



ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DE L'OTAN

Sous-commission sur les  
partenariats de l'OTAN (PCNP)

Sous-commission sur la transition  
et le développement (ESCTD)

## RAPPORT DE MISSION

Addis-Abeba (Éthiopie)

23, 24 et 25 septembre 2019

209 JOINT 19 F | Original : anglais | 31 octobre 2019

*Ce rapport de mission est présenté à titre informatif et ne représente pas nécessairement le point de vue officiel de l'Assemblée. Il a été établi par Steffen Sachs, directeur de la commission politique.*

1. Du 23 au 25 septembre 2019, une délégation de l'AP-OTAN a effectué à Addis-Abeba une visite qui avait pour objectif principal de recueillir des informations de première main sur la dynamique sécuritaire en Afrique dans le contexte de la transformation de la sécurité au Moyen-Orient et en Afrique du Nord (MOAN). L'état de la coopération entre l'Union africaine (UA) et l'OTAN ainsi que le soutien apporté à l'UA par l'UE et l'ONU dans le secteur de la sécurité figuraient en bonne place dans le programme de la visite, programme complété par un tour d'horizon des points de vue de l'UA et de l'Éthiopie sur les problèmes de sécurité régionale et sur leurs conséquences pour la sécurité du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord.

2. La délégation de l'Assemblée se composait de 14 parlementaires de huit pays de l'OTAN qui se répartissaient entre représentants de la sous-commission sur les partenariats de l'OTAN (PCNP) et de la sous-commission sur la transition et le développement (ESCTD). Elle était conduite par le président de la PCNP, Miro Kovac (Croatie), et était accompagnée de la présidente de l'Assemblée, Madeleine Moon (Royaume-Uni), et de Vitalino Canas (Portugal) et Osman Askin Bak (Turquie), vice-présidents. Les grands enseignements tirés de la visite sont exposés ci-dessous.

3. Parce qu'ils ont des répercussions sur la sécurité dans la région MOAN (dont la stabilité est essentielle pour la stabilité de la région euro-atlantique), les événements qui se produisent sur le continent africain proprement dit concernent aussi, par extension, la sécurité du flanc sud de l'Alliance. En Afrique, les conflits violents s'enracinent à l'intérieur des États ou entre les États ; parfois aussi, ils ne s'arrêtent pas aux frontières. Les effets du changement climatique viendront vraisemblablement encore attiser ces conflits, selon les interlocuteurs de la délégation. La « violence sans frontières » s'est accrue au cours de la dernière décennie ; la détérioration de la situation au Sahel – et, singulièrement, au Mali et au Burkina Faso – est particulièrement préoccupante.

4. Trois tendances de fond influenceront concrètement sur le façonnement du futur paysage sécuritaire de l'Afrique : la démographie, l'impossibilité pour les pays africains d'assurer des moyens d'existence suffisants à leur population et une urbanisation rapide. Premièrement, le continent africain est celui qui connaît l'expansion démographique la plus forte ; sa population, qui est aujourd'hui de 1,2 milliard d'habitants, devrait connaître une augmentation spectaculaire et se situer aux alentours de 1,7 à 1,8 milliard d'habitants en 2035. Deuxièmement, les pays africains ne parviennent pas à créer des emplois et à fournir les services élémentaires – y compris dans les domaines de la santé et de l'éducation – dans des proportions compatibles avec une telle poussée démographique. Ne fût-ce que pour maintenir l'emploi à son niveau actuel, ils devraient être capables de créer chaque année 18,6 millions de postes de travail, a-t-il été indiqué à la délégation. Certes, les marchés du travail et leur accessibilité varient beaucoup d'un bout à l'autre du continent, mais il n'en est pas moins évident qu'il subsistera un grand nombre de chômeurs. Troisièmement, la rapidité de l'urbanisation vient aggraver le problème : dans un proche avenir, l'Afrique abritera une douzaine de mégapoles, avec les difficultés que cela suppose, dont la construction et l'entretien des infrastructures requises pour ces villes géantes.

5. De vastes régions de l'Afrique sont sous-développées, alors qu'il s'agit d'un continent potentiellement riche et doté de ressources abondantes. De l'avis des interlocuteurs de la délégation à Addis-Abeba, ce sous-développement et une mauvaise gouvernance sont les causes profondes de l'insécurité et de l'instabilité. Le changement climatique avivera les tensions existantes, comme on le voit déjà dans la région du lac Tchad. Une utilisation plus rationnelle des ressources naturelles est un moyen évident d'améliorer les conditions d'existence de la population, mais les avancées dans ce sens sont irrégulières. Par exemple, si les pays membres de l'UA conviennent de la nécessité de développer l'« économie bleue », c'est-à-dire l'exploitation raisonnable des ressources océaniques, une telle entreprise se heurte à de sérieux obstacles, tels que la piraterie, une gestion inefficace des ressources, ou encore, la pêche illégale. Parallèlement, avec une croissance économique affichant un taux annuel moyen de 4 à 5 %, l'Afrique arrive en deuxième position au classement mondial des

régions dont la croissance est la plus rapide. La décision de l'UA de créer la ZLECAf (Zone de libre-échange continentale africaine), un marché unique continental pour les biens et les services assorti de la liberté de circulation pour les personnes et les investissements, laisse espérer la mise en œuvre du potentiel économique africain. La ZLECAf est une priorité de l'Agenda 2063 et serait en mesure de dynamiser fortement les échanges interafricains, lesquels pourraient passer d'environ 13 % à 25 % et plus au cours de la prochaine décennie ; elle contribuerait ainsi à développer la croissance économique et à attirer des investissements africains et internationaux. Cependant, si les attentes suscitées par la création d'une zone de libre-échange africaine sont fortes, le plus difficile reste à venir, car – comme l'a appris la délégation – il faudra du temps pour abaisser les tarifs et réduire le niveau de protection dont bénéficient certaines industries. De plus, l'UA ne dispose d'aucun mécanisme qui lui permette de préparer l'application de l'accord sur la ZLECAf. Vient s'ajouter à cela l'énorme problème que pose la corruption : selon le dernier rapport de *Transparency International*, six des dix pays les plus corrompus de la planète se trouvent sur le continent africain.

6. La conjoncture économique, sociale et environnementale, tout comme une gouvernance médiocre et des ressources étatiques limitées, empêche l'UA de contribuer à une évolution plus rapide vers une Afrique plus stable. Compte tenu de sa création récente, l'UA a toutefois accompli des progrès appréciables sur la voie de l'instauration de la paix et de la stabilité sur le continent, ont fait remarquer des représentants de la communauté diplomatique internationale. Dans le secteur de la sécurité, elle assume une part de plus en plus grande des responsabilités liées aux opérations de soutien à la paix et d'imposition de la paix, même si elle se concentre principalement sur la médiation et sur la prévention des conflits. Les avancées réalisées en Somalie ces 20 dernières années, ou encore au Soudan – où l'UA a été l'un des principaux médiateurs –, sont des exemples tangibles de cette tendance. Mais, parallèlement, son efficacité est restreinte par le fait qu'elle n'est pas une entité supranationale, à la différence de l'Union européenne. Par comparaison avec celle-ci, l'UA, qui rassemble 55 pays, reste loin derrière sur le plan de l'intégration politique de ses membres. Ce manque d'intégration et la minceur des ressources disponibles expliquent aussi les retards observés dans la mise en pratique des décisions de l'UA, selon certains interlocuteurs de la délégation à Addis-Abeba. De surcroît, comme l'a fait remarquer un observateur diplomatique, certains pays membres tendent à s'approprier les dossiers examinés par leurs représentants à l'UA. C'est la raison pour laquelle l'action à l'échelle du continent ne progresse guère : dans de nombreux cas, la coopération n'existe qu'au niveau des régions, a-t-il été expliqué à la délégation. Les pays membres sont très différents les uns des autres – et avec eux leurs systèmes politiques, où l'on trouve des démocraties aussi bien que des régimes autocratiques –, de sorte que les institutions conçues pour défendre les droits humains et la démocratie restent fragiles. Le financement pose également un problème : 40 % du budget de l'UA sont financés par des donateurs extérieurs, dont l'UE.

7. Le directeur du département des affaires politiques de l'UA, Khabele Matlosa, a souligné la nécessité d'institutionnaliser la gouvernance démocratique participative. Les progrès accomplis dans le domaine de la paix et de la sécurité engendreront un climat propice au développement, a-t-il indiqué, ajoutant que le projet de l'UA pour l'Afrique était celui d'un continent uni, prospère et paisible, élément dynamique de la communauté internationale. M. Matlosa a fait observer que les coups d'État ne posaient plus de véritable problème en Afrique, ce qui se doit pour une part à la doctrine de « tolérance zéro » appliquée par l'UA en la matière. Mais d'autres problèmes politiques et économiques subsistent sur le continent, qui ont des répercussions sur la sécurité : l'un d'eux est la tendance de certains dirigeants politiques à se cramponner au pouvoir en « prolongeant leur mandat » à l'expiration de ce dernier.

8. Tous les participants se sont félicités de la coopération entre l'OTAN et l'UA. Il s'est dégagé des échanges un consensus selon lequel les deux entités partagent un certain nombre de préoccupations sur le plan de la sécurité, tels que le terrorisme, la radicalisation, l'immigration clandestine et la détérioration de l'environnement. Mais jusqu'ici, les relations

entre l'UA et l'OTAN ne se sont développées que lentement. L'une des raisons à cela est qu'un contentieux persiste en Afrique, conséquence de l'intervention alliée en Libye en 2013, qui a donné à l'OTAN, selon un interlocuteur appartenant aux milieux internationaux, une réputation de « machine de guerre » auprès de certains pays du continent. Les États africains ont aussi le sentiment que l'Occident s'est désintéressé beaucoup trop longtemps de leur sécurité. Selon le colonel Omur Kosemehmet, officier de liaison militaire de haut rang de l'OTAN (SMLO), le début de la coopération entre l'OTAN et l'UA remonte à 2005, quand la première, à la demande de la seconde, a apporté son soutien à la mission de l'UA au Soudan dans le secteur de la logistique et du transport aérien. Depuis lors, la coopération entre les deux entités s'est élargie et couvre trois domaines : soutien opérationnel, construction de capacités et aide à la création et au maintien de la Force africaine en attente (FAA). L'OTAN a en outre ouvert un bureau de liaison au siège de l'UA, dans la capitale éthiopienne. Les principaux volets du partenariat UA-OTAN sont l'information et le partage des données du renseignement, encore que l'OTAN joue un rôle important dans la mise au point de capacités de défense et de sécurité au bénéfice de l'UA et de membres de celle-ci.

9. La coopération entre l'OTAN et l'UA a bénéficié aux deux parties, a indiqué Theodora Adekunle, de la division Opérations de l'OTAN, qui a ajouté que l'Organisation s'efforçait de bâtir une communauté d'intérêts et d'instaurer des rapports d'égalité. Elle a souligné que l'Alliance ne faisait pas concurrence aux pays tiers travaillant avec l'Afrique.

10. L'UA coopère avec l'ONU dans le domaine de la paix et de la sécurité ; en échange, l'ONU conseille l'UA en matière de construction de capacités à long terme et de soutien opérationnel à court terme. Créé en 2010, le Bureau des Nations unies auprès de l'Union africaine (BNUUA) permet aux deux entités d'étoffer leur coopération en passant de relations ponctuelles à un partenariat plus systématique et plus ciblé, selon Gerald Mitchell, chef adjoint et directeur des affaires politiques du Bureau. En collaboration avec les départements de la paix et de la sécurité et des affaires politiques de la Commission de l'UA, le Bureau a établi des programmes de travail conjoints portant essentiellement sur quatre secteurs : questions de gouvernance, soutien de l'UA dans la mise en service de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS), coordination régionale (harmonisation des normes et pratiques continentales) et, enfin, médiation et prévention des conflits. Pour ce qui est de ce dernier secteur, l'ONU et l'UA travaillent à une définition commune des causes profondes et des facteurs de déclenchement des conflits violents en Afrique, l'objectif étant de promouvoir le recours à des méthodes uniformisées pour prévenir le déclenchement des conflits, atténuer les retombées de ceux qui sont en cours et bâtir la paix une fois les hostilités terminées.

11. L'UE joue un rôle de première grandeur dans la stabilisation de l'Afrique. Ensemble, l'Union européenne et ses États membres versent chaque année aux pays africains une aide de quelque 20 milliards d'euros, ce qui en fait le plus grand donateur au profit du continent africain, selon Ranieri Sabatucci, chef de la mission de l'UE auprès de l'UA. Dans le secteur de la sécurité, le partenariat entre l'Afrique et l'UE vise à bâtir un environnement paisible et sûr et à instaurer stabilité politique et gouvernance efficace, tout en favorisant une croissance soutenable et générale. La Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (APF), instrument financé par le Fonds européen de développement (FED), est le principal outil dont dispose l'UE pour appuyer les opérations de soutien à la paix, le fonctionnement de l'AAPS et diverses initiatives relevant du mécanisme de réaction rapide (MRR). Depuis 2004, environ 2,7 milliards d'euros ont été distribués. Ainsi, 95 % des opérations de paix et de sécurité menées par l'UA en 2016 étaient financées par l'UE, ont appris les membres de la délégation. Comme l'OTAN, l'UE assure le financement de programmes de construction de capacités et l'aide qu'elle apporte au système continental de détection lointaine de l'UA en est un élément majeur. L'essentiel du travail de la délégation de l'UE auprès de l'UA concerne le Grand Sahel et la Libye.

12. Ces dernières années, les « activités africaines » de la Russie et de la République populaire de Chine (RPC) se sont nettement intensifiées. Cependant, les pays alliés restent, eux aussi, actifs sur le continent d'un double point de vue politique et sécuritaire. Se référant

à un rapport de la société de conseil McKinsey\*, un représentant des milieux diplomatiques a indiqué que, certes, la Chine était devenue le plus important partenaire économique de l'Afrique au fil des 20 dernières années, mais que son influence restait limitée, précisément, à la sphère économique. Plusieurs interlocuteurs de la délégation ont aussi fait observer que les tensions « par procuration » dont on pouvait retracer l'origine jusqu'au Golfe s'étaient multipliées sur le continent et, plus spécialement, autour de la Corne de l'Afrique.

13. Les membres de la délégation ont fait valoir qu'il était primordial de trouver une solution au problème libyen car, outre qu'elle facilite l'émigration clandestine à destination de l'Europe, l'instabilité qui persiste là-bas se propage à la région du Sahel.

14. Les États-Unis jouent un rôle de premier plan en Afrique et fournissent à de nombreux pays du continent une aide considérable dans les secteurs politique et économique comme dans celui du développement. Mobilisation de la jeunesse, croissance économique et égalité des genres sont les priorités de la politique de développement américaine en Afrique, selon John Kelley, chef adjoint de la mission des États-Unis auprès de l'UA. Au chapitre de la sécurité, Washington encourage les gouvernements africains à s'efforcer davantage de prévenir les conflits par la médiation. À cet égard, l'administration américaine tient beaucoup à coopérer avec l'UA pour trouver des solutions africaines aux problèmes africains. Les activités du Commandement des États-Unis pour l'Afrique (USAFRICOM) à Addis-Abeba concernent avant tout la consolidation des réseaux de partenaires et l'amélioration des capacités de ces derniers, a indiqué le colonel William Boswell à la délégation. À la différence de l'UE, de l'ONU ou encore de l'OTAN, l'USAFRICOM privilégie l'aide bilatérale.

15. La dernière partie du programme était surtout consacrée à l'Éthiopie et aux questions régionales. L'Éthiopie contribue à la stabilité et à la sécurité de la région, selon la secrétaire d'État à la Paix, Wro Almaz Mekonnen. Un voisinage stable et pacifique est une condition indispensable à la sécurité du pays, a indiqué cette dernière, insistant sur la nécessité de stabiliser la Corne de l'Afrique. La secrétaire d'État aux affaires étrangères, Hirut Zemene, a souligné que son pays était un fervent partisan du multilatéralisme et de la sécurité collective. Elle a ajouté que des questions transnationales comme le changement climatique ou la démographie ne pouvaient être réglées que moyennant une étroite collaboration internationale. Des représentants des milieux diplomatiques ont fait observer que l'économie éthiopienne était l'une de celles qui affichaient la croissance la plus rapide sur le continent africain. Par ailleurs, la délégation a appris qu'avec la présence sur son territoire de quelque 650 000 réfugiés et quelque 3 millions de déplacés internes, l'Éthiopie formait une plaque tournante propice aux mouvements migratoires les plus divers.

16. Cette visite de trois jours a permis aux membres de la délégation de se faire une idée générale des principaux aspects de la sécurité dans la région et de l'évolution de la coopération entre l'UA et l'OTAN.

---

[www.nato-pa.int](http://www.nato-pa.int)

---

\* Kartik Jayaram, Kassiri, Omid, et Sun, Irene Yuan, "Dance of the lions and dragons: How are Africa and China engaging, and how will the partnership evolve?", *McKinsey Featured Insights* juin 2017; <https://www.mckinsey.com/featured-insights/middle-east-and-africa/the-closest-look-yet-at-chinese-economic-engagement-in-africa>