



Rapport sur le Conseil de paix et de sécurité

L'Union africaine sera-t-elle en mesure de choisir son équipe dirigeante ?

Le rôle de l'UA dans le domaine de la paix et de la sécurité dépasse l'élaboration de normes

Que faire en RDC ?

Les contradictions commerciales de l'Afrique pourraient lui coûter cher
L'unité d'appui à la médiation de l'UA commence à prendre forme

L'Union africaine sera-t-elle en mesure de choisir son équipe dirigeante ?

Les dirigeants africains sont à nouveau appelés à débattre des réformes institutionnelles de l'UA au cours d'un sommet extraordinaire qui se tiendra les 17 et 18 novembre prochains à Addis Abeba. La teneur des échanges entre les ministres des Affaires étrangères en amont de ce sommet laisse penser que peu d'avancées sont à attendre, notamment en ce qui concerne la nomination de l'équipe dirigeante de l'UA et l'adoption de sanctions pour les pays ne s'acquittant pas de leurs contributions.

Deux ans après leur annonce à Kigali, au Rwanda, la mise en œuvre des réformes de l'UA demeure difficile. L'on s'attend toutefois à ce que le processus de recrutement des hauts responsables de la Commission de l'UA (CUA) soit modifié pour donner une plus grande place au mérite. Il s'agirait d'un changement partiel du système actuel dans lequel les États membres nomment le président, le vice-président et les huit commissaires de la CUA sur la base de quotas régionaux et du principe de la parité hommes/femmes.

Un système fondé sur le mérite est essentiel pour accroître l'efficacité de l'UA. Il s'agit d'une petite victoire pour l'équipe de réforme de l'UA. Au cours d'une réunion qui s'est déroulée en amont du sommet extraordinaire du mois prochain, les ministres africains des Affaires étrangères ont néanmoins décidé de limiter cette mesure aux commissaires. Le président et le vice-président continueront donc d'être nommés par les États membres.

Cette décision a été prise le mois dernier lors d'une retraite du Conseil exécutif de l'UA qui regroupe les ministres des Affaires étrangères des États membres de l'organisation. L'objectif de cette retraite était de trouver un accord sur certains aspects de la réforme avant que les chefs d'État ne l'examinent et ne l'approuvent.

Quelles options de restructuration pour la CUA ?

Plus la CUA sera solide et dotée de hauts dirigeants compétents, plus les États membres de l'UA seront disposés à lui confier des responsabilités et à lui apporter un soutien politique.

Sur la base des propositions initiales que le *Rapport sur le CPS* a pu consulter, les partisans des réformes de l'UA souhaitaient transformer le système actuel de nomination politique de l'équipe dirigeante de l'UA en un mécanisme de recrutement fondé sur le mérite.

Selon ce scénario, le président de la CUA, en tant que principal dirigeant de l'organe, jouerait un rôle prépondérant dans le recrutement du vice-président et des commissaires. Il aurait également le pouvoir de remanier son équipe et de congédier les commissaires dont le travail ne donnerait pas satisfaction.

Au cours de la retraite du Conseil exécutif, il a été convenu que le président aurait la responsabilité de recommander le remaniement de son équipe et le congédiement d'autres hauts responsables de la Commission.

Le conseil a également élargi la portée du processus de mise à pied à la totalité de l'équipe de direction, celle-ci incluant, outre le vice-président et les commissaires, le président.

Bien que le processus de congédiement soit important, sa mise en application peut s'avérer difficile si aucun résultat attendu ni méthode de travail explicite n'ont été préalablement établis. Il faut également souligner que les manquements de tout membre de l'équipe dirigeante ne doivent pas être assimilés à un échec de la part de l'État membre ou de la région dont il est issu. Cela permettra d'éviter que les États membres et les régions ne bloquent les procédures de congédiement.

Taxe de 0,2 % sur les importations : une mise en œuvre au ralenti

Le rapport de juillet 2018 du président rwandais Paul Kagame sur la mise en œuvre des réformes indique que 23 États membres ont initié la redevance de 0,2 % sur les importations, et que 13 autres en percevraient déjà les fonds. Toutefois, les montants générés jusqu'à présent demeurent inconnus et les leçons tirées du processus de mise en œuvre restent floues.

Le président de la CUA aurait le pouvoir de remanier son équipe et de congédier les commissaires qui ne donneraient pas satisfaction

L'UA a également indiqué qu'entre janvier 2017 et mai 2018, les États membres avaient collecté 45,5 millions de dollars US pour le Fonds pour la paix. Cependant, l'on reste loin de l'objectif initial de « 325 millions de dollars US pour le Fonds pour la paix en 2017 en vue d'atteindre la barre des 400 millions de dollars US en 2020 », énoncé dans le plan de Donald Kaberuka.

En effet, certains États membres et des sous-régions de l'UA, comme la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), se plaignent d'un conflit d'intérêts entre cette nouvelle taxe de 0,2 % de l'UA et leurs propres engagements nationaux et internationaux.

L'équipe de réforme de l'UA a ainsi commencé à envisager une approche plus nuancée du financement de l'organisation panafricaine. Le rapport périodique de juillet 2018 souligne que la décision concernant le financement accordait aux États membres une certaine souplesse dans son application, afin qu'elle s'accorde avec leurs propres engagements.

Cette interprétation est conforme à l'article 33.b du règlement intérieur de la Conférence de l'UA qui laisse « aux autorités nationales [le] pouvoir de déterminer la forme et les moyens à utiliser pour la mise en œuvre » des directives adoptées.

\$45,5 millions

DANS LE FONDS
POUR LA PAIX

Le processus global a pour objectif de s'assurer que les États membres paient leurs cotisations d'une manière ou d'une autre. Si certains n'adoptent pas la taxe, mais règlent leurs cotisations à partir d'autres fonds, cela sera considéré comme une avancée pour la stratégie d'autofinancement de l'UA.

Du nouveau dans le barème des quotes-parts et le régime des sanctions pour les contrevenants

Au cours du prochain sommet extraordinaire, les dirigeants de l'UA examineront également les options envisagées en vue de l'adoption d'un nouveau barème de quotes-parts pour la période 2019-2021. Il s'agit notamment de convenir de sanctions à l'encontre des États membres ne s'acquittant pas de leurs cotisations.

La révision du barème des quotes-parts des États membres est liée à un nouvel accord de financement. L'accent est mis sur le partage du fardeau financier afin de réduire la dépendance excessive de l'organisation à l'égard de quelques pays comme l'Afrique du Sud, le Nigeria, l'Algérie et l'Égypte, dont les cotisations maintiennent l'UA à flot, tout comme les dons provenant hors d'Afrique.

Les nouvelles propositions de sanctions doivent souligner la nécessité pour les États d'atteindre des objectifs panafricains

Le nouveau barème des quotes-parts s'accompagne également d'une nouvelle réforme du régime des sanctions visant ceux qui ne paient pas leurs cotisations dans les délais impartis.

La Conférence de l'UA est déjà dotée du pouvoir d'autoriser la « privation du droit de prendre la parole aux réunions, du droit de vote, du droit pour les ressortissants de l'État membre concerné d'occuper un poste ou une fonction au sein des organes de l'Union, de bénéficier de toute activité ou de l'exécution de tout engagement », conformément à l'article 23 de l'Acte constitutif de l'UA. Ces sanctions ne sont cependant pas appliquées, la plupart des États membres ayant, à un moment ou à un autre, manqué à leur obligation de s'acquitter de leur cotisation.

L'une des nouvelles propositions prévoit que les chefs d'État dont le pays ne règle pas ses contributions ou ne participe pas à un plan de paiement des arriérés pourraient se voir interdire de participer aux réunions de l'UA. Cependant, si la tendance au non-paiement se poursuit et si ces sanctions sont dûment appliquées, seuls quelques États membres seront épargnés et l'UA ne sera pas en mesure de poursuivre ses travaux.

Il est essentiel que les nouvelles propositions de sanctions soulignent la nécessité pour les États membres de l'UA de s'engager à atteindre des objectifs panafricains.

Un renforcement et une plus grande efficacité de l'équipe dirigeante de la CUA pourraient également convaincre les États membres de l'UA de l'importance de cette dernière et les inciter à payer leurs cotisations.

l'Afrique du Sud,
le Nigeria, l'Algérie,
l'Égypte

MAINTIENNENT L'UA
À FLOT

Le rôle de l'UA dans le domaine de la paix et de la sécurité dépasse l'élaboration de normes

La clarification des rôles de l'Union africaine et des organisations sous-régionales est un élément central des réformes de l'UA. Elle doit permettre de mieux gérer les attentes concernant ce que l'UA peut ou ne peut pas faire, mais aussi de coordonner les réponses de l'Afrique afin d'éviter le doublement des efforts. Cette question demeure source de divisions et il n'est pas dit que les États membres de l'UA parviennent à s'entendre sur l'adoption d'une décision concrète au sujet de cette répartition des tâches lors du prochain sommet extraordinaire sur les réformes qui se tiendra à Addis Abeba le 17 novembre prochain.

Selon l'Acte constitutif de l'UA et d'autres instruments juridiques tels que le protocole portant création du Conseil de paix et de sécurité (CPS), l'UA devrait jouer un rôle de premier plan dans la résolution des conflits sur le continent. L'article 3 (l) de l'Acte constitutif charge l'UA de « coordonner et harmoniser les politiques entre les Communautés économiques régionales existantes et futures en vue de la réalisation graduelle des objectifs de l'Union ».

Cependant, aucun des documents de base des divers mécanismes régionaux et communautés économiques régionales (CER/MR) élaborés au cours de différents processus ne fait référence à la primauté de l'UA. Dans le domaine de la paix et de la sécurité, par exemple, les CER/MR revendiquent des responsabilités parallèles, notamment dans la conduite de processus de paix.

L'analyse des principales préoccupations concernant la sécurité sur le continent montre que les organisations sous-régionales sont situées de plus en plus souvent en première ligne dans la lutte contre les menaces à la sécurité.

Un rôle de moins en moins marqué dans le domaine de la paix et de la sécurité ?

Sur les dix situations sécuritaires préoccupantes mentionnées dans les décisions adoptées en janvier 2018 par la Conférence de l'UA, l'organisation panafricaine n'a un rôle prédominant que dans deux d'entre elles : l'intervention militaire en Somalie et la médiation visant à mettre fin au conflit frontalier entre le Soudan et le Soudan du Sud.

D'autre part, des organisations sous-régionales et des blocs régionaux ad hoc conduisent des médiations au Soudan du Sud, au Burundi et en Guinée-Bissau, ainsi que des interventions militaires contre des groupes terroristes au Sahel, dans le bassin du lac Tchad et en Afrique centrale. L'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) dirige le processus de médiation politique en Somalie, en parallèle de la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM), tandis que la Communauté de développement de

17 novembre
2018

SOMMET
EXTRAORDINAIRE SUR
LES RÉFORMES

l'Afrique australe (SADC) a un rôle moteur au Lesotho et à Madagascar.

Pourtant, dans certains cas, la coopération est étroite entre ces organisations sous-régionales et l'UA et les Nations unies (ONU). C'est notamment le cas, par exemple, de la tentative pour trouver des solutions en République centrafricaine (RCA).

La recherche de solutions au niveau sous-régional est conforme au mémorandum d'accord de 2008 entre l'UA et les organisations et mécanismes sous-régionaux. Toutefois, ce document ne définit pas clairement le rôle que l'UA devrait jouer dans les situations de conflit.

L'UA devrait-elle se restreindre à établir des normes ?

En juillet 2018, l'équipe de réforme dirigée par le président Paul Kagame a présenté une ébauche de rapport sur le partage des missions entre l'UA et les CER, un document que le *Rapport sur le CPS* a pu consulter.

Le texte suggère que l'UA définisse les orientations stratégiques, qu'elle élabore et coordonne des programmes, des politiques, des textes et des normes harmonisés à l'échelle du continent, qu'elle dirige les efforts de mobilisation des ressources pour les initiatives continentales, et qu'elle soit responsable du suivi et de l'évaluation et de la reddition de comptes.

Toujours selon ce document, les CER/MR seraient quant à elles responsables de la mise en œuvre effective des décisions de l'UA, y compris du respect par les États membres des normes qu'elle établit. Cette division du travail s'inscrit dans la lignée d'une évaluation de 2010 de l'AAPS dans laquelle il est noté que « certaines CER/MR estiment que la Commission de l'UA ne devrait pas se percevoir comme un organe d'exécution, mais devrait plutôt jouer un rôle de coordination ».

Selon cette approche, le rôle de l'UA devrait consister à normaliser, ce qui n'est pas sans difficultés au vu des défis sécuritaires et de la diversité des normes de gouvernance utilisées à travers le continent. Afin de s'acquitter de cette tâche, l'UA devra veiller au respect de ces normes et politiques.

Par conséquent, bien que la mise en œuvre au niveau sous-régional soit importante, l'UA devrait être habilitée à mettre des freins et faire contrepoids, en

particulier lorsque les processus de paix menés par les organisations sous-régionales sont menacés.

Quel rôle pour l'UA en cas d'échec d'un processus de paix sous-régional ?

Les situations de conflit en RCA, au Soudan du Sud et en RDC montrent à quel point les États voisins peuvent être impliqués dans de telles crises. Ils sont souvent accusés de prendre parti et d'armer les parties au conflit ou de leur permettre d'installer leurs bases arrière sur leur territoire. Cela soulève de vives inquiétudes quant au rôle des pays voisins dans les crises.

Par exemple, en dépit des récentes avancées de la médiation menée par l'IGAD au Soudan du Sud, les pays voisins du nouvel État ont été entraînés dans le conflit. L'Ouganda appuie le gouvernement du président Salva Kiir et a dépêché des troupes pour le soutenir entre 2013 et 2015, année de la signature de l'accord de paix. Le Soudan est de son côté accusé de soutenir les groupes rebelles en activité au Soudan du Sud.

Ces préoccupations ont conduit le secrétaire général des Nations unies, Antonio Guterres, à mettre en garde l'IGAD et les États voisins contre toute prise de position dans le conflit sud-soudanais.

Bien que la mise en œuvre au niveau sous-régional soit importante, l'UA devrait être habilitée à faire contrepoids

Ce n'est qu'au prix de fortes pressions internationales que les pays voisins du Soudan du Sud ont consenti à respecter le processus de paix, notamment après la résurgence des violences en juillet 2016. Par ailleurs, ceux-ci ont également bloqué des initiatives pour imposer des sanctions aux élites sud-soudanaises.

Ainsi, au terme d'une réunion, l'IGAD a publié le 30 juillet dernier un communiqué affirmant qu'« au vu des derniers développements du processus de paix et de la nécessité de mettre en œuvre le cessez-le-feu permanent et de parvenir à un accord de paix inclusif, il n'est pas utile, à ce stade, d'adopter des sanctions ». Cette rencontre précédait une séance de travail du Comité ad hoc de l'UA sur le Soudan du Sud, qui se tenait également le 30 juillet, ainsi qu'une réunion du CPS sur la situation qui devait avoir lieu le lendemain.

Elle a eu pour effet de décourager ces deux organes de considérer l'adoption de toute mesure punitive.

Bien qu'un nouvel accord ait été conclu avec l'appui du Soudan et de l'Ouganda, l'absence de plan international de mise en œuvre du document soulève des doutes quant à sa viabilité. Les belligérants au conflit sud-soudanais ont violé à maintes reprises les accords de paix précédents. Pourquoi en serait-il autrement avec l'accord actuel ? En effet, force est de constater que les violences se poursuivent dans plusieurs régions du pays malgré la signature de l'accord.

L'équipe de réforme de l'UA doit donc explorer les différentes options qui permettraient à celle-ci de reprendre les rênes d'une initiative de paix menée par une organisation sous-régionale lorsque les efforts de cette dernière peineraient à aboutir.

Quand les acteurs sous-régionaux ne veulent ou ne peuvent pas réagir aux menaces sécuritaires

Dans certaines situations de conflit, comme en Libye et au Cameroun, les organisations sous-régionales ont tendance à ne pas vouloir et/ou ne sont pas en mesure de réagir aux menaces sécuritaires.

Dans le cas du Cameroun, par exemple, la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) n'est disposée à inscrire la situation ni à son ordre du jour ni à celui de l'UA. La plupart des États membres de la CEEAC sont dominés par une classe dirigeante qui partage un même objectif : se maintenir au pouvoir. A cette difficulté s'ajoute la relative faiblesse de la CEEAC en tant que CER par rapport à la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ou encore à la SADC, et le fait que ses États membres rencontrent, eux aussi, des problèmes internes.

Étant donné que l'UA prend généralement le pouls des sous-régions avant d'intervenir, la Conférence de l'UA et le CPS n'ont pas vraiment été proactifs dans la recherche de solutions à la crise des régions anglophones du Cameroun. Cette situation est encore considérée comme une question de politique nationale, malgré la mort de plus de 400 personnes.

Devant de telles situations, l'UA devrait intervenir et prendre en main le processus de paix en coopération avec les acteurs sous-régionaux et la communauté internationale.

En effet, pour que l'UA puisse être utile aux Africains et à ses États membres, l'organisation panafricaine ne doit pas se contenter d'établir des normes et d'en évaluer la mise en œuvre. Elle doit également prendre des mesures proactives lorsque les États membres ne veulent ou ne peuvent pas assumer leurs responsabilités face aux menaces sécuritaires.

Un tel rôle nécessite un réexamen approfondi du Mémorandum d'accord entre l'UA et les organisations et mécanismes sous-régionaux afin de clarifier les responsabilités de chacun et de mettre en exergue les situations justifiant une intervention de l'UA.

Les CER/MR

REVENDIQUENT DES
RESPONSABILITÉS
PARALLÈLES

Que faire en RDC ?

La récente visite à Kinshasa du Conseil de sécurité de l'ONU n'a abouti à aucune avancée et les discussions sont toujours au point mort en République démocratique du Congo entre l'opposition et le gouvernement, alors que des élections d'une importance capitale sont prévues. Toutefois, les acteurs internationaux ont encore la possibilité d'accroître la pression pour que des élections crédibles soient organisées le 23 décembre prochain.

La délégation du Conseil de sécurité de l'ONU est arrivée puis repartie, exhortant la classe politique congolaise à aboutir à un consensus concernant les machines à voter électroniques tant controversées, considérées comme illégales par l'opposition. Lambert Mende, le porte-parole du gouvernement congolais, a accusé le Conseil de sécurité de l'ONU d'outrepasser son mandat en République démocratique du Congo (RDC), estimant que ses commentaires sur les prochaines élections ne sont pas les bienvenus. Par ailleurs, le président Joseph Kabila a de nouveau rejeté la proposition de soutien logistique de la MONUSCO au processus électoral.

Il n'est guère surprenant que cette dernière tentative diplomatique de la communauté internationale en faveur de l'organisation d'élections crédibles en RDC n'ait pas abouti. Kabila et son entourage ont souvent été en porte-à-faux avec la communauté internationale, et l'actuelle crise électorale a envenimé ces relations déjà tendues. Il y a longtemps que Kabila n'est plus sensible aux critiques, entre autres, des États-Unis, de la Belgique, de l'Union européenne (UE) ainsi que de l'ONU. Les sanctions américaines et européennes n'ont également pas eu l'effet escompté.

Alors que la crise s'aggravait et que les pressions pour son retrait s'intensifiaient, Kabila s'est même détourné de certains de ses alliés africains : l'année dernière, il a désavoué l'ancien président namibien Hifikepunye Pohamba, envoyé spécial de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC).

En août, il a également rejeté la proposition de l'envoyé spécial de l'Afrique du Sud, l'ancien président Thabo Mbeki, provoquant l'embarras de l'Afrique du Sud, pourtant autrefois son alliée. Le gouvernement congolais a aussi décliné les offres de soutien électoral proposées au niveau bilatéral par les États membres de la SADC, estimant que celles-ci devaient être acheminées par le biais de la SADC.

Après avoir cédé aux pressions régionales et nationales et renoncé à briguer un troisième mandat, Kabila semble avoir désormais fermé la porte à tout conseil, assistance ou pression extérieurs supplémentaires liés aux élections, dont la date est toujours fixée au 23 décembre.

Cette attitude isolationniste empêche pratiquement tout acteur – du pays, de la région, du continent ou d'ailleurs – d'influencer le processus ou de faire avancer les principales priorités : une transparence accrue du processus électoral, la libéralisation immédiate de l'espace politique, la révision du registre électoral et le retrait des machines à voter électroniques.

La SADC doit se faire entendre

Que faire pour éviter la crise qui ne manquera pas d'éclater si la préparation des élections progresse dans les conditions actuelles ? Tout d'abord, la SADC doit parler d'une seule voix. C'est bel et bien l'organisation dans son ensemble – et pas seulement ses membres les plus influents et les plus concernés, en l'occurrence l'Afrique du Sud et l'Angola – qui doit souligner sans détour la nécessité de la tenue d'élections crédibles et énoncer les questions clés qu'elle souhaite voir le gouvernement congolais aborder.

Si la SADC souhaite éviter une aggravation de l'instabilité dans le plus vaste de ses États membres, elle doit agir avec audace

Depuis trop longtemps l'excessive indulgence de l'organisation régionale à l'égard de la RDC a permis au gouvernement congolais de penser qu'il sortira indemne des élections même si celles-ci sont largement entachées d'irrégularités ou que le processus électoral manque de crédibilité. Si la SADC

souhaite éviter une aggravation de l'instabilité dans le plus vaste de ses États membres, elle doit agir avec audace et être prête à outrepasser les limites imposées par le principe de la souveraineté étatique. La SADC ne pourra se contenter de dépêcher une équipe d'observateurs électoraux, même si ses conclusions sont critiques à l'égard du processus.

La SADC doit, par ailleurs, exhorter la RDC à accepter le soutien logistique de la MONUSCO et d'autres acteurs bilatéraux. Il est en effet indispensable pour la crédibilité du processus électoral de veiller à la bonne organisation du scrutin et à la livraison du matériel électoral dans les temps. Il est tout aussi important que le gouvernement dévoile son plan de déploiement et de financement des autres étapes du processus électoral. Le partage de ces informations est essentiel, certains craignant qu'un ralentissement du versement des fonds à la Commission électorale nationale indépendante (CENI) n'ait été délibérément orchestré dans le but de justifier de nouveaux reports.

L'UA doit elle aussi énoncer clairement ses attentes et appuyer les efforts de la SADC. Si les deux organisations parlent d'une seule voix, leur message aura plus de poids et le gouvernement congolais saura que les organisations du continent refuseront de fermer les yeux si les élections tournent au chaos.

Faire face aux conséquences

S'il est essentiel que l'UA et la SADC fassent entendre leur attachement à la tenue d'un processus crédible, il est toutefois peu probable que le gouvernement congolais change fondamentalement d'attitude. Il est donc indispensable que les acteurs clés — tant au niveau national, qu'aux niveaux régional et international — élaborent une stratégie, anticipant les conséquences d'un processus sur lequel ils n'ont aucune prise. La formation et le soutien — financier et logistique — d'un grand nombre d'observateurs électoraux nationaux pourraient constituer un aspect fondamental de cette stratégie. Les partis d'opposition doivent également prendre cette démarche au sérieux et déployer autant d'observateurs que possible dans les bureaux de vote.

Si le jour du scrutin est émaillé de fraudes, une masse critique de témoins devra pouvoir en apporter la preuve afin de constituer la base d'un éventuel recours. Les élections successives au Zimbabwe ont montré que

des allégations non fondées ne suffisent pas, même si le processus est entaché d'irrégularités et que le gouvernement est controversé.

Vers une candidature unique au sein de l'opposition ?

L'unité entre les principaux partis d'opposition constitue un autre élément clé. Ceux-ci semblent néanmoins pour l'heure prendre des directions divergentes, certains acteurs souhaitant présenter une candidature unique aux élections et d'autres caressant encore l'espoir que la communauté internationale intervienne et fasse pression en faveur d'une transition sans Kabila, suivie d'élections crédibles. Pour l'instant, personne n'envisage de refuser de prendre part au processus électoral, sachant que c'est précisément ce scénario que Kabila souhaite provoquer.

Si le jour du scrutin est émaillé de fraudes, il faudra qu'une masse critique de témoins puisse en apporter la preuve

Le choix d'une candidature unique est primordial, car il enverrait le message que les dirigeants de l'opposition font passer les intérêts nationaux avant leurs propres intérêts. Une victoire du candidat du parti au pouvoir Emmanuel Ramazani-Shadary, qui n'a pas d'assise politique propre et qui n'est connu que d'une faible proportion des électeurs, serait alors peu probable. L'Afrique du Sud peut jouer un rôle important à cet égard, et notamment l'ancien président Thabo Mbeki qui œuvre à titre d'envoyé spécial. Thabo Mbeki connaît bien la RDC et jouit d'une vaste expérience en matière d'interaction et de médiation avec les acteurs politiques congolais, ayant été impliqué dans les pourparlers de paix de Sun City et dans les négociations de la période de transition 2003-2006. L'assentiment de Kabila ne lui est pas nécessaire pour mettre à profit son expérience et ses compétences et aider l'opposition à s'accorder sur une candidature unique.

Enfin, les craintes de voir Kabila annoncer un nouveau report des élections ne sont pas encore dissipées. Si le président congolais privilégie ce scénario alors l'UA, la SADC et la communauté internationale devront unir leurs voix et exiger qu'un mécanisme de transition soit mis en place en attendant la tenue du scrutin.

Les contradictions commerciales de l'Afrique pourraient lui coûter cher

L'avenir de l'Afrique sera considérablement façonné par deux accords majeurs : l'Accord post-Cotonou avec l'Union européenne et l'Accord de zone de libre-échange continentale africaine. Le récent retour en arrière des ministres des Affaires étrangères de certains pays de l'Union africaine ne souhaitant pas que la Commission de l'UA négocie avec l'UE pourrait toutefois entraver le succès de ces accords.

L'accord de Cotonou de 2000 entre l'Union européenne (UE) et le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) est en cours de renégociation. Le nouvel accord redéfinira les relations commerciales entre les pays d'Afrique (ainsi que des Caraïbes et du Pacifique) et les États membres de l'UE. Parallèlement à l'accord de Cotonou de 2000, un certain nombre d'accords de coopération économique ont été signés ces dernières années entre l'UE et divers pays ou blocs économiques régionaux.

Entre-temps, l'Accord de zone de libre-échange continental africaine (AZLEC) est en passe de faire de l'Afrique le plus vaste marché unique depuis la création de l'Organisation mondiale du commerce. Le continent représente en effet un marché de 1,2 milliard de personnes, avec une classe moyenne en plein essor, et dont le produit intérieur brut (PIB) combiné est supérieur à 3 milliards de dollars. L'AZLEC devrait permettre au commerce intra-africain de progresser de 52 % d'ici 2022 et accroître le volume des échanges de 35 milliards de dollars par an. D'ici 2050, le marché africain comptera 2,5 milliards d'habitants.

Les deux accords renferment un potentiel énorme pour le développement social et économique du continent, lequel est essentiel pour s'attaquer aux causes structurelles des conflits actuels (et prévenir de nouveaux conflits) et exploiter au mieux les dividendes de l'accroissement démographique.

Les partisans en faveur d'un rôle de premier plan pour la Commission de l'UA dans ces deux processus de négociation estiment que ce potentiel ne pourra se concrétiser que si le continent adopte une approche cohérente, unifiée et déterminée face à ces deux accords, mais aussi sur certaines questions fondamentales de gouvernance. Ils sont convaincus que c'est en demeurant unie que l'Afrique jouira du

rapport de force qui lui permettra de fixer les modalités de ses échanges tant extérieurs qu'intérieurs.

Retour en arrière sur les négociations post-Cotonou

Plus tôt cette année, le Conseil exécutif de l'UA s'est réuni à Kigali et s'est entendu sur une position africaine commune pour les négociations post Accord de Cotonou. De l'avis général, la fragmentation actuelle de la coopération avec l'UE est préjudiciable à l'intégration du continent et à la défense de ses intérêts socio-économiques, comme le souligne l'Agenda 2063. Ainsi, le Conseil a déclaré que les intérêts du continent n'étaient pas compatibles (c'est-à-dire qu'ils ne pouvaient pas être correctement défendus) avec le cadre ACP et s'est engagé à négocier en tant que bloc en vue de la signature d'un nouvel accord de continent (UA) à continent (UE). Cette position a été avalisée par les chefs d'État au cours du 31^e sommet de l'UA qui s'est tenu en juin dernier à Nouakchott.

Le Conseil s'est ensuite réuni au mois de septembre pour asseoir la position commune de l'Afrique

Lors de ce sommet, Carlos Lopes, ancien président de la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (CEA), a été nommé au poste de haut représentant de l'UA pour soutenir les États membres dans la négociation d'un nouvel accord avec l'UE. Le Conseil s'est ensuite réuni au mois de septembre pour asseoir la position commune de l'Afrique, sans toutefois parvenir à un accord. Certains sont ainsi revenus sur la décision prise antérieurement, plaidant en faveur du maintien du cadre de négociation ACP. Un rapport sera soumis aux chefs d'État africains lors

du sommet extraordinaire qui se tiendra à Addis Abeba le mois prochain.

Le ministre tchadien des Affaires étrangères, Chérif Mahamat Zene, a résumé la réunion du Conseil exécutif dans les termes suivants : « L'Afrique a malheureusement échoué à se mettre d'accord sur la voie à suivre pour négocier en tant qu'entité avec l'UE sur l'après Cotonou. Les égoïsmes nationaux, sous-régionaux et les a priori ont prévalu sur les intérêts vitaux du continent. Dommage. »

Des négociations entre une UE unie et une UA fragmentée ne peuvent favoriser cette dernière, et les avantages potentiels pour le continent de la renégociation de l'accord post-Cotonou pourraient désormais ne pas se concrétiser.

En outre, la logique d'une renégociation en tant qu'entité s'applique également aux processus actuels et futurs avec d'autres partenaires de l'Afrique, notamment la Chine, la Russie et les États-Unis.

Quelles conséquences pour l'AZLEC ?

L'une des pierres d'achoppement dans la mise en œuvre de l'AZLEC réside précisément dans le nombre pléthorique d'accords bilatéraux et régionaux que les pays africains ont signés avec divers partenaires, dont l'UE.

L'échec dans la tentative de parvenir à une position africaine commune pour renégocier avec l'UE (et d'autres partenaires) et pour rationaliser ces accords vient perturber davantage encore le processus de ratification déjà chaotique de la ZLEC. En août 2018, seuls six pays — sur les 22 nécessaires à la mise en œuvre de la zone — l'avaient ratifié.

Dans le contexte actuel, il est peut-être plus important de se concentrer sur les relations commerciales entre l'Afrique et l'extérieur plutôt que sur les échanges commerciaux intra-africains. D'autre part, les divers accords que le continent a signés avec des partenaires extérieurs, associés à des problèmes de gouvernance et de planification, ont maintenu les économies africaines dans un cycle d'extraction des ressources.

Ne pas tenir compte des relations de pouvoir au sein de l'économie mondiale relève au mieux d'une vision à court terme.

L'AZLEC devrait entraîner une augmentation du volume du commerce intra-africain de quelque

35 milliards de dollars US par an, tandis que, selon les estimations les plus optimistes, l'Afrique perdra chaque année environ 50 milliards de dollars US en flux financiers illégitimes. Résoudre ce seul problème permettrait de trouver les capitaux dont le continent a tant besoin pour se développer.

Les flux illégitimes représentent un autre indicateur montrant que l'AZLEC est susceptible de ne pas profiter au continent si l'Afrique aborde la renégociation de ses accords commerciaux et économiques avec ses partenaires extérieurs en étant divisée.

L'incapacité des pays africains à respecter leur engagement à faire corps pour négocier avec l'UE illustre bien le chemin qu'il reste encore à parcourir pour le continent

De fait, le plus récent rapport de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) met en garde contre la persistance des schémas commerciaux du XIX^e siècle et contre le système actuel, lequel aurait contribué à accroître les inégalités économiques dans le monde. Selon la CNUCED, « l'aptitude des principales entreprises dans les réseaux de production mondiaux à capter une plus grande part de la valeur ajoutée a conduit à des relations commerciales inégales, et ce, même si les pays en développement ont accru leur participation au commerce mondial ».

Le rapport affirme en outre que si le protectionnisme n'est pas la bonne réponse, « les appels simplistes à une plus grande libéralisation du commerce ne constituent en aucun cas une stratégie de développement ».

La vérité doit être dite

L'incapacité des pays africains à respecter leur engagement à faire corps pour négocier avec l'UE illustre bien le chemin qu'il reste encore à parcourir pour que le continent parvienne à l'intégration économique et à parler d'une seule et même voix.

Avec sa population jeune, sa croissance démographique et l'augmentation des inégalités qui le caractérise, l'Afrique a tout intérêt à faire preuve de cohérence face aux défis actuels et futurs.

L'unité d'appui à la médiation de l'UA commence à prendre forme

L'Union africaine a posé les premiers jalons de la création de l'unité de soutien à la médiation à Addis Abeba. Celle-ci a pour objectif de soutenir les divers efforts déployés à travers l'Afrique pour instaurer la paix. Toutefois, plusieurs obstacles d'ordre technique, tels que le choix de l'organe de rattachement de l'unité, ainsi que des problèmes de coordination entre différents départements de l'UA, en ralentissent la mise en œuvre.

L'UA est engagée depuis de nombreuses années dans des efforts de médiation, principalement par l'intermédiaire de diplomates de haut rang ou d'anciens chefs d'État, mais ce n'est que depuis fin 2016 qu'elle travaille à la mise en place de l'unité de soutien à la médiation (MSU). Il s'agit de reconnaître la médiation autant comme un processus politique — reposant sur une personnalité de poids pour convaincre les belligérants — qu'un processus technique.

Le CPS s'est réuni au début du mois pour discuter de la nouvelle MSU, qui est chargée de fournir un appui technique aux différentes catégories de médiateurs.

Les discussions en cours portent notamment sur le choix du département de la Commission de l'UA (CUA) qui devrait l'héberger et sur sa structure. Le lieu d'implantation de la MSU au sein de la CUA constitue bien plus qu'un défi organisationnel ou structurel puisqu'il déterminera ses objectifs, son orientation et son efficacité.

Les observateurs conviennent que les situations de crise qui prévalent dans de nombreux États membres de l'UA requièrent la pleine opérationnalisation d'une MSU dotée de toutes les ressources requises, dans les plus brefs délais.

La MSU sera plus efficace avec les médiateurs adéquats

De nombreuses critiques ont été formulées à l'encontre de la pratique de l'UA consistant à confier la médiation de conflits à d'anciens chefs d'État ou à des personnalités politiques africaines de premier plan.

Quel que soit le contexte, un succès n'est jamais garanti. Même l'Organisation des Nations unies (ONU) rencontre souvent de sérieux obstacles, malgré l'importance de ses ressources et ses diplomates formés et expérimentés.

Par exemple, Bernardino León, Martin Kobler et Ghassan Salamé se sont succédé comme médiateurs onusiens

dans le bourbier libyen, sans grand succès. En Syrie, feu Kofi Annan a jeté l'éponge et a été remplacé par le diplomate de carrière Lakhdar Brahimi, qui a lui-même cédé la place à Staffan de Mistura.

Quelques anciens chefs d'État africains ont connu un certain succès. L'ancien président sud-africain Thabo Mbeki, par exemple, a joué un rôle déterminant dans la signature d'un accord de paix dans le conflit qui a suivi l'éviction de l'ancien homme fort Mobutu Sese Seko en République démocratique du Congo (RDC), ainsi que dans un Burundi en transition. Cependant, ses efforts en Côte d'Ivoire au début des années 2000 et à la fin de 2010 n'ont pas porté leurs fruits. Son bilan au Zimbabwe demeure sujet à débats, bien que l'ancien président sud-africain soit parvenu à convaincre les deux parties au conflit à s'entendre sur la mise en place en 2008 d'un gouvernement d'union nationale.

Une proposition, actuellement étudiée, consisterait à dresser une liste des personnes dotées de l'envergure nécessaire et disposées à conduire des processus de médiation. Edem Kodjo, qui a œuvré à titre de médiateur de l'UA en RDC en 2016, a indiqué avoir été approché, sans qu'il s'y attende, pour mener à bien cette mission.

La prochaine étape consistera à sélectionner, suivant un ensemble de critères prédéfinis (y compris la reconnaissance de son impartialité par les protagonistes), le médiateur approprié appelé à intervenir dans un pays donné.

L'UA devra alors s'assurer que les personnes sélectionnées recevront la formation et l'appui nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.

À cet égard, la MSU pourrait être sollicitée dans l'élaboration d'une liste de médiateurs, dans la formation de ces derniers et dans le processus devant déterminer quel médiateur déployer dans quel conflit. En outre, l'unité apporterait un soutien technique continu durant le processus de médiation.

Une unité au service de l'UA

Les discussions concernant l'organe de rattachement de la MSU au sein de la CUA ont été agitées. Un processus de médiation ne constitue pas une intervention ponctuelle et doit être activé avant l'éclatement d'une crise pour se poursuivre par la suite. Dans cette optique, l'unité devra collaborer étroitement avec les différentes divisions du Département paix et sécurité (DPS) — en particulier la Division gestion des crises et reconstruction postconflit et la Division prévention des conflits et alerte précoce — afin que son action contribue pleinement à pacifier et à stabiliser le continent. Elle devra également travailler en étroite collaboration avec le CPS.

Bien qu'un consensus semble se dégager sur le rattachement de la MSU au DPS, ses liens avec le Département des affaires politiques (DAP) nécessitent néanmoins d'être précisés. En fait, la mise en place de la MSU soulève la question d'une éventuelle fusion entre le DPS et le DAP, ou à tout le moins d'une rationalisation de leurs responsabilités respectives. Cette question est d'ailleurs inscrite au calendrier des réformes institutionnelles de l'UA.

Certains départements, censés travailler en étroite collaboration, ont tendance à fonctionner en vase clos

Le débat sur la localisation de la MSU au sein de la CUA souligne plus généralement le défi de la collaboration au sein de la Commission. Certains départements, censés travailler en étroite collaboration, ont en effet tendance à fonctionner en vase clos, voire à se concurrencer.

Une structure réactive

Les conflits étant multiformes (par exemple d'intensité variable), souvent imprévisibles et insolubles, les structures de la CUA doivent réagir rapidement. C'est également une des raisons pour laquelle les discussions sur le choix de l'organe de rattachement de la MSU au sein de la CUA doivent aussi aborder le problème de la collaboration entre les départements.

D'autre part les réformes actuelles de l'UA visent à réexaminer ses relations avec les communautés

économiques régionales (CER), notamment concernant la répartition des tâches. Les efforts de médiation constituent un aspect clé à examiner. L'UA doit pouvoir identifier les situations où elle est en mesure ou dans l'obligation de jouer un rôle moteur et celles dans lesquelles elle doit se limiter à soutenir les CER.

Certaines CER comme la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) en sont encore à bâtir leurs propres capacités de médiation, tandis que la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) sont bien plus avancées.

En 2017, par exemple, les dirigeants de la CEDEAO ont pu mettre fin à l'impasse que vivait la Gambie. L'organisation régionale a exercé de fortes pressions sur l'ancien président Yahya Jammeh pour qu'il se retire, lançant un ultimatum avant le déclenchement d'une intervention militaire.

La Direction médiation et facilitation de la CEDEAO a été impliquée tout au long des processus préélectoraux, électoraux et postélectoraux en Gambie, et a apporté son appui au comité de médiation ad hoc dirigé par le Nigérien Muhammadu Buhari et le Ghanéen John Dramani Mahama.

Les principes d'avantage comparatif et de complémentarité doivent primer à l'heure de choisir qui — de l'UA ou d'une CER — dirigera un processus de médiation. Ce choix est également lié à la complexité de trouver un juste équilibre entre institutionnalisation et flexibilité.

Une certaine approche de la médiation

Tout effort de médiation requiert un savant mélange d'institutionnalisation, de flexibilité et de créativité, doit favoriser les approches locales et africaines de médiation et s'appuyer sur les ressources nationales et locales.

L'UA devrait ainsi définir sa propre vision et ses propres approches en matière de médiation et de gouvernance. Au final, il s'agit d'éthique, plutôt que de structures et de procédures, celle-ci devant s'imprégner d'une philosophie renouvelée et dotée de fondements solides. Pour ce faire, il est nécessaire que l'UA remette en question certaines pratiques inadéquates, mais désormais internalisées, et qu'elle constitue et gère de nouvelles connaissances sur la médiation africaine.

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

Ndubuisi Christian Ani, chercheur, ISS Addis Abeba

Mohamed Diatta, chercheur, ISS Addis Abeba

Stephanie Wolters, directrice du programme de recherche paix et sécurité, ISS

Liesl Louw-Vaudran, consultante principale de recherche, ISS

Damien Laramandy, traducteur

Anne-Claire Gayet, réviseure

Contact

Liesl Louw-Vaudran

Consultante pour le *Rapport sur le CPS*

ISS Pretoria

Courriel: llouw@issafrica.org

Les bailleurs de fonds



Ce rapport est publié grâce au soutien de la Fondation Hanns Seidel et du gouvernement 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 et les gouvernements de l'Australie, du Canada, du Danemark, de la Finlande, de l'Irlande, des Pays-Bas, de la Norvège, de la Suède et des États-Unis.

© 2018, 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.
