collective à travers le continent* » (Y-A., Chouala, 2005, p289). C'est dans cette perspective que la CEEAC s'est dotée des organes sécuritaires prescrits par le protocole sur le CPS. En revanche, ces institutions sont confrontées à plusieurs difficultés fonctionnelles, c'est aussi le cas de la Commission de défense et sécurité (2.1) de la région (CDS). La situation de Force multinationale d'Afrique centrale n'est pas meilleure (2.2) et, le pacte de non-agression et la convention sur le mercenariat (2.3) font preuves d'inefficacités dans leur application.

3.1. La Commission de défense de la CEEAC : un organe sans impact significatif dans la région

Selon le protocole relatif au CPS le COPAX est aussi responsable, d'analyser les situations sécuritaires en temps de paix et de conflit, de conseiller et d'aider la CEEAC à la décision, tout en concevant la doctrine et la stratégie militaire au niveau régional. « *La CEEAC a créé une Commission de défense et de sécurité (CDS), en tant qu'organe consultatif composé des Chefs d'Etat-major des forces armées, des Chefs de police et des experts des ministères chargés des questions de diplomatie, de défense et de sécurité* » (L. Nze Bekale, Op. Cit.). Il revient à cet organe consultatif la responsabilité de concevoir la stratégie de défense régionale conformément à la politique africaine de défense et sécurité de l'UA. En 2017 une autoanalyse de la CDS relevait une « *stabilité relative de la région malgré quelques foyers isolés de tension dans certains Etats membres ; Des efforts continus de stabilisation, particulièrement dans les Etats ayant connu des situations de conflit ; L'organisation des processus électoraux apaisés*

dans un nombre d'Etats membres ; L'activisme continu des groupes armés, des forces négatives et des groupes terroristes dans certains Etats membres ; Les efforts de dialogue entre les parties prenantes en ce qui concerne la gestion des processus électoraux dans certains Etats membres » (CUE, Op. Cit.). Cette évaluation optimiste de la région laisse transparaître une région déliquescence, dont la stabilité est menacée par les risques énumérés par la CDS. D'ailleurs plusieurs partenaires de la région ont reconnu que cet organe consultatif ne fonctionne pas comme il se devrait. Par conséquent « *la réforme du Comité de Défense et de Sécurité (CDS) pour renforcer sa dimension technique (militaire, policier, civils) dans le processus décisionnel* » (CEEAC, 2009, p5) est un impératif pour qu'elle s'adapte aux défis sécuritaires de la région et pour qu'elle soit plus réactive face aux nombreuses crises qui ébranlent la région. Mais « *la décision d'entreprendre une réforme est une initiative hautement politique, car elle touche à la définition des rôles et à l'organisation des services* » (Idem). Toute démarche de réforme est cependant liée à deux impératifs : la recherche d'une plus grande efficacité des services de sécurité et l'amélioration de leur gouvernance démocratique (Ibid.). L'apolitisme, la neutralité et l'impartialité des forces armées et de sécurité et de la justice figurent parmi les objectifs fondamentaux de la [réforme du secteur de la sécurité] ; ces caractéristiques sont des conditions du rétablissement de l'efficacité des services, de l'instauration de la paix sociale et de la restauration de la confiance des populations en les institutions régaliennes de l'Etat (Ibid.). La CEEAC devra faire preuve de volonté pour que la région puisse transcender ses tares et considérer l'intérêt suprême des populations, aux antipodes de la configuration régionale actuelle. « *La mauvaise gouvernance des services de sécurité, leur inefficacité et leur perte de crédit aux yeux des populations sont à la racine de nombreux conflits en cours et de risques pour la sécurité future en Afrique Centrale. Il convient donc d'y engager une démarche générale de RSS dans un but de prévention des conflits* » (Ibidem). La CDS doit ainsi conseiller non seulement la CEEAC mais aussi les Etats membres, cependant face à ses insuffisances à relever les défis sécuritaires régionaux, on peut se demander si la force militaire régional est mieux structurée que la CDS ?

3.2. La FOMAC à l'épreuve de ses limites opérationnelles et fonctionnelles

La Force africaine en attente (FAA) a été conçue avec une structure pyramidale se déclinant du niveau continental vers les Etats membres et passant par le niveau des organisations régionales, celui des CER, avec une

répartition de responsabilités à chaque échelon concerné (M. Luntumbe, 2014, p4). La Force multinationale d'Afrique Centrale (FOMAC) est le bras armé du COPAX [et de la CEEAC]. Elle est une force, non permanente, constituée de contingents nationaux interarmées, de police et de modules civils, en vue d'accomplir, à titre préventif ou opérationnel, des missions de paix et de sécurité et d'assistance humanitaire (GRIP, Op. Cit.). Les missions de la FOMAC sont : l'observation, la surveillance, le maintien, le rétablissement et l'imposition de la paix; l'intervention humanitaire en appui à une catastrophe humanitaire; le déploiement à titre préventif; le développement de la paix, le désarmement et la démobilisation; les activités de maintien de l'ordre, y compris la lutte contre la fraude et la criminalité; les activités de coordination et d'entraînement ou de restructuration des forces; toutes autres opérations pouvant faire l'objet d'un mandat de la Conférence (J-V. Ntuda Ebode, 2011, p7). Cependant la force militaire de la CEEAC est limitée par deux types de difficultés, qui sont fonctionnelles et opérationnelles. Sa pleine fonctionnalité (mise en œuvre efficiente du déploiement des forces) est empêchée par une série d'insuffisances. Le problème d'efficience de la FOMAC est en partie dû à la lenteur du processus décisionnel du COPAX et au règlement de son fonctionnement. L'actualisation du corpus doctrinal de la FOMAC, et son harmonisation avec la doctrine continentale de la Force Africaine en Attente sont des éléments essentiels au renforcement de la capacité d'appui stratégique et opérationnel de la CEEAC aux opérations africaines. La révision du Règlement de fonctionnement de la FOMAC est un élément important que la CEEAC doit engager avec la réécriture des concepts d'emplois multidimensionnels des principales composantes (terre, air, navale, police/gendarmerie, administration et budget, santé, et civile) et l'actualisation des différents arrangements techniques (accords sur les statuts de la force, Règles d'engagement en particulier) (CUE, Op. Cit. p8). L'enjeu de l'opérationnalisation de la FOMAC renvoie aussi aux difficultés de génération des forces et aux faibles capacités multidimensionnelles sur les plans stratégique et opérationnel (imprécisions sur les effectifs réels, problèmes de non-conformité des règles d'engagement des troupes, grande disparité des niveaux de compétence des personnels etc.). La composition des effectifs FOMAC traduit aussi un déséquilibre important au détriment de ses composantes police et surtout civile, cette dernière ayant un rôle fondamental à jouer dans les domaines politique, humanitaire, du genre, des affaires civiles, de l'information publique et de l'administration, pouvant intervenir par

ailleurs dans des champs d'interventions multiples du COPAX ou encore dans l'appui logistique aux autres composantes de la FOMAC (Idem). Le renforcement des capacités de gestion et d'appui administratif, financier et logistique constitue aussi un préalable à la bonne planification et au bon déroulement des missions de paix. Enfin, la constitution et l'opérationnalisation d'un vivier d'experts civils est pour la CEEAC et la Commission de Défense et Sécurité, un élément prioritaire du processus d'opérationnalisation de la FOMAC (Ibid.). Comme toute l'organisation la FOMAC, n'est pas exclue des difficultés relatives l'effectivité et à l'efficacité des organes de la CEEAC, bien au contraire elle est engluée dans les deux principales problématiques, qui la rendent difficilement mobilisable.

3.3. Les paradoxes du pacte de non-agression de la CEEAC et la convention de l'UA contre le mercenariat

Le Pacte de non-agression de la région réaffirme l'engagement des Etats membres à promouvoir et poursuivre les objectifs de paix, de sécurité, désarmement et de développement dans la région. Ainsi, chaque Etat membre s'engage à ne pas commettre, encourager ou soutenir des actes d'hostilité, ou d'agression contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance des autres Etats membres (art.2). L'adoption de cet instrument juridique est consécutive à celle du pacte de non-agression et la déclaration relative à la politique de défense et de sécurité de l'Union Africaine. L'impression qui se dégage, de la région CEEAC, est que : les Etats en soutenant les groupes armés ou rebelles contournent d'une certaine manière le pacte de non-agression, car ils ne peuvent recourir à une guerre directe, cette dernière étant une violation des instruments juridiques continentaux, régionaux et internationaux. *« Le développement des activités des groupes armés à l'intérieur de la région est largement facilité par la faiblesse des autorités publiques, la perméabilité des frontières, l'exclusion sociale des groupes minoritaires, les liens identitaires entre les communautés frontalières et la situation de sous-développement et d'aliénation souvent constatée dans les zones frontalières. Par ailleurs, les multiples ingérences, voire le soutien apporté aux groupes rebelles par les États voisins, sur fond de tensions et d'enjeux politiques nationaux, facilitent également l'expansion des groupes armés. L'un des analystes de cette étude qualifie ce phénomène d'exportation du conflit et donne l'exemple d'États qui soutiennent les groupes rebelles chez leurs voisins, et vice-*

versa. De telles tactiques visant à renforcer les régimes produisent cependant une mosaïque de différents intérêts nationaux et non nationaux qui développent leur propre dynamique et échappent rapidement au contrôle de chaque acteur ou groupe d'acteurs » (PNUD, 2017, p27).

Pour la convention de l'OUA/UA relative à l'élimination du mercenariat en Afrique, le terme mercenaire s'entend de toute personne « *qui est spécialement recrutée dans le pays ou à l'étranger pour combattre dans un conflit armé; qui en fait prend une part directe aux hostilités; qui prend part aux hostilités en vue d'obtenir un avantage personnel et à laquelle est effectivement promise, par une Partie au conflit ou en son nom, une rémunération matérielle; qui n'est ni ressortissant d'une Partie au conflit, ni résident du territoire contrôlé par une Partie au conflit; qui n'est pas membre des forces armées d'une Partie au conflit ; et qui n'a pas été envoyée par un Etat autre qu'une Partie au conflit en mission officielle en tant que membre des forces armées dudit Etat » (art.1).* Mais cette définition du mercenariat est proche de ce que l'on observe en Afrique centrale depuis quelques années, « *à Bangui, on parle presque autant d'eux que des rebelles qui se regroupent dans l'arrière-pays et menacent d'avancer vers la capitale centrafricaine. Ils alimentent la machine à spéculations et à fantasmes, tant on s'interroge sur l'étendue de leur influence. Eux, ce sont les Russes : militaires, mercenaires, hommes d'affaires ou conseillers de l'ombre » (R. Ourdan, 2018, p6).* Des affrontements ont opposé les forces de sécurité de Guinée équatoriale à des "mercenaires" près des frontières avec le Cameroun et le Gabon, peu après que Malabo a affirmé avoir déjoué un "coup d'Etat" fin décembre 2018 (AFP, 2018, p1). La problématique du mercenariat représente une inquiétude de plus pour la CEEAC, les instruments juridiques continentaux interdisent ce phénomène mais apparemment certains pays n'hésitent pas y recourir malgré les défis sécuritaires de la région. Ces Etats optent pour la fragilisation continue de la région et, l'aspiration sécuritaire de certains Chefs d'Etat, à contrôler l'extérieur de leurs frontières (entres autres explications), a fait qu'ils n'ont pas hésité à faire appel aux mercenaires ou à soutenir des groupes armés, contournant de ce fait le pacte de non-agression et la convention de l'Union Africaine contre le mercenariat.

IV. UNE COMMUNAUTE ECONOMIQUE REGIONALE AUX PERSPECTIVES INCERTAINES

Le caractère réfractaire, de la CEEAC, de ses institutions et de ses Chefs d'Etat aux instruments de paix et sécurité de l'UA, ne peut qu'augmenter l'insécurité politique,

économique et sociale dans la région. « *L'instabilité et les conflits persistants ont affligé cette région depuis le début des années 1990 » (MAEP, 2019, p55).* Bien que ces conflits aient eu lieu à l'intérieur des pays, ils ont eu des ramifications régionales. Cette région se caractérise par des alliances entre Etats et acteurs non étatiques cherchant à assurer leur sécurité, leur survie et leurs intérêts par des activités armées (Idem). Il est plus qu'inquiétant de constater que la région est constamment menacée par une cohorte de défis sécuritaires (3.1). Paradoxalement les institutions communautaires de cette CER paraissent amorphes face aux risques sécuritaires, que les chercheurs et autres acteurs ne cessent de dénoncer. La situation de la région est aggravée par un environnement politique (3.2) caractérisé par un manque d'innovation politique constructive et par des logiques de statu quo conservatives de plus en plus imaginatives. Les indicateurs de gouvernance y sont parmi les plus mauvais du continent, mais cela ne semble point préoccuper la majorité des leaders de la région, si bien que l'accumulation des problèmes politiques et sécuritaires soit un facteur de fragilité sociale (3.3), car à tout moment la région peut se transformer en CER de la contestation politique, économique et sociale.

4.1. Une concentration inquiétante de défis sécuritaires

Face aux multiples faiblesses de la CEEAC et ses Etats membres, la région est un espace de concentration d'enjeux sécuritaires qu'elle doit impérativement gérer. Plusieurs Etats de la région sont confrontés aux crises et conflits extrêmement préoccupants pour la stabilité de la région. Le Burundi est encore paralysé par la crise consécutive à la modification de la Constitution par son Président sortant. Le Cameroun doit trouver les ressources et l'imagination politique pour éviter que la crise anglophone et la gangrène terroriste Boko haram ne se transforment en désastre politique, sécuritaire nationale et régionale. La RDC cumule à la fois une crise sécuritaire relative à la prolifération de groupes armés et au maintien d'un système d'exploitation illégal de ses ressources dans sa partie orientale. Sans oublier l'élection boiteuse du Président actuel Félix Tshisekedi qui est en réalité fragile dans sa position, compte tenu du contrôle des principales institutions et de l'économie par le clan du Président sortant Joseph Kabila. Dans ce paysage inquiétant la RCA, bien qu'étant engagé dans un processus de reconstruction post conflit, reste dans une situation de fragilité manifeste avec des épisodes sporadiques de violences entre groupes rebelles, ces derniers et l'armée régulière, groupes rebelles et forces internationales. La communauté internationale hésite de

moins en moins à l'inscrire dans la catégorie des Etats fragiles. L'accord de paix du 6 février y reste un défi, les groupes armés refusent de renoncer à la violence et à l'exploitation illégale des ressources du pays. Au Gabon, on peut effectivement affirmer que la crise post-électorale de 2016 est close, parce que le Président Ali Bongo dirige le pays sans aucune concession, mais à contrario Jean Ping et ses alliés revendiquent toujours la victoire de cette élection. Le Rwanda malgré son apparente stabilité entretenue par un régime ultra sécuritaire, le fait pour le Président sortant d'avoir modifié la Constitution pour se rendre éligible à vie pourrait provoquer des remous au sein de la population et menacer d'une certaine manière l'apparente quiétude qui règne dans ce pays qualifié de modèle de gouvernance.

La 5^{ème} session du conseil des ministres du COPAX a estimé que malgré des efforts considérables déployées par les pays de la CEEAC, des anciennes menaces persistent et de nouvelles apparaissent et ne cessent de prendre des proportions inquiétantes. Selon le conseil, « *ces menaces reposent sur le trafic illicite et la criminalité transnationale organisée, l'exploitation illicite des ressources naturelles ; la circulation des armes légères et de petit calibre, la traite des êtres, le terrorisme et la piraterie* ». L'Afrique centrale est confrontée à des menaces sécuritaires extrêmement tenaces tant à l'intérieur de certains de ses Etats qu'à ses frontières extérieures, ce qui engendre un certain nombre d'implications aux niveaux national, régional et international. Basé au Nigéria, Boko haram sévit à travers le Tchad et le Cameroun. Ce type de réseaux transfrontaliers fournit aux organisations extrémistes violentes des infrastructures de soutien sur lesquelles elles s'appuient pour lancer des attaques contre les civils, les entreprises et les infrastructures d'Etat (F. Akum, Z. Donnefeld, 2018, p9). D'autres problématiques transfrontalières telles que la gestion des ressources naturelles ou gisements naturels partagés entre plusieurs pays. Les principales dynamiques transfrontalières constatées actuellement entre les Etats d'Afrique centrale, en termes de priorités stratégiques sont liées à de multiples facteurs d'insécurité. Tant que ceux-ci n'auront pas été éradiqués, la sous-région connaîtra une instabilité croissante et une régression en termes de développement (PNUD, Op. Cit., p27). Des décennies d'insécurité militaire dans la région ont laissé derrière elles de larges groupes d'anciens combattants, ainsi que des armes légères et de petit calibre. Parmi les vecteurs contemporains de violence armée figurent notamment l'insécurité persistante dans la région des Grands lacs ; la prédation dans la région englobant la RCA, la RDC (Idem). L'insécurité dans le golfe de Guinée (piraterie, vols à main

armée, pêche illégale, non déclarée et non réglementée, traite des personnes, trafic de drogue et d'armes et contrebande). Chaque situation de conflit présente une forte dimension d'exclusion sociale des groupes marginalisés dans les contextes nationaux, laquelle découle de causes profondes liées à l'aliénation provoquée par les structures de gouvernance et les économies politiques des Etats-nations (Ibid.). Ce panorama sécuritaire laisse perplexe et exige que l'optimiste des dirigeants de la CEEAC soit plus mesuré et accompagné de réponses adéquates aux multiples défis politiques, économiques et sociaux qui menacent la région.

4.2. Un environnement politique extrêmement préoccupant

Les relations entre les pouvoirs exécutifs de la région, caractérisées par une rivalité et une méfiance de longue date et entravées par leurs quêtes respectives de suprématie, ont ainsi pu créer une dynamique de fragilité propre, difficile à maîtriser. Le caractère interpersonnel des relations entre les Etats concernés semble peser lourdement sur l'efficacité des institutions régionales et sur la santé générale du projet d'intégration (Ibidem). L'insécurité permanente, associée à l'absence de changement politique, a eu des profondes répercussions sur le développement, détruisant les infrastructures, le capital social et les marchés, et laissant de nombreux pays de la région avec des institutions affaiblies et insuffisamment équipés pour répondre aux grands besoins de reconstruction au lendemain des conflits. A cause de ses caractéristiques, accentuées par la mauvaise gouvernance et d'autres facteurs tels que le changement climatique et l'avancée de la désertification dans le Sahel, les pays d'Afrique centrale se classent parmi les derniers dans les indicateurs de développement, de sécurité et de gouvernance, malgré des disparités au sein de la région (Ibidem). Les pays d'Afrique centrale obtiennent de très mauvais résultats en ce qui concerne les indicateurs de gouvernance et de fragilité. Le Cameroun, la Guinée équatoriale, la RCA, la RDC, la République du Congo et du Tchad figurent au bas du classement des indices de gouvernance de l'Economist Intelligence Unit, Transparency International et la Fondation Mo Ibrahim. Il ressort qu'au niveau mondial, la situation de l'Afrique centrale est au plus bas. L'indice des Etats fragiles 2015 du Fund for Peace, qui évalue plusieurs aspects de la gouvernance, des droits et de la participation, classe également les pays sur une échelle d'alerte allant d'une simple alerte à une alerte très élevée (Ibidem). Alors que tout cela a ouvert la voie à de nombreuses situations d'insécurité dans la région pour certains, les graves problèmes d'insécurité humaine en

Afrique centrale sont, dans une certaine mesure, la conséquence d'une mauvaise intégration régionale. Cette dernière est perçue comme une extension des politiques nationales, en ce sens que la survie politique à court terme l'emporte sur les investissements à long terme (Ibidem).

Malgré une légitimité limitée, une petite élite politique parvient depuis des décennies à se maintenir au pouvoir dans les pays de la région, sur un registre allant d'un autoritarisme pur et dur à une démocratie de façade complexe. Ces régimes se sont distingués par leur habileté lorsque, confrontés aux demandes de reconfiguration politique de la troisième vague de démocratisation des années 90 et, malgré l'impact des chocs extérieurs, ils ont réussi à conserver leur mainmise sur le pouvoir. Leur préférence s'est portée sur des systèmes présidentiels fortement personnalisés soutenus par des réseaux clientélistes reposant principalement sur des marchandages et des collusions entre élites et chefs traditionnels (F. Akum, Z. Donnefeld, Op.Cit.). La mauvaise gouvernance des services de sécurité, leur inefficacité et leur perte de crédit aux yeux des populations sont à la racine de nombreux conflits en cours et de risques pour la sécurité future de l'Afrique centrale. Il convient donc d'y engager une démarche générale dans un but de prévention des conflits CEEAC, Op. Cit.). L'apolitisme, la neutralité et l'impartialité des forces armées et de sécurité et de la justice figurent parmi les objectifs fondamentaux de la réforme du secteur de la sécurité; ces caractéristiques sont des conditions du rétablissement de l'efficacité des services, l'instauration de la paix sociale et de la restauration de la confiance des populations en les institutions régaliennes de l'Etat (Idem). Une démarche RSS ne portera véritablement ses fruits que si elle est holistique, découlant d'un concept de sécurité nationale englobant l'ensemble des services préposés à cette protection des personnes et de l'Etat (forces armées, police, renseignements, immigration, douanes, justice, institutions pénitentiaires etc.) (Ibid.). Parce que la recherche d'une meilleure sécurité humaine est au centre de la démarche de RSS, il est indispensable qu'y soient associées l'ensemble des organisations de la société civile qui ont à cœur de contribuer à faire de leur pays et leur région une zone de paix et de sécurité pour tous les citoyens (Ibidem). Les forces externes exercent une grande influence sur les trajectoires de développement de la région. En effet, de toutes les régions africaines, l'engagement international à l'égard de l'Afrique centrale est probablement celui qui est le plus marqué par des inégalités incessantes; des antagonismes de développement et géostratégiques, avec des pays privilégiés par rapport à d'autres (Ibidem). Autant

dire que les perspectives politiques de la région assombrissent davantage un tableau sécuritaire qui ne laisse poindre d'éclairci à long terme pour la CEEAC.

4.3. Une situation sociale extrêmement fragile

La situation sociale n'est pas non plus reluisante pour la région parce que *le taux de pauvreté est élevé dans la plupart des pays de la région. D'après un rapport de la BAD, la CEA et l'UA évaluant les progrès réalisés en Afrique centrale pour atteindre les cibles des OMD, l'incidence moyenne de la pauvreté dans la région était proche de 55% en 2013 (le Cameroun, le Gabon et Sao Tomé et Principe étant les seuls pays où moins d'un tiers de la population gagne moins d'un dollar par jour). L'Afrique centrale enregistre la plus forte concentration population vivant sous le seuil de pauvreté de toutes les régions africaines* » (Ibidem). Cette croissance de la pauvreté est risquée pour la sécurité de la région et une explosion des insurrections pouvant menacer un peu plus la stabilité de l'Afrique centrale. « *Un rapport du FMI datant de 2016 conclut que la pauvreté et le chômage restent élevés, en particulier chez les jeunes* » (PNUD, Op. Cit.). La région devrait accueillir près de 10,5 millions de jeunes supplémentaires (population âgée de 15 à 29 ans) dans un espace géographique déjà marquée par une explosion démographique de la jeunesse, dont la proportion par rapport à la population adulte globale (âgée de plus de 29 ans) est très importante. Bien qu'une légère diminution de cette proportion soit prévue, passant d'environ 49% de celle de 2040, les recherches indiquent le risque d'instabilité est beaucoup plus important dans les pays dont la proportion des jeunes dépasse 40%. Le poids démographique de la jeunesse, conjugué à la montée des inégalités, au chômage et au dysfonctionnement de la gouvernance, constitue à long terme un cocktail explosif (Idem). La CER CEEAC est donc, dans situation explosive, même si les Etats individuellement pris parviennent encore à contenir, parfois par des moyens inappropriés les effets de la mauvaise gouvernance. Le moins que l'on puisse dire c'est que la situation politique, économique et sociale de la région ne peut être qualifiée de soutenable en l'état. La réforme institutionnelle envisagée de la CEEAC doit impérativement s'accompagner d'une volonté politique des Etats de la région à s'inscrire dans la modernité.

**V. LA REFORME INSTITUTIONNELLE DE LA CEEAC
QUELS ENJEUX POUR LE SYSTEME DE DEFENSE ET DE
SECURITE DE LA REGION ?**

A l'épreuve d'immenses défis la CEEAC a décidé de se réformer, cette restructuration voulue par les leaders de la région repose sur un certain pragmatisme né de l'inefficacité et de l'inefficiency de l'organisation régionale depuis plus de trois décennies (4.1). La quête de modernisation et d'alignement aux enjeux d'intégration, de paix et de développement sont les principaux objectifs de la restructuration de la CER (4.2) entamée depuis quelques années. Les principaux aspects de la réforme sont fondés sur la transformation des institutions de la CEEAC (4.3) tout en espérant que cette restructuration ne soit pas un simple exercice de cosmétique institutionnelle.

5.1. Les fondements de la réforme de l'organisation régionale

Après plus de 30 ans d'existence, les missions de la CEEAC ont connu une évolution contrastée, liée notamment aux grandes mutations du contexte géopolitique, économique et stratégique, tant au niveau régional, continental que mondial. Ainsi plusieurs nouveaux chantiers se sont manifestés, mettant ainsi la CEEAC devant l'interrogation sur sa véritable capacité institutionnelle et organisationnelle à relever ces défis (CEEAC, Op. Cit.). En d'autres termes l'incapacité et l'inefficacité de la CER à s'adapter aux enjeux imposés par la mondialisation à tous les niveaux de la gouvernance, particulièrement aux niveaux régional et national, exigent à la CER et à ses dirigeants une révision des institutions régionales. L'engagement de l'organisation et de son leadership dans un processus de réforme vient aussi du constat selon lequel « *la CEEAC est de toutes les Communautés Economiques Régionales piliers de l'Union Africaine, celle qui rencontre encore le plus grand nombre de difficultés dans la mise en œuvre de son schéma d'intégration sur les plans socio-économique et politique en termes de paix, sécurité, stabilité et de développement, en dépit de sa position stratégique* » (Idem). Cette autocritique des instances de la CER est la preuve d'une prise de conscience des insuffisances de la CER notamment son incapacité à instaurer dans la région un climat de paix et de stabilité susceptible de contribuer à la construction d'une Afrique en paix. Mais encore les déclarations d'intention doivent céder la place à une véritable volonté de changement et de transformation de l'institution régionale. L'analyse de la situation actuelle de la CEEAC laisse penser que la réforme pourrait avoir un impact significatif sur les organes et les mécanismes relatifs

à la politique de défense et de sécurité de l'UA. Par ailleurs, « *le processus d'intégration régionale en Afrique centrale, extrêmement lent, souffre de nombreux handicaps notamment : l'instabilité politique et les problèmes de gouvernance* » (CEEAC, 2007, p9). La consolidation du dispositif de sécurité collective est devenue une priorité politique et stratégique pour les Chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEEAC réunis en conférence à Ndjamena, en mai 2015. Simultanément, il a été constaté la nécessité d'accélérer la réforme du protocole du COPAX, vaguement engagé en 2009 sous l'impulsion des orientations de la vision stratégique de la CEEAC à l'horizon 2025 (CUE, Op. Cit.). La réforme de la dimension défense et sécurité de la CEEAC est donc une priorité de la rénovation de la CER et de son système institutionnel et organique. « *C'est donc dans ce contexte que la réforme institutionnelle de la CEEAC trouve tout son sens, à savoir faire de l'institution une organisation moderne et dotée de capacités organiques et institutionnelles lui permettant de challenger les nouveaux défis de l'heure en matière d'intégration politique, économique et sociale en Afrique centrale pour le grand bien des Etats membres et des peuples* » (CEEAC, Op. Cit.). Le plus intéressant dans le processus de réforme est celle des organes de paix et sécurité de la région, ce qui démontre la prise de conscience du rôle de la paix et la sécurité comme préalables à tout processus ou politique de développement autrement dit une Afrique prospère et en paix n'est réalisable que dans des conditions de paix durable.

5.2. Les principaux aspects de la réforme institutionnelle et organique de la CEEAC

En guise de confirmation de la volonté de réforme de la CEEAC, les Chefs d'Etat de la région ont adopté en décembre 2019 les principaux aspects de la restructuration de l'organisation régionale, particulièrement le traité révisé de la CEEAC et le protocole révisé relatif au conseil de paix et sécurité d'Afrique centrale. Aussi, les Chefs d'Etat de la région se sont engagés à faire ratifier ces instruments juridiques dans un délai maximal de six mois. Le traité révisé transforme le Secrétariat Général de la CEEAC « *en Commission composée de sept commissaires, avec un département des affaires politiques, paix et sécurité* » (CEEAC, 2019, p1), aligné sur la réforme de l'Union Africaine. L'autre innovation est relative au protocole révisé relatif au COPAX « *dont entre autres, l'insertion complète et définitive du mécanisme institutionnel à l'architecture institutionnelle de la CEEAC et le renforcement de la coopération entre les Etats membres dans le domaine de la*

police et de la justice à travers la mise en place du mécanisme régional de coopération policière et judiciaire de l'Afrique centrale » (Idem). En définitive, une analyse approfondie du protocole révisé relatif au COPAX permettra d'envisager les possibilités, pour cet organe restructuré, d'être plus performant en donnant les preuves de ses capacités à répondre aux enjeux et défis sécuritaires de la région. Par ailleurs, comme cela a été relevé par cette contribution, la région a l'impérative obligation d'éviter que la révision, du traité CEEAC et du protocole relatif au COPAX, ne soit réduite à un simple exercice de cosmétique institutionnelle sans pour autant que les innovations apportées à la région et à son conseil de paix et sécurité ne pérennisent l'atrophie de la CER et de ses organes. La CEEAC et ses institutions seront scrutées à l'avenir, les différents acteurs et observateurs des actions et des activités de la CER attendent non seulement de prendre connaissance de ses instruments juridiques révisés mais aussi d'observer ses premières décisions et initiatives post restructuration. Celles-ci permettraient de relever ou non une innovation dans le fonctionnement de la région. En d'autres termes, les peuples de la région s'attendent de la part de la nouvelle commission CEEAC, notamment de son département affaires politiques, paix et sécurité une plus grande visibilité et efficacité dans les actions de prévention et de gestion des conflits. Mais une hypothèse de statu quo n'est pas non plus à exclure, la région inscrit sa réforme dans la perspective d'un alignement aux organes et mécanismes de l'Union Africaine, alors que cette dernière n'est pas l'organisation la plus efficace en matière de prévention et de gestion des conflits, d'ailleurs la dernière élection présidentielle en RDC a démontré à quel point l'organisation panafricaine peut être paralysée par ses subtilités internes à savoir les différences de point de vue entre le Comité des Représentants, la Commission et le conseil de paix et sécurité. Celles-ci deviennent encore plus complexes à déchiffrer et à interpréter lorsque le point de vue national, des organisations régionales, est aux antipodes de celui de l'organisation continentale.

5.3. La vision de paix et sécurité dans la réforme institutionnelle de la CEEAC

La doctrine paix et développement, plus explicitement la paix et la stabilité comme conditions et vecteurs de développement, semblent orienter la réforme institutionnelle et organique de la CEEAC. La vision de la région précise qu'« *il convient de rechercher la paix et la stabilité qui apparaissent comme les conditions fondamentales pour un développement économique. Cette recherche passe par la*

mise en place ou le renforcement des mécanismes existant dans la prévention et la gestion des conflits afin d'assurer la stabilité politique au sein de la communauté » (CEEAC, Op. Cit., p31). L'objectif stratégique de la réforme de la CEEAC est fondé sur la construction d'une région pacifique à partir des institutions et organes adaptés aux défis de paix et sécurité. C'est certainement pour cette raison que le COPAX est au centre de la rénovation de l'environnement institutionnel de la CER. C'est l'organe responsable de maintenir la paix et la sécurité dans la région tout en concevant et en mettant en œuvre de la doctrine régionale dans ce domaine. Lorsque la condition d'une région pacifique aurait été atteinte, « *il faudra s'engager fortement dans la construction d'un espace économique, politique, sociale intégré prospère et ouvert susceptible d'accroître la compétitivité, et d'attirer les investissements nationaux et étrangers* » (Idem). Le lien entre paix et développement est ainsi établi et perceptible dans la vision soutenant la réforme politique, institutionnelle et organique de la CEEAC. L'échéance de la restructuration « *est cruciale pour tenir les engagements de l'Agenda 2063 de l'Union Africaine* » (A-I, Missavu, 2019, p1). En revanche, la restructuration de la CER doit impérativement s'appuyer sur « *une volonté politique nouvelle de faire de la CEEAC un véritable pilier de coopération régionale en Afrique centrale, en conformité avec les axes et objectifs définis par l'Union Africaine* » (CEEAC, Op. Cit., p7). Mais la réalisation de cette vision implique deux niveaux d'actions, le niveau communautaire, en pleine restructuration pour mieux prendre en compte les défis de la région. Et le niveau national, qui doit faire preuve d'une volonté incontestée dans cette démarche de construction d'une région coprosperité. Dans cette dynamique, « *la réussite de la construction de l'espace économique reposerait également sur l'engagement de chaque Etat membre à réaliser une politique de développement équilibré et en harmonie avec les politiques de convergence macroéconomique définies pour la communauté* » (Ibid. p31). Cette affirmation constitue, selon nous, le facteur de réussite ou d'échec de la construction d'un espace de prospérité en Afrique centrale, car le rôle fondamental revient aux Etats dans la mise en œuvre et l'adaptabilité de l'Etat aux politiques publiques africaines et régionales. La réforme de la CEEAC paraît également avoir des objectifs opérationnels et dans cette logique l'objectif de, « *la réforme institutionnelle de la CEEAC est globalement d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la communauté pour en faire une CER viable et forte, dotée d'un exécutif à l'architecture renouvée et adaptée aux défis de l'heure* » (CEEAC Op. Cit.). Le progrès institutionnel qui

marque la réforme du traité est sans doute, la décentralisation optimale des organes de décisions avec un renforcement des pouvoirs du président de la Commission, l'unification de l'architecture de la communauté par l'insertion des mécanismes de prévention, maintien, promotion et stabilité de la paix COPAX comme organe de la communauté (Idem p12). La restructuration de la CEEAC affiche ses ambitions stratégiques et opérationnelles, si au niveau communautaire, les objectifs sont déterminés, on peut rester perplexe quant à la volonté des Etats à s'inscrire dans cette nouvelle dynamique sans hésitation.

VI. CONCLUSION

La CEEAC n'est à ce jour pas parvenue à mettre en œuvre une véritable politique régionale de La 16e Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de la CEEAC tenue à Ndjamena le 25 mai 2015 a entériné la décision de mener une réforme globale institutionnelle et organisationnelle de la CEEAC (PNUD, Op. Cit.). A l'image de ses Etats membres la région présente un tableau sombre et extrêmement anxiogène, car les institutions régionales sont dans l'incapacité de prendre le leadership des questions de défense et sécurité. Elles font, à ce jour, plutôt office de courroie de transmission des modes de gestion des gouvernements au pouvoir dans les Etats membres. En tant que CER de l'UA, la CEEAC a vocation d'être le relais de l'organisation continentale dans le domaine de la défense et la sécurité. Au contraire la région n'a pas fait preuve d'une volonté d'opérationnalisation et d'autonomisation du COPAX, responsable d'insuffler une vision stratégique régionale en matière de défense et de sécurité. L'autonomie du COPAX, a évidemment, une incidence sur la capacité de la CEEAC à répondre aux menaces politiques, économiques et sécuritaires de la région. La conflictualité et l'insécurité politique, économique et sociale de la région sont complexifiées par l'ineffectivité du Comité régional des sages, organe de médiation et de prévention des conflits. Le fait que cet organe ne soit pas créé ne facilite pas les situations de médiation pré conflictuelle au sein de la région. En outre, le système régional d'alerte précoce comme outil d'identification des risques de conflit et d'aide à la décision est aussi défaillant que tous les organes de la région. Au-delà de la faiblesse des organes sécuritaires de la région, la volonté d'améliorer le système de gouvernance des institutions sécuritaires régionales apparaît dans les discours et peine à se matérialiser dans les faits. La CEEAC est décrite comme la région de l'incertitude, compte tenu de l'importance des défis politiques, sécuritaires et

économiques. S'agissant de la menace terroriste, elle pourrait s'intensifier et gagner d'autres pays de la région, si les causes relatives à cette menace ne sont pas traitées. La région a connu, entre 2015 et 2019 trois modifications constitutionnelles et trois élections présidentielles contestées, des événements qui ont fragilisé la situation de la région. Les institutions de la CEEAC paraissent sélectives, car elles sont conscientes de toutes les menaces relevées et dénoncées par tous les observateurs de la région, mais elles considèrent les problématiques électorales, post électorales et constitutionnelles comme relevant de la souveraineté des Etats. Une manière de reconnaître l'incapacité de ces organes régionaux à se démarquer des élections douteuses qui sont devenues la règle régionale, tout en reconnaissant de façon tacite que les régimes en place sont libres de se maintenir même avec des élections contestées comme cela a été le cas au Gabon. Alors qu'une telle posture est difficilement imaginable dans une région comme la CEDEAO, la CEEAC, ses institutions et ses Etats membres semblent n'avoir pas encore pris la mesure des risques qui pèsent sur l'Afrique centrale. La situation économique est aussi rétrograde, pour certains pays, que celle du début des années 90 et les Etats de la CEMAC ont récemment eu recours aux institutions financières internationales, en faisant le choix des politiques d'ajustement qui n'ont pas souvent été la meilleure solution dans des contextes de crise économique. Au-delà des aspects économiques plus inquiétants, les questions de bonne gouvernance et de démocratie demeurent subsidiaires tant que la répression militaire et policière permet de contenir les velléités de changement politique populaire et que la coalition de Chefs d'Etat pour la mauvaise gouvernance en Afrique centrale perdure. Mais au-delà des artifices et de l'illusion que procurent ce pouvoir apparemment à vie, la question que l'on peut se poser est de savoir si la coalition contre la bonne gouvernance et la démocratie est soutenable ou durable ? La réforme engagée par la CEEAC est orientée par son inefficacité au regard des nombreux défis qu'elle n'a pas relevé depuis plus de trente ans, ils sont d'ordres politiques, économiques sociaux et sécuritaires. L'ambition de la réforme est d'évoluer vers une CER plus efficace, adaptée aux enjeux modernes de liés à la mondialisation, à la sécurité et au développement. La nouvelle donne envisage ainsi un COPAX capable de prévenir et de réguler les conflits. Cette restructuration de la CEEAC verra bientôt la mise en place d'une commission avec un département la création d'un département paix et sécurité, un COPAX pleinement intégrés à l'architecture paix et sécurité de l'Union Africaine. Mais la réforme sera

jugée efficace à partir des premières initiatives de la nouvelle commission et de ses démembrements notamment sur le terrain de la paix et de la sécurité qui sont des conditions essentielles au développement. Cependant, l'hypothèse d'un statu quo n'est pas à exclure, la trajectoire de la région ces trente dernières années a démontré comment les régimes en place ont taillé les institutions à leurs mesures respectives.

REFERENCES

- [1] African Peace and Security Architecture, 2015, *APSA roadmap 2016-2020*, African Union Commission, Addis Abeba.
- [2] Agence France Presse (AFP), 2018, « La Guinée équatoriale dit avoir déjoué un coup d'Etat », *Le point*, Paris.
- [3] CHOUALA Yves Alexandre, 2005, « Puissance, résolution des conflits et sécurité collective à l'ère de l'Union Africaine », *Annuaire Français des Relations Internationales*, Vol. VI, pp288-306.
- [4] Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC) infos, 2019, *La CEEAC et l'UNOCA s'impliquent dans la mise en œuvre de l'accord de paix en RCA*, n°4 avril, Libreville.
- [5] Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC), 2009, « La réforme des secteurs de la sécurité en Afrique centrale », *Rapport du séminaire sous régional*, Kinshasa.
- [6] Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC), 2007, *Vision stratégique de la CEEAC à l'horizon 2025*, Secrétariat Général, Brazzaville.
- [7] Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC), 2019, Communiqué final, *2ème réunion du comité de pilotage de la réforme institutionnelle de la CEEAC*, Libreville le 26 juillet.
- [8] Commission de l'Union Européenne (CUE), 2018, Programme d'appui aux réformes et au renforcement des capacités institutionnelles de la CEEAC, Bruxelles.
- [9] DE MONTBRIAL Thierry, 1999, « Réflexions sur la théorie des relations internationales », in *Politique étrangère*, n°3, pp467-490
- [10] FONTEH Akum, DONNEFELD Zachary, 2018, « Une tempête à l'horizon : Incertitude politique et économique en Afrique centrale », *Rapport sur l'Afrique centrale*, Institut d'Etudes sur la Sécurité.
- [11] Groupe de Recherche et d'Information sur Paix et la sécurité, (GRIP), 2014, « Dynamique des réponses sécuritaires dans la CEEAC à la crise centrafricaine », *note n°6*.
- [12] Institute for Democracy and Electoral Assistance, (IDEA), 2015, « Approfondir la transition vers la gouvernance démocratique » *Rapport du dialogue sur l'Afrique centrale*, Libreville.
- [13] International Peace Institute (IPI), Union Africaine (UA), 2012, « Les conflits et la violence politique résultant des élections : Consolider le rôle de l'Union Africaine dans la prévention, la gestion et le règlement des conflits », *Rapport du groupe des Sages de l'UA*, Coll. UA, Addis Abeba.
- [14] KLOTZ Audie, LYNCH Cecilia, BOUYSSOU Rachel, SMOUTS Marie Claude, 1999, « Le constructivisme dans la théorie des relations internationales », in *Critique internationale, La formation de l'Europe*, vol. 2, pp51-62.
- [15] LUNTUMBUE Michel, 2014, « APSA : contours et défis d'une Afrique de la défense », *Note d'Analyse du GRIP*, Bruxelles.
- [16] Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP), 2019, *Rapport sur la Gouvernance en Afrique*, Addis Abeba.
- [17] MATRES Jean Louis, 2003, « De la nécessité d'une théorie des relations internationales : L'illusion paradigmatique », in *Annuaire Français des Relations Internationales*, vol IV.
- [18] MUSSAVU André Ivan, 2019, « Réforme de la CEEAC : Les experts en conclave à Libreville », *Gabon Review*, Libreville.
- [19] NAY Olivier, 2008, *Lexique de science politique : Vie et institutions politiques*, Paris, Dalloz.
- [20] NTUDA EBODE Jean Vincent, 2011, « Les Forces en Attente de l'Afrique Centrale : Point de situation et défis », CREPS, Yaoundé.
- [21] NZE BEKALE Ladislav, 2018, « Le régionalisme : facteur structurant de la stratégie de défense et de sécurité de l'Union Africaine », *actes du colloques l'Afrique un continent sur la voie de l'intégration*, Université de Szeged.

- [22]OURDAN Rémy, 2018, « Soldats, mercenaires et conseillers russes se multiplient dans la capitale centrafricaine », *Le monde*, Paris.
- [23]PETITEVILLE Franck, SMITH Andy, 2006, « Analyser les politiques publiques internationales », in *Revue Française de Science Politique* Vol 3. 56.
- [24]POUT Christian, 2017, *La CEEAC : une communauté économique régionale au sein d'une Union Africaine*, CEIDES, Yaoundé.
- [25]Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), 2017, « L'Afrique centrale, une région en retard ? » *Premier rapport d'évaluation stratégique sous régionale*.