



# Rapport sur le Conseil de paix et de sécurité

Entretien avec l'ancien président Koroma sur les élections en Afrique

L'UA et ses Etats membres parviendront-ils à mener à bien leurs processus électoraux ?

Les conflits et transitions à surveiller en 2023

Les Comores à la tête de l'UA

Examiner les liens entre le genre, la mobilité et le climat

## Des signes d'espoir pour les processus électoraux en Afrique

L'ancien président de la Sierra Leone et chef de la mission d'observation électorale de la CEDEAO au Nigeria, S.E.M. Ernest Bai Koroma, nous fait part de son point de vue sur l'état de la démocratie en Afrique.

### Compte tenu de votre implication dans les questions électorales à titre d'ancien président et homme d'État expérimenté, quelle est votre perception de la démocratie africaine ?

En effet, j'ai effectué sept missions d'observation électorale pour le compte de l'Union africaine (UA), de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et du Forum des sages d'Afrique de l'Ouest ; la plus récente étant la mission d'observation de la CEDEAO en République fédérale du Nigeria.

Mes impressions sont analogues : la démocratie est actuellement confrontée à des défis dans le monde entier, y compris en Afrique, la pandémie ayant remis en cause les avancées précédemment réalisées. Nombre d'organisations régionales et internationales dignes de confiance qui observent ces tendances, s'accordent à dire qu'au cours des dix ou vingt dernières années, la démocratie a reculé partout dans le monde.

Si la trajectoire démocratique de l'Afrique semble actuellement plutôt sombre, elle reste bien meilleure que par le passé

---

### Présidence actuelle du CPS

**Son Excellence Monsieur Xolisa Makaya**, ambassadeur de l'Afrique du Sud en Ethiopie et représentant permanent auprès de l'UA.

### Les membres actuels du CPS sont

l'Afrique du Sud, le Burundi, le Cameroun, Djibouti, la Gambie, le Ghana, le Maroc, la Namibie, le Nigeria, l'Ouganda, la République du Congo, le Sénégal, la Tanzanie, la Tunisie et le Zimbabwe

---

Ce déclin s'explique notamment par la montée des régimes autoritaires, laquelle se traduit par une augmentation des changements anticonstitutionnels de gouvernement, par la désinformation et la sous-information véhiculées par les « nouveaux » médias (fausses nouvelles, réseaux sociaux, outils de propagande...) et par la perception de la corruption qui touche la gouvernance des États à tous les niveaux.

La manipulation de ces nouveaux médias est à l'origine d'une méfiance accrue entre les dirigeants en place et les principaux partis politiques et aboutit à la contestation des résultats électoraux, ce qui entraîne des violences. Tous ces problèmes sont liés d'une manière ou d'une autre à un déficit de gouvernance démocratique, comme ce fut le cas en Zambie, au Togo, au Bénin et au Kenya avant leurs récentes élections. Il s'agit sans aucun doute d'une tendance inquiétante qui devrait préoccuper au plus haut point quiconque prétend être un démocrate.

Toutefois, si la trajectoire démocratique de l'Afrique semble actuellement plutôt sombre, elle reste bien meilleure qu'il y a vingt ou trente ans. À l'époque, la plupart des pays africains étaient notamment confrontés à une instabilité politique généralisée, à des guerres civiles, à la tenue d'élections irrégulières, non libres et injustes et à l'absence de pluralisme politique.

Par exemple, la tenue d'élections régulières dont la fréquence est fixée par la constitution est désormais considérée comme une évidence. Ce qui est encore plus rassurant, c'est que le déclin de la démocratie africaine est devenu la préoccupation de nombreuses associations et institutions et de nombreux dirigeants animés de la même vision. Les citoyens sont désormais plus nombreux à s'engager dans la gouvernance et les processus démocratiques, comme en témoigne la pléthore d'organisations de la société civile aux niveaux local, national et régional. Certaines organisations continentales, comme la CEDEAO et l'UA, ont élaboré des cadres normatifs et des principes visant à approfondir la gouvernance démocratique et à garantir la paix, la sécurité et la stabilité en Afrique.

Malgré les défis posés par le principe de souveraineté étatique, ces organisations ne sont plus indifférentes à ce qui se passe dans leurs États membres. Ainsi, je considère que le parcours démocratique du continent est loin d'être linéaire ou sans heurts, mais qu'au vu des efforts nationaux, régionaux et continentaux concertés en faveur des réformes, l'optimisme démocratique est de mise !

### **Quels sont, selon vous, les principaux moteurs de la violence associée aux élections et comment peut-on y remédier ?**

Si la violence électorale est réapparue dans certains États africains, le phénomène tend à diminuer, notamment en termes d'ampleur et de conséquences. Ses causes profondes résident dans l'accumulation constante de mécontentements liés aux difficultés économiques et dans l'approfondissement des divisions sociales selon des clivages ethnorégionaux, religieux et de classe, aggravés par la marginalisation des jeunes et des femmes du continent.

L'éruption de la violence électorale dans certains pays africains peut être considérée comme l'expression d'un déficit démocratique beaucoup plus profond. Il peut notamment s'agir de défaillances dans la gouvernance

électorale, de la pratique du « gagnant remporte tout » et du non-respect des règles d'une compétition politique régulière.

L'UA a développé des mécanismes et des stratégies pour prévenir et atténuer les flambées de violence électorale dans ses États membres. Ces mesures comprennent des systèmes d'alerte précoce régionaux et continentaux, la nomination de personnalités éminentes telles que le Groupe des Sages pour arbitrer les conflits, et l'intégration de la diplomatie préventive aux missions traditionnelles d'observation électorale. Au Nigeria, la mission a entamé ses consultations et ses préparatifs environ six mois avant le scrutin et s'est entretenue avec diverses parties prenantes, notamment les partis politiques, la Commission électorale nationale indépendante, les agences de sécurité et le pouvoir judiciaire, afin de donner à ces acteurs les moyens de conduire les élections de manière libre et équitable. Maintenant que le scrutin est terminé, nous continuons à insister auprès de tous ces acteurs sur l'importance de parvenir à une issue acceptable et à une transition pacifique sans heurts.

### **Le parcours démocratique de l'Afrique est loin d'être linéaire ou sans heurts, mais l'optimisme démocratique reste de mise**

Ce type d'efforts permet souvent, dans une certaine mesure, d'endiguer la violence électorale, notamment les actions de diplomatie préventive de l'UA en Zambie et en Gambie en 2021, au Kenya en 2022, et maintenant au Nigeria en 2023. Cependant, ils ne s'attaquent pas nécessairement aux causes du problème. Ils ne sont pas non plus alignés sur la temporalité plutôt longue des cycles électoraux. Je pense que les éléments les plus prometteurs pour prévenir la violence électorale en Afrique demeurent un engagement solide en matière de sécurité, une gouvernance électorale efficace, une plus grande participation civique, des exigences de responsabilité, la promotion du pluralisme politique (ou de sociétés pluralistes) et la tolérance politique.

### **Quels enseignements avez-vous tirés de votre participation à des efforts de diplomatie préventive ?**

Chaque mission et chaque pays est différent, mais il existe un point commun : la méfiance considérable entre

les partis au pouvoir et les partis d'opposition. Cela rend la contestation politique extrêmement conflictuelle. Le moteur de cette animosité est le manque de tolérance envers la dissidence et la mauvaise gestion des processus électoraux. Elle se manifeste par la quête d'un second mandat ou par des efforts visant à soutenir la candidature du successeur désigné par le dirigeant sortant.

L'incapacité à susciter un consensus sur la modification des lois électorales, surtout lorsqu'elle intervient tardivement dans le cycle électoral, crée également une profonde suspicion et une résistance certaine. La transparence — ou le manque de transparence — dans l'inscription des électeurs sur les listes électorales et les processus menant à la publication des listes électorales définitives constituent d'autres points de friction majeurs.

### L'éruption de la violence électorale dans certains pays africains peut être considérée comme l'expression d'un déficit démocratique beaucoup plus profond

La méfiance et l'antagonisme sont généralement renforcés par l'utilisation des services de sécurité de l'État pour harceler, intimider, arrêter et même détenir les dirigeants et les partisans de l'opposition. Dans le même ordre d'idées, certaines institutions telles que le système judiciaire et le parlement ont tendance à aider et à soutenir les excès de zèle de l'exécutif plutôt qu'à les contrôler, ce qui contribue de manière significative à semer la discorde dans les processus électoraux. Cette attitude belliqueuse des dirigeants se traduit souvent par une réticence à céder le pouvoir par crainte de représailles.

En définitive, il est judicieux de ne pas attendre que les désaccords dégénèrent en conflit. Le déploiement de missions préélectorales des communautés économiques régionales (CER) et de l'UA ont tendance à réfréner les acteurs clés et à amplifier la voix et le poids des acteurs locaux, comme le montre l'exemple du Nigeria. Ce type de déploiement permet également d'identifier rapidement les défis, les dynamiques, les acteurs et les jeux d'influence. Dans l'ensemble, la diplomatie préventive est d'une grande aide lorsque les parties y sont impliquées en temps utile et loin de l'attention du public, que les craintes sont apaisées et que les médiateurs apportent des garanties.

#### **Quels enseignements pouvez-vous partager en tant qu'ancien président pour aider l'UA et les CER à faire face aux déficits de gouvernance qui pourraient être un facteur majeur d'insécurité en Afrique ?**

Les organisations telles que l'UA et les CER sont en mesure de relever les principaux défis :

- En adoucissant la rhétorique et en intensifiant les discussions pragmatiques avec les États membres sur les valeurs de la démocratie, par exemple par le biais d'une diplomatie préventive active.



SI LA VIOLENCE  
ÉLECTORALE EST  
RÉAPPARUE DANS  
CERTAINS ÉTATS  
AFRICAINS, LE PHÉNOMÈNE  
TEND À DIMINUER

- En se concentrant sur l'offre de gouvernance démocratique, c'est-à-dire en garantissant le dividende démocratique. Cela permettra de renforcer la confiance de la population dans la signification et les mérites de la gouvernance démocratique.
- En encourageant le pluralisme politique, la compétition électorale, la tolérance et la paix entre les différents acteurs politiques des États membres, par exemple en développant/créant des plateformes nationales, régionales et continentales pour les partis politiques et les institutions connexes.
- En intensifiant les efforts visant à gérer la diversité à l'échelle du continent et en réduisant au minimum l'instrumentalisation politique des différences ethniques et régionales entre les citoyens.
- En se concentrant sur l'édification ou le renforcement de l'efficacité des institutions de gouvernance et en minimisant la personnalisation de la politique.
- En endiguant la corruption, l'achat de voix et autres pratiques visant à obtenir une gratification matérielle à court terme dans la quête d'une fonction publique.
- En promouvant le rôle des groupes de la société civile et d'autres organisations non gouvernementales afin de soutenir la demande croissante pour une responsabilisation accrue et une gouvernance réactive.

### **Quel message souhaitez-vous adresser aux dirigeants africains afin de créer une Afrique plus sûre, plus stable et plus prospère ?**

Cet idéal passe par l'unité de tous. Il y a une vie après la présidence. Elle peut même être très bonne : tout dépend de la façon dont vous avez servi votre peuple. Je n'aurais pas pu bénéficier de cette plateforme si je n'avais pas gouverné la Sierra Leone de manière démocratique, si je n'avais pas respecté les lois de mon pays sur la limitation des mandats et si je n'avais pas servi mon pays avec l'appréciation de la plupart de mes concitoyens.

L'une des principales responsabilités de tout dirigeant est de veiller à ce que la paix règne dans son pays. Cela nécessite de maintenir de bonnes relations de travail avec les principaux partis d'opposition, la société civile et les médias, de respecter leurs points de vue et de leur donner un espace pour fonctionner et prendre part à la démocratie.

Les efforts délibérés visant à supprimer les partis d'opposition et à faire taire les voix indépendantes ne peuvent que favoriser la confrontation et les tensions politiques. Les institutions nationales telles que la police, l'armée, le système judiciaire, le parlement et les organes de gestion des élections doivent pouvoir fonctionner de manière indépendante. Une telle indépendance suscite la confiance du public et aide le secteur privé à prospérer, ce qui, à son tour, stimule la croissance économique. Aucun pays ne se développe dans le chaos et l'instabilité politique. Œuvrer pour la paix, la stabilité et la prospérité nationales apporte la paix individuelle.



LA MANIPULATION DES NOUVEAUX MÉDIAS PROVOQUE DE LA MÉFIANCE ENTRE DIRIGEANTS EN PLACE ET PRINCIPAUX PARTIS POLITIQUES ET ABOUTIT A LA CONTESTATION DES RÉSULTATS ÉLECTORAUX

# L'UA et ses Etats membres parviendront-ils à mener à bien leurs processus électoraux ?

Plusieurs élections se dérouleront cette année en Afrique, dans des contextes nationaux difficiles et une conjoncture mondiale incertaine. Ces scrutins seront révélateurs du rôle de l'Union africaine.

La 1132<sup>e</sup> réunion du Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'Union africaine (UA), qui a eu lieu le 20 janvier 2023, a abordé le thème des élections en Afrique. Elle a principalement porté sur le rapport du président de la Commission de l'UA sur les élections organisées au cours du second semestre de 2022. Dans le communiqué publié à l'issue de la réunion, le Conseil s'est félicité « de la tendance croissante et encourageante des processus électoraux pacifiques dans les États membres ». Il a salué les récents transferts de pouvoir pacifiques au Kenya et au Lesotho et a reconnu le rôle joué par la Commission de l'UA.

Plus important encore, le rapport a dressé une perspective des élections qui auront lieu en 2023. Quel soutien l'UA pourra-t-elle apporter aux 15 États membres qui organiseront des élections entre février et décembre 2023, afin de pérenniser la tendance à la pacification des processus électoraux observée en 2022 ?

## Des contextes difficiles

Les pays africains qui organiseront des élections en 2023 seront confrontés aux mêmes défis que ceux rencontrés lors des processus électoraux des années précédentes. Les répercussions de la pandémie de COVID-19, le ralentissement économique mondial, le conflit entre la Russie et l'Ukraine, l'insécurité croissante et les pénuries alimentaires auront un impact direct sur ces processus. Au niveau national, les revendications des citoyens en faveur d'une meilleure gouvernance, de moyens de subsistance plus sûrs et d'une sécurité accrue alimenteront les contestations politiques à l'approche des élections. Les interactions entre ces enjeux mondiaux et nationaux viendront complexifier davantage les contextes électoraux en 2023.

Alors que les citoyens sont de plus en plus sensibilisés et enclins à exprimer leur volonté de changement, il est probable que l'on assistera à une multiplication des manifestations et à une plus grande pression sur les services de sécurité pour qu'ils fassent preuve

de retenue. L'impact du contexte social, économique, sécuritaire et politique d'une élection sur le comportement des électeurs et sur les résultats n'est plus à démontrer.

Toute incapacité à gérer cette pression risque d'accroître la vulnérabilité des processus électoraux à la violence et à la contestation des résultats. Ces défis se manifesteront différemment dans chacun des 15 pays concernés.

Toutefois, plus un pays cumule les complexités, plus il est vulnérable. Ainsi, trois pays devront faire l'objet d'une attention toute particulière : le Nigeria, la Sierra Leone et le Zimbabwe.

## Les yeux rivés sur le Nigeria

L'un des scrutins les plus attendus était sans doute celui qui a eu lieu le 25 février au Nigeria. La détérioration de la situation sécuritaire dans le pays est manifeste. Les dissensions ethniques et religieuses, les défis économiques, la montée des revendications sécessionnistes, la recrudescence des actes de banditisme et des enlèvements, ainsi que la scission et la prolifération des groupes extrémistes violents ont menacé de compromettre le processus électoral. La participation des électeurs pourrait avoir été entravée dans les zones les moins sûres du pays, ce qui a pu avoir des répercussions sur la participation citoyenne.

Le scrutin a eu lieu alors que certaines recommandations majeures formulées à l'issue des élections de 2019 n'avaient pas encore été mises en œuvre. Par exemple, la Mission d'observation électorale de l'UA a suggéré au gouvernement d'envisager une réforme du financement des campagnes électorales afin de réduire le coût des candidatures, lequel est problématique, particulièrement pour les femmes. À ce jour, la législation sur le financement des partis n'a toujours pas été modifiée, permettant au flot des entrepreneurs politiques de continuer à déferler. La recommandation relative à la parité hommes-femmes n'a pas non plus été respectée, puisque parmi les 18 candidats à la Présidence cette année, il n'y a eu qu'une seule femme.

## Une Sierra Leone agitée

Les électeurs de Sierra Leone se rendront aux urnes le 24 juin dans un contexte politique relativement agité. En 2022, l'inflation galopante et l'augmentation du coût de la vie ont provoqué des manifestations à Freetown. Le gouvernement et l'opposition se sont respectivement accusés d'être responsables du retard économique du pays. L'augmentation des tensions politiques, la hausse de l'inflation et les mouvements de grève qui en découlent pourraient accroître les risques de violences avant et après les élections si la situation ne fait pas l'objet d'une gestion adéquate.

Comme au Nigeria, la mission d'observation de l'UA déployée en 2018 a formulé de nombreuses recommandations à l'intention des différentes parties prenantes sierra-léonaises pour améliorer et renforcer les processus électoraux. Les scrutins antérieurs ont été marqués par des actes d'intimidation à l'encontre de candidats, des propos haineux et de violents affrontements entre et à l'intérieur des partis.

Les recommandations de la mission de l'UA s'adressaient tant au gouvernement et à la Commission électorale nationale qu'aux services de sécurité, aux partis politiques, aux candidats, aux médias et au pouvoir judiciaire. Freetown n'a donné suite qu'à une seule de ces recommandations, en promulguant la loi sur l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. En dépit de cette situation et des signes de tensions croissantes, l'UA sera à nouveau sur place en juin 2023.

## Une année pleine d'action pour le Zimbabwe

Les partis d'opposition ont déclaré que l'année 2023 serait une année d'action citoyenne et de protestation de masse en amont des élections présidentielles et législatives zimbabwéennes prévues en juillet. Le pays est toujours aux prises avec des difficultés persistantes. L'indépendance de la Commission électorale du Zimbabwe est à nouveau mise en doute après que des affiliés du parti au pouvoir, la ZANU-PF, ont été nommés commissaires électoraux.

En outre, la répression de l'opposition et de la société civile, qui dure depuis des décennies, se poursuit. Les autorités ont récemment procédé à la radiation de 291 organisations non gouvernementales et civiles pour violation présumée de la loi sur les organisations bénévoles privées, ce qui constitue une restriction supplémentaire de l'espace démocratique et civique.

Cette approche répressive n'est malheureusement pas nouvelle au Zimbabwe. Elle a d'ailleurs été l'un des éléments essentiels des élections de 2018. La mission de l'UA avait à l'époque recommandé un accès accru au processus décisionnel afin de renforcer la confiance des parties prenantes, la mise en place d'un audit préalable à la publication des listes électorales définitives et la suppression de la taxe d'accréditation pour les observateurs nationaux. Ces recommandations, qui permettraient de renforcer la participation citoyenne au processus électoral, n'ont pas encore été mises en œuvre, et la probabilité qu'elles soient adoptées demeure faible. Les défis rencontrés lors des élections précédentes devraient donc resurgir en 2023.

---

15

NOMBRE DE PAYS DANS  
LESQUELS L'UA ENTEND  
SOUTENIR LE PROCESSUS  
ÉLECTORAL EN 2023

---

## Une plus grande détermination de l'UA

Compte tenu des défis auxquels l'UA devra faire face lors des échéances électorales de 2023, les trois décennies d'expérience de l'organisation panafricaine en matière d'observation électorale et de soutien aux processus électoraux se révéleront utiles. Le rôle des missions d'observation se limite toutefois à une évaluation rigoureuse et impartiale des processus électoraux, à la formulation de recommandations visant à améliorer les scrutins futurs et à la démonstration de l'engagement de l'UA en faveur de la consolidation de la démocratie.

Si ces rôles ont contribué de manière significative à l'institutionnalisation de la démocratie électorale, certains aspects cruciaux doivent encore être abordés. Parmi ceux-ci, citons l'élaboration de normes définissant les conditions d'une élection libre et équitable, la possibilité ou non de dépasser la simple fonction d'observation et la mise en œuvre des recommandations émises. Étant donné la particularité des défis auxquels seront confrontés ses États membres en 2023, l'UA devra, en plus de son soutien global, envisager des interventions adaptées à chaque situation, un appui technique, des démarches diplomatiques préventives et des engagements à long terme. Ce n'est qu'au prix de ces efforts que son soutien contribuera de manière significative à des changements profonds et remédiera aux simulacres d'élections pacifiques.

## Une leçon de démocratie

Après trois décennies d'observation électorale, l'UA semble avoir fait le tour des recommandations à prodiguer. Un examen plus approfondi des rapports statutaires semestriels de l'UA sur les élections et des rapports des missions d'observation spécifiques à chaque pays soulève la question de savoir si l'observation électorale ne serait pas devenue un simple exercice de case à cocher. Il convient de déterminer si la valeur ajoutée et l'efficacité de ces missions d'observation sont à la mesure de leur coût, compte tenu des nombreuses parties prenantes indépendantes qui interviennent dans ce domaine et de la lenteur de la mise en œuvre des recommandations prodiguées.

Par ailleurs, l'UA doit-elle mener des missions d'observation dans des pays qui n'ont pas ratifié la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, sur laquelle repose la position normative de l'UA en matière de gouvernance démocratique ? Les pays concernés dans lesquels l'UA déploiera des missions d'observation électorale en 2023 sont la République démocratique du Congo, le Gabon, la Libye, l'Eswatini et le Zimbabwe. Peut-on parler d'un fossé normatif entre l'UA et ses États membres en ce qui concerne les processus électoraux ?

En fin de compte, si c'est aux États membres qu'il incombe d'adopter des réformes et des lois pour améliorer leurs processus électoraux, l'UA assume une responsabilité égale et partagée : celle de ne pas entériner automatiquement les résultats des élections qu'elle observe. Cette année sera révélatrice de la manière dont l'organisation gère les élections et de la capacité du continent à entretenir la tendance émergente à des élections plus pacifiques.



CHARTRE AFRICAINE  
DE LA DÉMOCRATIE,  
DES ÉLECTIONS ET DE  
LA GOUVERNANCE  
DOCUMENT SUR LEQUEL  
REPOSE LA POSITION  
NORMATIVE DE L'UA EN  
MATIÈRE DE GOUVERNANCE  
DÉMOCRATIQUE

---

## Les conflits et transitions à surveiller en 2023

Entre questions persistantes et problématiques émergentes, les autorités continentales devront rester vigilantes et faire preuve d'une habileté certaine.

Tout au long de l'année 2022, un ensemble complexe de menaces externes et internes est venu ébranler la paix et la sécurité de l'Afrique et a mis à l'épreuve la résilience et l'efficacité des mécanismes de réponse régionaux et continentaux. Les acteurs politiques ont dû faire face à la fois à des défis régionaux d'envergure et interconnectés, ainsi qu'à des chocs externes majeurs tels que la pandémie de COVID-19 et l'invasion de l'Ukraine par la Russie. En dépit de cela, l'UA a joué un rôle clé dans l'accord de cessation des hostilités en Éthiopie et dans l'accord de paix au Soudan. Toutefois, le risque d'un retour en arrière n'est pas à écarter.

### L'état de la paix et de la sécurité en 2022

Quatre grandes tendances ont marqué la paix et la sécurité en Afrique en 2022. Premièrement, les conflits régionalisés ont persisté, comme on a pu le voir avec la dynamique des conflits armés en Éthiopie, au Soudan du Sud, en République centrafricaine (RCA) et dans l'est de la République démocratique du Congo.

Deuxièmement, la menace de l'extrémisme violent s'est aggravée et s'est développée. Au Sahel, les djihadistes ont étendu leurs activités aux États côtiers, dont le Bénin, la Côte d'Ivoire et le Togo. Dans la Corne de l'Afrique, al-Shabaab a conservé sa puissance militaire dans une grande partie de la Somalie. Les attaques répétées de groupes dissidents de Boko Haram ont fait des ravages dans le bassin du lac Tchad. Et les islamistes ont multiplié les attaques armées contre des avant-postes militaires, les civils et les infrastructures dans la province septentrionale de Cabo Delgado, au Mozambique.

Troisièmement, les changements anticonstitutionnels de gouvernement se sont poursuivis, avec deux coups d'État réussis au Burkina Faso et trois tentatives ratées en Guinée-Bissau, en Gambie et à São Tomé et Príncipe. En 2021, des coups d'État et tentatives de coups d'État avaient déjà eu lieu au Tchad, au Mali, en Guinée, au Soudan et au Niger, ce qui a mis en évidence la faible capacité des gouvernements africains à résoudre leurs problèmes.

Quatrièmement, au Soudan, en République centrafricaine, au Tchad, au Burkina Faso et en Libye, on a assisté à une prolongation des transitions politiques, avec des retards dans la mise en œuvre des accords de paix au Soudan du Sud. Les répercussions de certains événements tels que la pandémie de COVID-19 et la guerre russo-ukrainienne – à savoir l'inflation, la détérioration de la sécurité alimentaire et énergétique et l'affaiblissement

---

4

NOMBRE DE PAYS  
ACTUELLEMENT  
SUSPENDUS DES  
ACTIVITÉS DE L'UA  
POUR CAG : MALI,  
GUINÉE, SOUDAN ET  
BURKINA FASO

---

du multilatéralisme – ont ajouté à la complexité de la situation. Étant donné que ces facteurs ne devraient pas s'améliorer sensiblement en 2023, quelles devront être les priorités de l'UA ?

### De récents succès

Pour gérer cette dynamique, l'UA a intensifié ses efforts de gestion des conflits et de consolidation démocratique, obtenant des succès relatifs concernant la diplomatie, les opérations de soutien à la paix (OSP) et la révision des cadres normatifs de gouvernance. Parmi les progrès, citons l'accord visant à mettre fin aux hostilités dans la région du Tigré, dans le nord de l'Éthiopie, et celui qui ouvre la voie à la mise en place d'un gouvernement civil au Soudan. Ces avancées témoignent du potentiel des efforts de médiation de l'UA en matière de paix, de sécurité et de stabilité sur le continent.

Le rôle de diplomatie préventive de l'UA a été mis en évidence lors des élections et des transferts de pouvoir pacifiques au Kenya et au Lesotho. Son engagement continu en faveur du rétablissement d'une paix, d'une sécurité et d'une stabilité durables en Somalie s'est traduit par l'évolution réussie de la mission de l'UA en Somalie en mission de transition de l'UA en Somalie. Autre succès à mettre au crédit de l'UA : son soutien à la mise en œuvre du mandat de la Mission de la Communauté de développement de l'Afrique australe au Mozambique.

En outre, la volonté de l'UA de promouvoir la démocratie et la bonne gouvernance a permis l'adoption des déclarations d'Accra, de Malabo et de Tanger. Ces déclarations illustrent les progrès réalisés dans la lutte contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement (CAG) et leurs répercussions sur la consolidation démocratique, la paix et la sécurité. D'autres engagements clés de l'organisation visent par ailleurs à trouver des solutions aux conflits spécifiques à un pays ou à une région par le biais de différents mécanismes, missions et représentants.

### Des enjeux bien connus pour 2023

En 2022, le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'UA s'est réuni à 41 reprises pour discuter des conflits et transitions. La plupart des débats ont porté sur la Somalie, le Mali/le Sahel, la Guinée, le Soudan/Darfour, le Soudan du Sud, l'Éthiopie, le Tchad et le Burkina Faso. Malgré quelques progrès, aucune de ces situations n'a été complètement réglée et toutes nécessiteront une plus grande attention en 2023.

Par conséquent, la gestion des processus de paix en cours sera régulièrement évoquée lors des réunions du CPS, et les crises qui alimentent l'instabilité et la violence au Sahel, dans l'est de la RDC et dans la province de Cabo Delgado devraient devenir prioritaires. Pour tirer parti des progrès réalisés en 2022, l'UA doit adopter une approche plus fine de la résolution des conflits, axée sur les facteurs structurels.

L'UA envisage également d'accompagner le retour à l'ordre constitutionnel au Soudan et au Tchad, où la complexité des situations retarde la transition et accroît le double risque de prise de pouvoir par les militaires et de

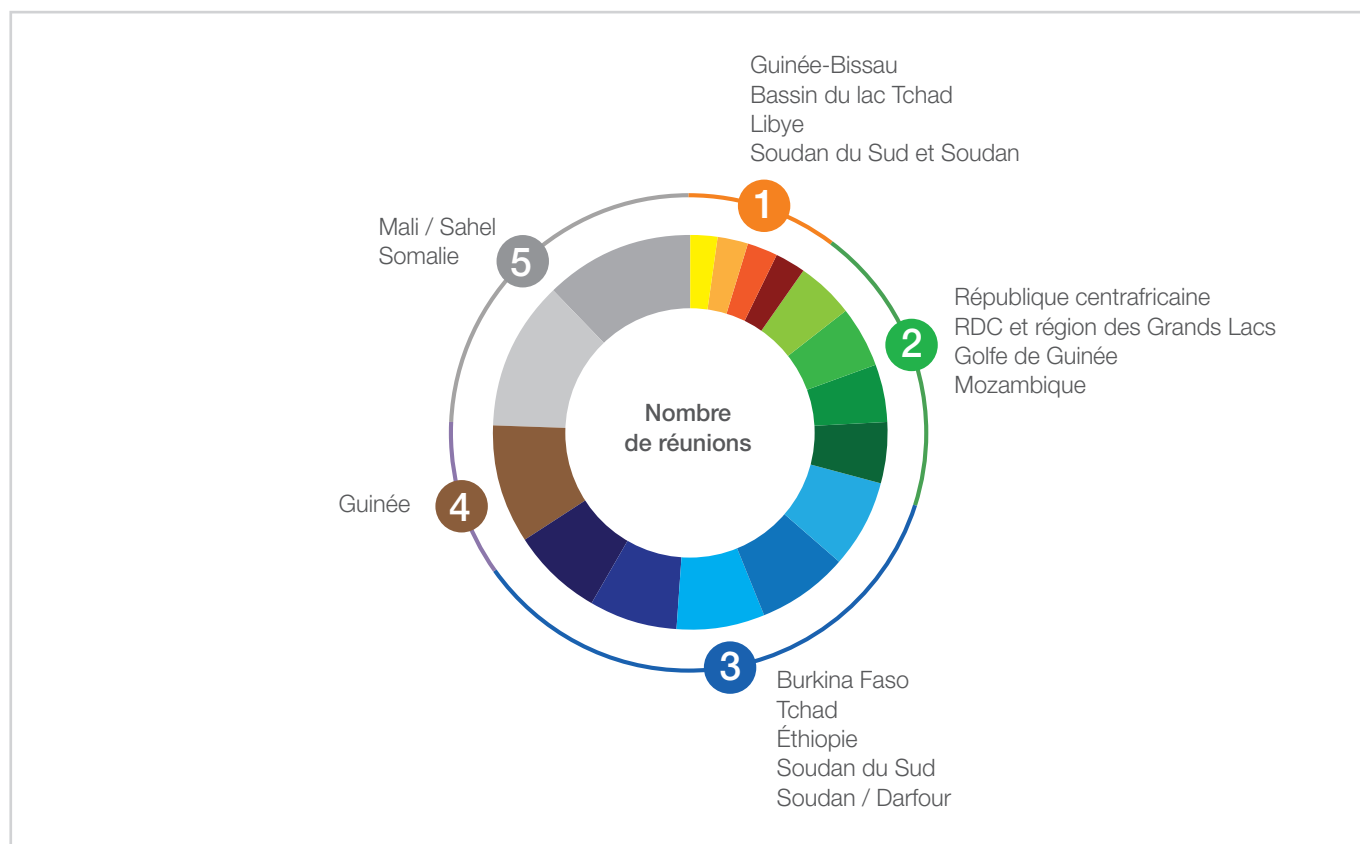
---

41

NOMBRE DE RÉUNIONS  
DU CPS EN 2023  
AYANT PORTÉ SUR DES  
SITUATIONS DE CONFLIT  
ET DE TRANSITION

---

**Graphique 1 : Nombre de réunions consacrées aux principales situations de conflit et de transition politique abordées par le CPS en 2022**



troubles civils prolongés. Le Soudan du Sud, la Libye et la RCA, où la mise en œuvre des accords de paix ne progresse que lentement, nécessiteront également une attention particulière.

En outre, le CPS devra inscrire à son ordre du jour la lutte contre l'extrémisme violent et ses liens avec le crime organisé dans le nord du Mozambique, en Somalie, au Sahel et dans les régions du bassin du lac Tchad. L'UA devra assurer un financement durable des OSP dans un contexte de diminution du soutien de l'Union européenne, tout en accélérant la mise en œuvre des mécanismes continentaux de lutte contre le terrorisme.

Alors que pas moins de 15 pays doivent organiser des élections présidentielles, législatives et locales d'ici la fin de l'année 2023, l'intensification des efforts pour consolider la démocratie électorale sera une priorité du CPS. Les recommandations des missions d'observation de l'UA devront être mises en œuvre, tout comme des efforts accrus de diplomatie préventive, une implication plus forte en matière d'alerte précoce et un soutien renforcé aux travaux du Groupe des Sages.

### En quête d'un impact plus important

En améliorant l'efficacité des interventions de l'UA en matière de paix et de sécurité en 2023, l'Afrique se rapprochera de son objectif de faire taire les armes d'ici 2030, contribuant ainsi à faire avancer le continent sur la voie d'une aspiration fondamentale de l'Agenda 2063. Pour qu'en 2023 l'UA puisse relever efficacement les défis de la paix et de la sécurité, elle doit s'attaquer aux blocages opérationnels, garantir une application uniforme de ses principes et mettre l'accent sur une plus grande inclusion.

Les dynamiques qui ont empêché le CPS de débattre de questions sensibles, par manque de volonté politique et de capacités, continueront à entraver les efforts de l'UA. Ce point a sans nul doute constitué une faiblesse majeure des engagements de l'organisation au cours de l'année 2022. La réticence des États membres du CPS à faire l'objet de discussions a contribué à l'absence de débats approfondis au sein du Conseil sur les situations en Tunisie, au Mozambique et au Cameroun.

Le fait de ne pas aborder de situations « sensibles » remet en question la valeur que l'UA accorde à la sécurité collective, qui est au cœur des efforts régionaux et continentaux visant à instaurer la paix et la stabilité. Afin de respecter son engagement envers les Africains, le Conseil doit trouver des moyens de faire face aux susceptibilités des pays.

La souveraineté et la subsidiarité sont des principes essentiels aux fonctions de l'UA. Cependant, leur recours sélectif par certains États membres nuit à la capacité du Conseil à prévenir ou à répondre aux crises en matière de paix et de sécurité. Au Soudan et en Éthiopie, ses efforts ont ainsi été en partie limités, le principe de souveraineté nationale ayant été invoqué. Les problèmes de subsidiarité entre le Conseil et les communautés économiques régionales (CER) ont entravé le rôle de surveillance du CPS dans certaines situations telles que les CAG en Afrique de l'Ouest et la riposte face à la crise au Mozambique.

### Pour tirer parti des progrès réalisés en 2022, l'UA doit adopter une approche plus fine de la résolution des conflits

Pour accroître l'impact du Conseil en 2023, les États membres devront réfléchir très sérieusement à l'utilisation de ces principes afin de placer le rôle des CER et de l'UA au centre de la sécurité collective et de la responsabilité de protéger. Pour trouver un terrain d'entente dans la gestion des conflits existants et émergents, un changement de paradigme s'impose dans la conceptualisation et l'application de la souveraineté et de la subsidiarité.

Bien que difficilement réalisable à court terme, ce changement exige des dirigeants du continent un engagement en faveur d'un contrat social entre les États membres. En outre, la Commission de l'UA et les membres influents du CPS devraient discuter de ces principes dans le cadre de leurs réunions afin de parvenir à un consensus sur leur application.

Enfin, les perspectives pour surmonter les défis liés à la paix et à la sécurité en 2023 seront compliquées par le manque de capacité et de volonté politique nécessaires pour agir résolument. Là où la volonté existe, la capacité d'agir fait bien souvent défaut. Afin d'avoir un impact en 2023, l'UA doit agir avec détermination dans le cadre de ses attributions tout en se dotant des capacités et des ressources nécessaires pour soutenir ses efforts.

Il sera à ce titre crucial de prioriser les partenariats à la lumière de l'évolution des menaces. Le CPS devra renforcer son engagement avec les CER et les membres africains siégeant au Conseil de sécurité des Nations unies, en mettant en œuvre le nouveau cadre de partenariats de l'UA de manière à intensifier ses collaborations.

---

Tunisie  
Mozambique  
Cameroun

SITUATIONS DE CRISE  
NON ABORDÉES PAR  
LE CPS EN 2022

---

## Les Comores à la tête de l'UA

La candidature des Comores à la présidence de l'Union africaine (UA) pour 2023 a suscité des doutes quant à sa pertinence et a ravivé l'éternel débat sur l'importance – ou non – de la taille comme critère de sélection pour tout pays souhaitant diriger l'organisation continentale.

L'élection des Comores à la présidence de l'UA, qui succède à celle du Sénégal, a été l'un des principaux événements de la 36<sup>e</sup> session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement. Cette nomination est historique, car jamais un État insulaire n'a présidé l'organisation continentale.

Si le pays semble prêt à prendre les rênes de l'UA, certains acteurs éprouvent des craintes quant à la capacité des « petits États » à avoir un impact significatif. Beaucoup se demandent si l'UA connaîtra des réussites notables sous la présidence des Comores. La question la plus fréquente concerne l'importance ou non de la dimension d'un pays.

### Définir ce qu'est un « petit État »

Même si le principe d'égalité souveraine est à la base du système international et de toutes les formes de collaboration multilatérale, l'évocation de la petitesse de certains États est bien ancrée dans le monde entier. Les critères qui déterminent la taille d'un État découlent de divers éléments quantitatifs et qualitatifs et de certaines vulnérabilités. Sur le plan quantitatif, la géographie, la démographie et l'économie constituent les références de base, tandis que les facteurs qualitatifs incluent l'égalité et la puissance douce (*soft power*).

Les petits États ont des problèmes communs de développement, avec notamment un marché intérieur réduit, une croissance économique volatile, une faible population et d'énormes pressions financières internes et externes conduisant au fardeau de la dette. Par conséquent, en dépit de leurs atouts sur le plan national, ils sont sensibles aux chocs et aux influences extérieures.

Ces variables impliquent que les petits États sont des pays dont les caractéristiques géographiques, économiques ou démographiques contribuent à une faiblesse et à une vulnérabilité supposées face aux menaces internationales. Par conséquent, si les pays africains étaient évalués strictement sur la base de ces

critères, pris séparément ou ensemble, la plupart d'entre eux pourraient être considérés comme des petits États, étant donné qu'ils présentent tous des lacunes dans un domaine ou un autre.

Pourtant, en Afrique, définir un pays comme petit ou grand semble davantage lié à la capacité ou à l'incapacité de projeter une certaine puissance – que celle-ci soit plutôt douce, intelligente (*smart power*) ou dure (*hard power*) – qu'au poids démographique et économique. Des pays tels que l'Algérie, l'Égypte, le Maroc, le Nigeria et l'Afrique du Sud sont perçus comme de grandes puissances en raison de leur puissance douce, de la taille de leurs économies, de leur poids démographique et de leur capacité à s'afficher comme influents à l'échelle du continent.

Les critères qui déterminent la taille d'un État relèvent d'éléments tels que la géographie, l'économie, l'égalité et la puissance douce

D'autres, dont le Botswana, le Ghana, le Kenya, le Sénégal, la Tanzanie et le Rwanda, ont établi leur influence non pas grâce à leur puissance économique ou à la taille de leur population, mais principalement en utilisant la diplomatie de la puissance douce pour défendre certaines causes. Dans l'ensemble, les pays qui ne sont pas en mesure de le faire sont qualifiés de petits. Tous ces éléments alimentent le débat de l'UA sur les petits États.

### Des arguments concurrents

Ceux qui, dans les sphères politiques, soutiennent les petits États à la présidence de l'UA affirment que de nombreux critères autres que la taille déterminent la capacité d'un État à diriger et à produire des résultats à l'échelle régionale et continentale. La capacité à mener une action concertée, par

exemple, serait un bien meilleur indicateur. La dimension d'un pays ne peut donc pas être un critère unique de sélection à la présidence de l'UA. Certains considèrent la présidence des Comores comme une occasion d'attirer l'attention sur les vulnérabilités des États insulaires et de renforcer la sécurité climatique, une cause que les Comores entendent défendre.

La nomination de Moroni permet donc d'attirer l'attention sur des pays confrontés à des défis similaires et auxquels il convient d'apporter une réponse. Les petits États insulaires en développement du Sud cherchent à se repositionner en tant que « grands États océaniques » en utilisant leur puissance douce pour montrer leur leadership dans les forums multilatéraux. Les Comores pourraient s'inspirer de l'exemple des Seychelles et de l'île Maurice, qui ont réuni leurs zones exclusives économiques maritimes en une seule – dont la taille est désormais supérieure à celle de l'Inde – pour faire valoir le potentiel de l'économie bleue en Afrique.

Toutefois, le principal argument contre la présidence des petits États tient à leur incapacité supposée à obtenir des résultats sur les enjeux continentaux. Les défis intérieurs auxquels sont confrontées les Comores, de même que leurs ressources limitées, pourraient restreindre leur capacité à mettre en place l'infrastructure nécessaire à la réalisation des objectifs continentaux et à la conduite de l'agenda mondial de l'Afrique.

En effet, la vigueur avec laquelle l'Afrique du Sud a défendu la riposte de l'Afrique face à la pandémie de COVID-19 témoigne de la manière dont un État fort est capable de diriger une réponse continentale.

### Mais la taille importe-t-elle ?

L'initiative maltaise sur le droit de la mer aux Nations unies (ONU) illustre parfaitement la capacité des petits États à influencer les affaires internationales. En 1967, Malte a profité de cette initiative pour se faire connaître de manière audacieuse. Elle a construit une politique étrangère solide sur les questions maritimes, ralliant d'importantes ressources financières, humaines et matérielles pour préparer et défendre l'initiative en dépit de son statut de petit État dans les cercles multilatéraux.

Ses efforts ont abouti à la Convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982, qui est le régime juridique universel de la gouvernance des océans. Récemment, les petits États insulaires en développement ont pris l'initiative de demander que la menace de l'élévation du niveau des mers figure à l'ordre du jour du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU). Lors de sa prise de fonction à la présidence tournante du CSNU en février 2023, Malte a estimé dans sa première lettre au Secrétaire général des Nations unies que les changements climatiques constituaient une menace pour la paix et la sécurité mondiales.

Le Rwanda a récemment démontré sa capacité à défendre la réforme en cours de l'UA et à pousser le continent à agir. Pour ce faire, il a pu s'appuyer sur une structure diplomatique forte et sur la projection d'une certaine



LES COMORES SONT  
UN ARCHIPEL COMPOSÉ  
DE TROIS ÎLES  
INDÉPENDANTES (GRANDE  
COMORE, ANDJOUAN  
ET MOHÉLI)

Graphique 2 : Présidents de l'UA depuis juillet 2002

N°	Etat membre	Superficie (km <sup>2</sup> )	Président	Début de présidence	Fin de présidence
1	Afrique du Sud	1 221 037	Thabo Mbeki	Juillet 2002	Juillet 2003
2	Mozambique	801 590	Joaquim Alberto Chissano	Juillet 2003	Juillet 2004
3	Nigeria	923 768	Olusegun Obasanjo	Juillet 2004	Décembre 2005
4	Congo	342 000	Denis Sassou N'Guesso	Janvier 2006	Janvier 2007
5	Ghana	238 540	John Kufuor	Janvier 2007	Janvier 2008
6	Tanzanie	945 087	Jakaya Mrisho Kikwete	Janvier 2008	Janvier 2009
7	Libye	1 759 540	Mouammar Kadhafi	Février 2009	Janvier 2010
8	Malawi	118 484	Bingu wa Mutharika	Janvier 2010	Janvier 2011
9	Guinée Equatoriale	28 050	Teodoro Obiang Nguema Mbasogo	Janvier 2011	Janvier 2012
10	Bénin	114 763	Thomas Yayi Boni	Janvier 2012	Janvier 2013
11	Éthiopie	1 112 000	Hailemariam Dessalegn	Janvier 2013	Janvier 2014
12	Mauritanie	1 030 700	Mohamed Ould Abdel Aziz	Janvier 2014	Janvier 2015
13	Zimbabwe	390 757	Robert Mugabe	Janvier 2015	Janvier 2016
14	Tchad	1 284 000	Idriss Déby Itno	Janvier 2016	Janvier 2017
15	Guinée	245 857	Alpha Condé	Janvier 2017	Janvier 2018
16	Rwanda	26 338	Paul Kagamé	Janvier 2018	Février 2019
17	Egypte	1 001 450	Abdel Fattah el Sisi	Février 2019	Février 2020
18	Afrique du Sud	1 221 037	Cyril Ramaphosa	Février 2020	Février 2021
19	RDC	2 344 858	Félix Antoine Tshisekedi	Février 2021	Février 2022
20	Sénégal	196 712	Macky Sall	Février 2022	Février 2023
21	Comores	2 235	Azali Assoumani	Février 2023	

puissance douce sur des questions cruciales telles que la sécurité climatique et les activités commerciales en Afrique. Cela révèle la nécessité pour tout pays désireux de projeter et de maintenir ses capacités d'avoir une diplomatie de qualité. Pourtant, la présidence de l'UA, qui s'effectue par rotation entre les différentes régions du continent, a un caractère essentiellement protocolaire.

L'élection du président de l'UA dépend en grande partie d'un consensus régional et l'influence du pays est essentielle. Par conséquent, en Afrique, un petit État est souvent synonyme d'un État peu influent ou incapable de mieux promouvoir l'image du continent. La présidence de la Guinée équatoriale a été critiquée par de nombreux observateurs non seulement pour la taille du pays, mais aussi pour son non-respect des politiques internationales en matière de droits de l'homme. Le Soudan s'est vu refuser la présidence de l'UA en 2007 en raison de la crise du Darfour et de ses retombées humanitaires.

Mais les capacités dépendent de la qualité des préparatifs, du soutien des homologues et de l'aptitude à établir une structure diplomatique robuste. En outre, les articles 3 (a) et 4 (a) de l'Acte constitutif de l'UA font de l'égalité souveraine un principe central. Les fondateurs de l'UA ont donc cherché à subordonner les critères quantitatifs, tels que la géographie, la population et l'économie, à l'égalité des États dans le fonctionnement de l'organisation en tant qu'entité harmonisée et solide répondant efficacement aux objectifs continentaux.

Pour garantir son succès, l'UA doit mettre en place une infrastructure de soutien et créer un environnement propice à tous ceux qui tiennent le barre, quelle que soit leur dimension, car tous les États membres sont habilités à diriger l'organisation. Cependant, étant donné la nécessité de renforcer les capacités pour soutenir et amplifier le rôle des présidents, la question de la taille devient pertinente, car en endossant le rôle de président du Conseil, les coûts et les responsabilités sont énormes.

## Du succès pour toutes les présidences

Il est attendu de l'UA, à juste titre, qu'elle mette en place un système démocratique interne fort qui permette une participation libre et équitable de tous les États membres à la gestion de l'organisation. Les articles 2 (1), 2 (2) et 3 (1) de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance encouragent l'adhésion des États membres à la démocratie, à l'état de droit et au respect des droits de l'homme et des principes démocratiques.

En adoptant la charte, l'UA a cherché à promouvoir un ordre démocratique dans ses États membres, dont les piliers seraient l'égalité des chances, l'inclusion et la libre participation. Bien que cet objectif soit important dans la quête d'un meilleur avenir pour l'Afrique, charité bien ordonnée commence par soi-même.

La question de la taille devient pertinente si l'on considère l'ampleur des coûts et des responsabilités qu'implique le rôle de président du Conseil

Assumer la présidence de l'UA constitue un véritable processus d'apprentissage. Certains pays étant moins expérimentés que d'autres, des mesures de renforcement des capacités devraient être mises en œuvre, même de manière ponctuelle, pour faciliter le partage d'expériences, notamment entre les présidents sortants et entrants. Une telle démarche pourrait être utile au nouveau bureau de l'UA et à ceux qui lui succéderont. Par ailleurs, elle contribuerait à la mise en place d'un système plus solide à même de faire avancer le continent de manière plus efficace, quel que soit l'État membre qui en assure la présidence.

Favoriser l'interdépendance renforcerait l'UA et améliorerait la participation, en accord avec l'article 4 (c) de l'Acte constitutif de l'UA, indépendamment de la taille ou des capacités des pays qui la président. L'UA doit tirer parti de cette situation pour apporter un soutien égal à toutes ses présidences. Les États membres seraient ainsi tenus de travailler ensemble pour atteindre des objectifs communs et préserver l'UA en tant que bien commun.

À cette fin, les relations entre les États membres devraient être arbitrées par les principes et les valeurs de l'organisation. Un soutien et des mesures énergiques à l'égard du bureau de la Conférence de l'UA pour l'année 2023 démontreraient l'engagement des États en faveur de l'état de droit et leur volonté de s'acquitter conjointement de la tâche exigeante que représente le fait d'assurer la présidence de l'UA. Une telle démarche aiderait le bureau à gérer la charge de travail et à faire prévaloir l'unité et la solidarité. En effet, l'UA appartient aux États membres chargés de la diriger.

---

LES COMORES  
DISPOSENT DE

13

AMBASSADES ET

21

CONSULATS À  
L'ÉTRANGER

---

## Examiner les liens entre le genre, la mobilité et le climat

**L'adaptation au changement climatique doit passer par un renforcement des financements et des interventions tenant compte de la dimension de genre et incluant des considérations de mobilité.**

Considéré comme l'une des principales causes des migrations en Afrique, le changement climatique perturbe les moyens et les systèmes de subsistance, tant en milieu rural qu'urbain. Il provoque une augmentation des déplacements tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des pays. Le double fardeau du changement climatique et de l'inégalité entre les sexes rend les femmes plus vulnérables. En effet, elles ont moins accès aux ressources financières et aux biens sociaux comme le régime foncier, les services sociaux et juridiques, la participation politique, les moyens de subsistance rétribués, la gouvernance et les infrastructures.

Les politiques accordent de plus en plus d'importance aux liens entre les changements climatiques, les migrations et les questions de genre. Cette évolution a récemment conduit à la mise en place d'interventions ciblant les changements climatiques et le genre ou encore la mobilité liée au changement climatique. En mars 2022, les pays du continent ont adopté une position africaine commune pour intégrer la dimension de genre dans le programme d'action sur les changements climatiques.

En octobre 2022, l'Union africaine (UA) a organisé le septième Forum panafricain sur la migration. Le thème en était : « Faire face à l'impact du changement climatique sur la mobilité humaine en Afrique : construire des stratégies d'adaptation et des communautés résilientes ».

Le forum a réuni les États membres de l'UA et diverses parties prenantes pour débattre des mesures adoptées à l'échelle du continent, de leurs lacunes et des opportunités en matière d'adaptation au changement climatique et aux migrations. Toutefois, des mesures beaucoup plus ambitieuses sont nécessaires pour faire face aux impacts combinés du changement climatique, du genre et de la migration. Aucune action significative ne peut être entreprise sans l'égalité des sexes. Des efforts supplémentaires doivent être déployés pour accroître le volume de données concernant le

genre, pour impliquer davantage de femmes dans les processus décisionnels et la conception des projets, et pour favoriser l'accès à des financements tenant compte de la mobilité.

### Genre et changement climatique

Les données recueillies, notamment pour l'Afrique subsaharienne, montrent que les femmes sont responsables de 80 % de la production alimentaire et que plus de 60 % des femmes actives travaillent dans l'agriculture. Pourtant, elles ont moins accès au foncier, aux actifs productifs, à la protection sociale et à la technologie, éléments essentiels de la production alimentaire. Cette situation résulte essentiellement des inégalités entre les sexes, notamment en ce qui a trait à leurs rôles et responsabilités.

Dans la majeure partie de l'Afrique, les marchés du travail sont aussi fortement marqués par la ségrégation entre les sexes et de nombreuses femmes occupent des emplois peu rémunérés et précaires. Elles assument une part disproportionnée du travail non rémunéré et leurs moyens de subsistance sont davantage tributaires des ressources naturelles et des secteurs sensibles aux conditions climatiques. Du fait de l'inégalité entre les sexes, les femmes sont donc plus pauvres, moins instruites et plus exposées aux risques sanitaires, ce qui les rend vulnérables aux changements climatiques.

Elles doivent parcourir de plus grandes distances ou fournir davantage d'efforts pour se procurer du bois de chauffage et de l'eau ou pour cultiver. De ce fait, elles ont moins de temps à consacrer à l'élaboration de stratégies d'adaptation et, de plus, cette situation les expose souvent à des risques, notamment d'attaques violentes. Elle constitue également un obstacle aux opportunités économiques dont elles pourraient bénéficier et, de manière générale, elle alourdit le fardeau domestique, les femmes ayant un rôle central dans la subsistance des foyers. Lors de catastrophes subites, les femmes sont touchées de façon disproportionnée en raison de leur

rôle crucial dans le bien-être et la santé de leur famille et de leur accès limité aux services de base, aux opérations de secours et aux prises de décision.

## Le genre et la mobilité

Bien qu'elle soit souvent perçue comme un aveu d'échec, la migration est une stratégie d'adaptation efficace susceptible de renforcer l'autonomie des femmes grâce au développement économique et à l'acquisition de compétences. Elle peut accroître l'autonomie, la maîtrise, les transferts de fonds et le statut social, en plus de remettre en question les normes sociales relatives au genre et les inégalités entre les sexes. Bien que ces normes et restrictions puissent limiter la capacité des femmes à prendre des décisions en toute indépendance, la migration offre néanmoins des alternatives. Elle permet aux personnes dont les moyens de subsistance sont sensibles aux aléas climatiques de diversifier leurs revenus et de répartir les risques encourus par le ménage.

Par conséquent, davantage de femmes migrent de manière indépendante pour trouver du travail, poursuivre des études ou pour subvenir aux besoins de leur famille. Selon un rapport de 2020 sur la migration en Afrique, le nombre de migrantes internationales en Afrique a ainsi augmenté de 69 % entre 1990 et 2020.

Cependant, la migration peut également aggraver les inégalités et exposer les femmes à de nouveaux risques et à de nouvelles vulnérabilités. Elles sont notamment plus exposées à de multiples dangers le long des routes migratoires clandestines. Elles sont confrontées, par exemple, aux abus, aux discriminations, à l'exploitation, aux violences sexistes et à la traite, et elles assument une part plus importante du fardeau domestique et une surcharge du travail reproductif. Les femmes courent également un plus grand risque de sédentarité involontaire et d'abandon lorsqu'elles s'occupent du foyer et de leurs enfants. Elles restent prisonnières de la pauvreté et sont souvent confrontées à la diminution du rendement de leurs moyens de subsistance, en particulier dans le secteur agricole.

Le changement climatique engendre une urbanisation rapide. Si l'urbanisation peut permettre un meilleur accès aux opportunités économiques, sociales et politiques et à davantage de services, elle présente également pour les femmes des risques liés aux inégalités d'accès au marché du travail, au logement, à la santé et à l'éducation par rapport aux hommes. La raison principale est que les femmes migrantes sont généralement cantonnées dans des secteurs non réglementés, non qualifiés et sous-évalués.



LES INTERVENTIONS  
SUR LE CHANGEMENT  
CLIMATIQUE, LE GENRE  
ET LA MOBILITÉ TRAITENT  
GÉNÉRALEMENT DE  
CES THÉMATIQUES DE  
MANIÈRE SÉPARÉE

## Améliorer les interventions

Alors que la plupart des fonds multilatéraux pour le climat ne prenaient pas initialement en considération la dimension de genre, le nombre de projets de financement qui en tiennent compte a considérablement augmenté au cours de la dernière décennie. Néanmoins, les fonds destinés à prévenir, réduire et traiter la mobilité provoquée par les changements climatiques, en particulier pour les pays africains, demeurent cruellement insuffisants. Ce type de migration constitue un nouveau domaine d'intervention. Jusqu'à présent, la plupart des financements alloués à la migration provenaient d'enveloppes

dédiées à l'aide humanitaire, au développement et aux affaires intérieures.

L'Afrique affiche l'un des plus faibles niveaux de financement climatique par habitant au monde. Toutefois, selon la Banque africaine de développement, entre 2016 et 2019, le continent aurait dû recevoir près de dix fois les sommes perçues au titre du financement climatique mondial. Les fonds destinés à renforcer la capacité d'adaptation de l'Afrique sont inférieurs de plusieurs milliards de dollars US aux estimations les plus optimistes des besoins.

## Une migration sûre, ordonnée, volontaire et bien gérée peut se révéler une stratégie efficace pour les femmes

Pire encore, la plupart de ces flux de financement climatique (74 %) sont constitués par des prêts et des instruments autres que des subventions et sont donc soumis à remboursement, même par les pays les moins avancés. Si les subventions, les financements concessionnels, les assurances et les financements basés sur les prévisions sont plus appropriés pour un décaissement rapide et flexible, ils restent en revanche inaccessibles à la plupart des groupes vulnérables. Les financements climatiques intégrant la dimension de genre sont passés d'environ 80 millions de dollars US en 2010 à 1,6 milliard de dollars US en 2019. Cependant, plus des trois quarts du total des financements publics en faveur du climat et du développement en Afrique au cours de cette même décennie ont négligé cette dimension.

### Quel rôle pour l'UA ?

L'UA pourrait riposter avec plus de vigueur en s'attaquant plus efficacement aux impacts combinés des changements climatiques, du genre et des migrations. Plusieurs cadres et documents de l'UA traitent des changements climatiques et des migrations de manière séparée. C'est le cas, entre autres, de la Stratégie et plan d'action de l'UA sur le changement climatique et le développement résilient (2022 à 2032) et du Cadre de politique migratoire pour l'Afrique (2018 à 2030). Si le plan d'action tente d'intégrer les considérations de genre, la mobilité n'y est abordée que dans une perspective sécuritaire.

De son côté, le cadre est essentiellement neutre concernant l'aspect genre et n'aborde pas de manière approfondie le lien entre changement climatique et mobilité. Les cadres existants devraient être révisés pour inclure des interventions politiques ciblées qui tiennent compte du triple fardeau auquel sont confrontées les femmes africaines. Ils pourraient également créer de nouveaux instruments qui reflètent ce lien.

Pour qu'elle soit efficace, efficiente et durable, l'égalité entre les sexes doit être au cœur de l'action climatique. Il est nécessaire d'examiner de plus près les ensembles de données qui rendent compte de la multitude et de la complexité des impacts sexospécifiques de la migration induite par le climat. Si le septième forum de l'UA sur les migrations a permis de conceptualiser les réponses et les décisions politiques, d'autres efforts plus importants sont indispensables pour documenter et répondre aux impacts climatiques sexospécifiques de cette migration.

Sans une prise en compte adéquate de l'égalité entre les sexes dans les politiques, les interventions et les financements régionaux et continentaux, les efforts d'adaptation et d'atténuation du changement climatique, qui répondent pourtant à un besoin urgent, pourraient être compromis. Les approches de genre neutres négligent et exacerbent les inégalités et minimisent les contributions des femmes qui constituent pourtant des parties prenantes à part entière et de puissantes actrices du changement.

Une migration sûre, ordonnée, volontaire et bien gérée peut se révéler une stratégie efficace pour les femmes et les groupes vulnérables. Les solutions de mobilité doivent permettre d'éviter et de minimiser les déplacements forcés, d'exploiter le potentiel de développement des flux migratoires et de protéger les femmes et les enfants pendant leurs déplacements. Elles doivent également leur permettre d'accéder à des compétences et de réduire leur exposition aux risques climatiques.

Concernant les femmes pour lesquelles la migration n'est pas une option, les projets de renforcement des capacités d'adaptation doivent avoir pour objectif de les protéger et faire en sorte que leur situation n'aggrave pas leur vulnérabilité. Les femmes doivent être des agents actifs dans la recherche de solutions qui s'appuient sur leurs capacités, leurs connaissances et leurs expériences.

## À propos du Rapport sur le Conseil de paix et de sécurité

Le *Rapport sur le Conseil de paix et de sécurité* analyse les évolutions et les décisions du Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'Union africaine. Cette publication mensuelle est la seule à offrir une analyse sur l'actualité des travaux du CPS. Le rapport est rédigé par une équipe d'analystes de l'ISS basée à Addis Abeba.

## À propos de l'ISS

L'Institut d'études de sécurité (ISS) établit des partenariats pour consolider les savoirs et les compétences en vue d'un meilleur futur pour l'Afrique. L'ISS est une organisation africaine non lucrative dont les bureaux sont situés en Afrique du Sud, au Kenya, en Éthiopie et au Sénégal. Grâce à ses réseaux et à son influence, l'ISS propose aux gouvernements et à la société civile des analyses pertinentes et fiables, ainsi que des formations pratiques et une assistance technique.

## Les personnes qui ont contribué à ce numéro

Maram Mahdi, chercheuse, ISS Addis Abeba

Hubert Kinkoh, chercheur, ISS Addis Abeba

Moussa Soumahoro, chercheur, ISS Addis Abeba

Aimée-Noël Mbiyozo, consultant principal en recherche de l'ISS, Pretoria

Damien Larramendy, traducteur

## Contact

### Maram Mahdi

Chercheuse, ISS

ISS Addis Abeba

Courriel : [mmahdi@issafrica.org](mailto:mmahdi@issafrica.org)

## Partenaires de développement



Ce rapport est publié grâce au soutien de la Fondation Hanns Seidel et des gouvernements des Pays-Bas et du Danemark. L'ISS souhaite également remercier les membres suivants de son Forum des partenaires pour leur appui : l'Union européenne, la Fondation Hanns Seidel, les fondations Open Society et les gouvernements du Danemark, de l'Irlande, des Pays-Bas, de la Norvège et de la Suède.

---

© 2023, Institut d'études de sécurité

Les droits des auteurs de l'ensemble de ce volume appartiennent à l'Institut d'études de sécurité et à ses auteurs, et aucune partie ne peut être reproduite, en tout ou en partie, sans l'autorisation expresse, par écrit, des auteurs et des éditeurs.

Les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement celles de l'Institut, de ses fiduciaires, des membres du Conseil consultatif ou des donateurs. Les auteurs contribuent aux publications de l'ISS à titre personnel.

---

