

Dans ce numéro

■ À l'ordre du jour

La 26^{ème} session ordinaire de l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine (UA), qui se déroulera à Addis Abéba du 30 au 31 janvier 2016, sera placée sous le thème « **Droits de l'homme** avec une attention particulière sur les droits des femmes ».

Les élections des **nouveaux membres du CPS** auront lieu lors de la 26^{ème} session ordinaire.

■ Analyse de situation

En 2016, le CPS devra prendre des **décisions difficiles** pour tenter de résoudre les conflits existants et empêcher l'émergence de nouvelles crises.

■ Vues d'Addis

La scission entre **pays anglophones et francophones** au sein de l'UA pourrait refaire surface l'an prochain lors des élections pour une nouvelle Commission.

L'année 2015 du CPS a été marquée par des **décisions importantes** notamment sur le Burundi, le Burkina Faso et le Soudan du Sud, avec des résultats mitigés.

■ Entretien avec le CPS

L'ambassadeur sortant du Royaume uni auprès de l'UA, **Greg Dorey**, affirme que le rôle de l'UA en matière de maintien de la paix est de plus en plus pris au sérieux.



Rapport sur le Conseil de paix et de sécurité

“ La question des droits de l'homme s'est frayé un chemin dans le discours de l'UA

“ Les nouveaux venus apporteront de nouvelles idées

“ Les élites ont maintenu des relations étroites avec la France



À l'ordre du jour

Les droits humains au centre des discussions,
un changement de direction pour l'UA

La 26^{ème} session ordinaire de l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine (UA), qui se déroulera à Addis Abéba du 30 au 31 janvier 2016, sera placée sous le thème « Droits de l'homme avec une attention particulière sur les droits des femmes ». Ce thème marque un tournant par rapport à l'époque de l'Organisation de l'unité africaine, marquée par la prévalence du principe de non-interférence et par un intérêt limité pour la question des droits des groupes vulnérables.

Bien que l'acte constitutif de l'UA souligne l'importance des droits de l'homme, l'organisation s'est contentée pendant ses premières années d'existence d'adopter des documents plutôt que de prendre des actions concrètes en la matière. Les deux dernières années ont toutefois vu la question des droits de l'homme se frayer un chemin dans le discours de l'UA et dans son action sur le terrain. L'UA a par exemple créé à la fin 2013 une commission présidée par l'ancien président nigérian Olusegun Obasanjo, afin d'enquêter sur les violations des droits de l'homme par les parties au conflit au Soudan du Sud.

Les observateurs des droits de l'homme sont aussi devenus un outil visant à éviter l'escalade des conflits. L'attention croissante portée par l'UA aux violations des droits de l'homme s'est manifestée lors de différentes étapes de situations conflictuelles récentes : avant et après le conflit au Burundi, après l'éclatement de la guerre au Soudan du Sud et après la signature de l'Accord de paix au Mali. Ces missions doivent cependant encore être clairement définies.

Le rôle positif des observateurs des droits de l'homme au Burundi

Le déploiement des observateurs des droits de l'homme au Burundi mérite d'être étudié de près. Alors que les observateurs avaient été déployés de facto au Mali, les hommes et femmes qui se sont rendus au Burundi sont les premiers éléments d'une action préventive destinée à éviter toute escalade.

Lors de sa 507^{ème} réunion, le Conseil de paix et de sécurité a décidé que ces observateurs auraient pour tâche de « surveiller la situation des droits de l'homme sur le terrain, rendre compte des violations des droits humains et du droit international humanitaire, et entreprendre des actions visant à prévenir et à résoudre les conflits au niveau local ».

Le processus de sélection des observateurs est dirigé par le département des Affaires politiques (DAP), en charge des questions des droits de l'homme, et le département Paix et sécurité (DPS). Au niveau stratégique, les observateurs des droits de l'homme font rapport au DPS. Au niveau opérationnel, ils sont sous la supervision de l'Envoyé spécial de la présidente de la Commission de l'UA, Ibrahim Fall.

Il serait évidemment prématuré d'évaluer l'impact de ces observateurs mais, selon Yolande Bouka, chercheuse senior à l'ISS, leur déploiement et les rapports qu'ils

Président actuel du CPS

S.E.M Ahmat Awad Sakine

Ambassadeur du Tchad en Éthiopie et Représentant permanent auprès de l'UA et de l'UNECA

Les membres actuels du CPS sont :

l'Afrique du Sud, l'Algérie, le Burundi, l'Éthiopie, la Guinée équatoriale, la Gambie, la Guinée, la Libye, le Mozambique, la Namibie, le Niger, le Nigeria, l'Ouganda, la Tanzanie et le Tchad

ont rédigés ont permis au CPS de saisir la gravité de la situation. Le ton plus sévère de la décision adoptée le 17 octobre est probablement le résultat de ces premiers rapports, estime Bouka, qui revient d'une mission de recherche dans le pays.

L'absence d'un Mémoire d'entente – qui fait actuellement l'objet de négociations entre l'UA et le gouvernement burundais – empêche toutefois le déploiement complet des observateurs dans tout le pays. L'engagement de l'UA pour la protection des droits de l'homme est compliqué par la dépendance au consentement de l'État hôte; l'UA doit donc trouver un juste milieu entre la nécessité d'intervenir en cas de violations graves des droits de l'homme et le respect de la souveraineté des États membres, deux principes enchâssés dans son acte constitutif.

Il serait prématuré d'évaluer l'impact de ces observateurs au Burundi

Quel est le rôle des observateurs des droits de l'homme ?

L'efficacité et l'impact long terme des missions d'observation sont entravés par trois considérations.

Premièrement, il faut inclure les organes pertinents de l'UA. Au Mali, les observateurs des droits de l'homme étaient placés sous la direction d'un membre de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (ACHPR), ce qui impliquait donc une collaboration entre le CPS et l'ACHPR. Au Burundi, ces observateurs ne sont pas déployés dans le cadre des enquêtes effectuées par l'ACHPR en application de la décision du CPS du 17 octobre dernier. Il convient de fusionner ces deux initiatives afin d'améliorer leur efficacité et de maximiser l'utilisation des ressources.

Deuxièmement, il est difficile d'évaluer l'efficacité de ces observateurs. Le CPS a vaguement défini leur mandat, mais aucun document ne précise les résultats escomptés ou les critères d'évaluation de leur impact.

Enfin, ces missions devraient aussi avoir un but sur le long terme, à savoir définir les grandes lignes des réformes de gouvernance. Elles constitueraient ainsi un lien primordial entre l'Architecture africaine de paix et de sécurité et l'Architecture africaine de gouvernance.

Accélérer les ratifications des instruments juridiques

Si la vitesse de ratification des instruments juridiques reflète l'engagement de l'UA face aux droits de l'homme, force est de constater que la situation est très nuancée. Seul l'acte constitutif a été ratifié par les 54 États membres. La Charte africaine des droits de l'homme a été ratifiée par 53 États, et le Protocole de Maputo sur les droits des femmes par 36 nations. La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance n'a quant à elle été ratifiée que par 10 États – même si 28 l'ont signée – et le protocole portant création de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples par 24 États membres.

Ce faible taux de ratification limite la capacité de l'UA à répondre efficacement aux situations de crise. Par exemple, pour poursuivre les auteurs de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre, la Commission d'enquête de l'UA sur le Soudan du Sud a dû proposer la création d'un tribunal hybride ad hoc car la Cour africaine de justice et des droits de l'homme n'est pas encore opérationnelle, la faute à un nombre insuffisant de ratifications; de plus, le Soudan du Sud n'est partie à aucun instrument de l'UA lié aux droits de l'homme.

24

NOMBRE D'ÉTATS MEMBRES
QUI ONT RATIFIÉ LE PROTOCOLE
PORTANT CRÉATION DE LA
COUR AFRICAINE DES DROITS
DE L'HOMME ET DES PEUPLES

Il faut que l'UA crée les incitatifs pour encourager les États membres à ratifier ses divers instruments juridiques. Par exemple, elle pourrait exiger que tout État voulant être membre du CPS ait ratifié au moins deux tiers des instruments juridiques relatifs aux droits de l'homme. Un tel prérequis renforcerait l'autorité de l'UA en matière de gestion des crises.

Lutter contre l'impunité

Un autre défi de l'UA concerne sa capacité collective à dissuader la perpétration de violations des droits de l'homme. Cela passe notamment par la lutte contre l'impunité, particulièrement vis-à-vis des représentants de l'État. L'UA est en désaccord avec la Cour pénale internationale, mais elle ne possède pas encore de mécanisme efficace capable de juger les auteurs de violations des droits de l'homme, y compris les responsables étatiques.

Il faut que l'UA crée les incitatifs pour encourager les États membres à ratifier ses divers instruments juridiques

Rationaliser les mécanismes de l'UA en matière de droits de l'homme

Les droits de l'homme sont un enjeu central au sein des différents organes de l'UA. Les droits politiques sont partie intégrante du mandat du département des Affaires politiques, alors que les droits de l'enfant sont inclus dans le portfolio du département des Affaires sociales. Quant aux droits des femmes, plusieurs acteurs sont porteurs de ce dossier: la direction Femmes, genre et développement; l'Envoyé spécial pour les femmes, la paix et la sécurité; et le Rapporteur spécial de l'ACHPR sur les droits des femmes en Afrique. Bien que le rôle de ces acteurs semble complémentaires sur le papier, il convient de mieux les articuler.

Cette rationalisation permettrait aux États membres de se conformer plus facilement à leurs obligations de rapportage et fournirait un point focal aux partenaires externes. Trois options peuvent être envisagées :

- Créer un poste de Conseiller spécial sur les droits de l'homme qui ferait rapport au président du Comité de l'UA. Il aurait pour mandat l'élaboration d'une stratégie globale sur les droits de l'homme que les organes et acteurs existants seraient chargés de mettre en œuvre.
- Renforcer les pouvoirs du commissaire aux Affaires politiques afin qu'il soit compétent pour toutes les questions en lien avec les droits de l'homme. Le département pourrait être renommé département des Affaires politiques et des droits de l'homme. Le principal avantage d'une telle option est qu'il ne s'agit que du renforcement d'un département existant qui est déjà en charge de l'élaboration d'une stratégie pour les droits de l'homme.
- Créer un nouveau poste de commissaire aux Droits de l'homme, qui aurait un mandat englobant les droits sociaux et politiques, les droits des femmes et les droits des enfants. Ce commissaire pourrait définir la stratégie de l'UA en matière de droits de l'homme et être en charge de sa mise en œuvre. Ce nouveau département pourrait inclure la direction Femmes, genre et développement et l'unité en charge des droits de l'homme qui existent actuellement au sein du département des Affaires politiques. L'ACHPR pourrait être rattaché à ce département, avec un statut indépendant. Cette option risque toutefois de diluer la question des droits de l'homme au sein des autres départements.



LES DROITS DES FEMMES SONT GÉRÉS PAR LA DIRECTION FEMMES, GENRE ET DÉVELOPPEMENT;

L'ENVOYÉ SPÉCIAL POUR LES FEMMES, LA PAIX ET LA SÉCURITÉ;

ET LE RAPPORTEUR SPÉCIAL DE L'ACHPR SUR LES DROITS DES FEMMES EN AFRIQUE

À l'ordre du jour

L'UA en 2016 : remaniements et défis



Les principaux organes de l'UA seront renouvelés en 2016, et ces changements influenceront l'organisation panafricaine pour les années à venir. Un nouveau président de la Commission de l'UA sera élu en juillet, et le CPS sera complètement remanié en janvier.

Les nouveaux venus apporteront de nouvelles idées et leur énergie, même si l'on peut s'attendre à ce que les poids lourds –notamment l'Algérie, l'Éthiopie et l'Algérie- soient reconduits pour un autre mandat. Le Nigéria avait d'ailleurs affirmé plus tôt cette année au Rapport sur le CPS qu'il disposait un statut de facto de membre permanent. La situation est plus incertaine pour les candidats de la région australe, alors que l'Afrique du Sud pourrait ne pas se représenter après deux ans passés au

On peut s'attendre à ce que les poids lourds – notamment l'Algérie, l'Éthiopie et l'Algérie- soient reconduits pour un autre mandat

Conseil. Le pays avait auparavant été élu pour trois ans en 2004 et pour deux ans en 2010.

Élire les membres du CPS : capacité et représentativité

Selon le Protocole portant création du CPS, ses membres sont élus par le Conseil exécutif de l'UA puis confirmés par l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement. Cinq membres sont élus pour trois ans et dix pour deux ans.

Deux ensembles des critères guident l'élection des nouveaux membres. Tout d'abord, il y a les principes de représentation régionale et de rotation nationale. Les sièges sont répartis entre les cinq régions selon la configuration qui suit : Afrique du nord (deux sièges), Afrique de l'Ouest (quatre sièges), Afrique centrale (trois sièges), Afrique de l'Est (trois sièges) et l'Afrique australe (trois sièges). Un État membre par région est élu pour trois ans.

Il y a neuf autres critères que l'Assemblée doit prendre en compte, selon le protocole :

- L'engagement à défendre les principes de l'Union
- La contribution à la promotion et au maintien de la paix et de la sécurité en Afrique –à cet égard, une expérience dans le domaine des opérations d'appui à la paix constituera un atout supplémentaire;
- La capacité et l'engagement à assumer les responsabilités liées à la qualité de membre ;
- La participation aux efforts de règlement des conflits, de rétablissement et de consolidation de la paix aux niveaux régional et continental ;
- La disposition et la capacité à assumer des responsabilités en ce qui concerne les initiatives régionales et continentales de règlement des conflits ;

- La contribution au Fonds de la paix et/ou à un Fonds spécial créé pour un but spécifique ;
- Le respect de la gouvernance constitutionnelle, conformément à la Déclaration de Lomé, ainsi que de l'État de droit et des droits de l'homme ;
- L'exigence pour les États membres postulants d'avoir des Missions permanentes aux sièges de l'Union et des Nations unies dotées du personnel adéquat et suffisamment équipées pour leur permettre d'assumer les responsabilités liées à la qualité de membre ;
- L'engagement à honorer les obligations financières vis-à-vis de l'Union

Le processus réel de sélections des membres du CPS est légèrement différent, bien que respectueux des principes établis par le Protocole. Afin d'assurer une représentation équitable au sein du CPS, chaque communauté économique régionale propose un candidat pour un siège au Conseil exécutif. Ce sont les régions qui décident quel pays occupera le siège pour trois ans et pour deux ans. Le processus de désignation varie en fonction des régions, mais nous pouvons distinguer deux grandes tendances.

Il y a la méthode impartiale, qui vise à permettre à chaque État de participer au CPS. Dans ce cas, la rotation se fait par ordre alphabétique. L'Afrique centrale et de l'Ouest utilisent cette méthode. Cependant, la CEDEAO a ajouté deux règles : le Nigéria est titulaire permanent du siège pour trois ans, et les titulaires du siège pour deux ans ont automatiquement le droit d'accomplir un second mandat.

Afin d'assurer une représentation équitable au sein du CPS, chaque communauté économique régionale propose un candidat

Dans d'autres cas, le processus est basé sur le mérite. Les États qui veulent un siège au CPS doivent faire part de leur intérêt et défendre leur position auprès de leurs pairs. L'Afrique de l'Est a opté pour ce processus, fondé sur les dynamiques intra-régionales et bien plus imprédictible.

En Afrique australe, le processus est mixte : il suit l'ordre alphabétique mais un État peut passer son tour. Dans ce cas, les autres États doivent s'entendre sur un remplaçant.

Que peut-t-il se passer ?

L'élection des membres du CPS a traditionnellement lieu en janvier, et ces derniers prennent leurs fonctions en avril. Sur la base des critères mentionnés ci-dessus et des sources à Addis, voici quelques-uns des scénarios possibles :

En Afrique du Nord, il est probable que la Tunisie et l'Égypte remplaceront l'Algérie et la Libye.

En Afrique de l'Ouest, les candidats probables sont le Nigeria (pour un second mandat), la Sierra Leone et le Libéria (pour leur premier mandat au CPS)

En Afrique centrale, les candidats devraient être le Burundi, le Tchad et le Cameroun. Toutefois, en raison de la situation dans le pays, il n'est pas certain que le Burundi sera accepté au niveau régional et continental. Le Gabon a fait part de son intérêt pour le remplacer.



TRADITIONALLY, NEW PSC MEMBERS
ARE ELECTED IN JANUARY, AND
TAKE UP OFFICE IN APRIL

Membres actuels du CPS (15)

Afrique centrale	Afrique de l'Est	Afrique du Nord	Afrique australe	Afrique de l'Ouest
Burundi (depuis 2014)	Éthiopie (depuis 2014)	Algérie (depuis 2013)	Mozambique (depuis 2013)	Nigéria (depuis 2014)
Tchad (depuis 2014)	Tanzanie (depuis 2012)	Libye (depuis 2010)	Namibie (depuis 2014)	Niger (depuis 2014)
Guinée équatoriale (depuis 2010)	Ouganda (depuis 2012)		Afrique du Sud (depuis 2014)	Guinée (depuis 2014)
				Gambie (depuis 2014)

Élections de 2016

Région	Sièges disponibles	États pressentis pour être candidats à l'élection	Nombre d'années passées au CPS
Afrique centrale	3	Burundi Cameroun Tchad Gabon	6 ans 6 ans 6 ans 6 ans
Afrique de l'Est	3	Éthiopie Kenya Tanzanie Ouganda	8 ans 5 ans 4 ans 7 ans
Afrique du Nord	2	Égypte Tunisie Algérie	4 ans 2 ans 8 ans
Afrique australe	3	Botswana Malawi Afrique du Sud	2 ans 5 ans 10 ans
Afrique de l'Ouest	4	Nigéria Niger Sierra Leone Libéria	12 ans 2 ans Aucune Aucune

En Afrique de l'Est, c'est actuellement l'Éthiopie, l'Ouganda et la Tanzanie qui occupent un siège au CPS. Il semble que les deux premiers aient l'intention de conserver leur siège, alors que la Tanzanie quittera le Conseil. Jusqu'à présent, le Kenya et le Soudan ont exprimé leur intérêt à occuper le siège restant.

La situation est plus incertaine pour la région d'Afrique australe. Si l'on se réfère à l'ordre alphabétique, c'est le Botswana, le Malawi et le Zimbabwe qui devraient être les prochains membres. Mais en date de décembre 2015, aucune décision n'avait encore été prise.

Les défis qui attendent le CPS

Le principal défi du CPS sera de maintenir un degré élevé d'engagement en faveur des crises qui affectent le continent. Son efficacité sera mise à l'épreuve par le fait que certaines puissances régionales comme l'Afrique du Sud et l'Algérie seront absentes du Conseil pour les prochaines années.

Un autre défi sera de rationaliser la complémentarité entre le CPS et les mécanismes régionaux. En 2015, le principe de subsidiarité a été mis en difficulté lors des crises au Burundi et au Burkina Faso, avec des résultats variables. Les prochains membres du CPS devront définir avec leurs

homologues régionaux une approche unifiée qui prend en compte les principes consacrés dans les divers instruments juridiques.

Il est par ailleurs possible que la présidente de la Commission de l'UA, Nkosazana Dlamini-Zuma, ne se représente pas à la fin de son mandat, qui se termine en juillet 2016. Des analystes sud-africains la considèrent comme favorite pour remplacer le président Jacob Zuma lorsque son mandat prendra fin en 2019; si elle choisit cette voie, elle ne pourra pas accomplir un autre mandat de quatre ans à Addis Abéba.

Les nouveaux commissaires de l'UA seront eux aussi renouvelés en 2016. Ceci aura un impact significatif sur les dynamiques au sein de l'institution et sur la mise en œuvre des décisions du CPS.



Analyse de situation

Dans la ligne de mire?

Le CPS se retrouve au début de chaque année avec une longue liste de priorités urgentes, de situations instables et de crises imminentes. L'année 2016 ne fait pas exception. Lorsqu'ils regardent vers le futur, les États membres ne peuvent que constater qu'en dépit des progrès accomplis sur le continent, beaucoup de travail reste encore à faire et plusieurs décisions difficiles restent encore à prendre.

Préoccupations au Soudan du Sud et en Somalie

Le CPS entame cette nouvelle année avec plusieurs questions non résolues héritées de 2015.

En tête de ces questions figure celle du Soudan du Sud, où la guerre civile se poursuit malgré la signature au mois d'août d'un Accord de paix entre le gouvernement et les rebelles. Les deux parties sont accusées d'avoir initié de nouveaux combats qui sont susceptibles de s'intensifier à mesure que le pays entre dans la saison sèche, qui est traditionnellement la saison des combats (pendant la saison des pluies, la majeure partie du pays est inaccessible, ce qui limite les activités militaires).

La question à laquelle le CPS doit trouver réponse est la suivante : n'a-t-il pas déjà tout tenté concernant le Soudan du Sud? Il a essayé la patience, il a misé sur les négociations et il a soutenu les sanctions ciblées et un embargo sur les armes. Rien de tout cela ne semble avoir fait une différence. Le CPS a-t-il d'autres atouts dans son jeu à faire valoir ? Ou bien ce conflit met-il tout simplement en évidence les limites de son pouvoir?

Comme toujours, le CPS suit de très près les progrès réalisés dans la lutte contre Al Shebab en Somalie. La Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) est la première grande intervention militaire entreprise exclusivement par l'UA et, à ce titre, l'opération est devenue un test en vue d'interventions similaires dans le futur. Si l'AMISOM est un succès, le CPS bénéficiera d'une option supplémentaire à faire valoir dans des situations de conflits supposément insolubles (tels que le Soudan du Sud, peut-être).

Plusieurs révélations sur la conduite du personnel de l'AMISOM ont remis en cause la mission

Cependant, la Somalie se trouve dans une sorte d'impasse, toutes les parties au conflit—l'AMISOM, le gouvernement fédéral, Al Shebab et les différentes régions autonomes—semblant se contenter du statu quo. Même s'il n'est pas en mesure de reprendre le territoire qu'il a perdu, le groupe rebelle contrôle encore une grande partie du pays ; certaines zones de la Somalie restent en effet hors de portée de l'AMISOM. Le gouvernement, quant à lui, dépend encore entièrement de la mission africaine pour maintenir son autorité, qui reste limitée.

Plusieurs révélations sur la conduite du personnel de l'AMISOM, notamment des rapports selon lesquels des troupes auraient pris des civils pour cible, ont remis en cause la mission. Plus récemment, une enquête menée par l'organisation *Journalists for Justice* sur le contingent kenyan de l'AMISOM a conclu que les troupes kenyanes

étaient responsables de violations flagrantes des droits de l'homme, et que des éléments des Forces de défense du Kenya se sont rendus coupables de collusion avec Al Shebab dans le cadre d'un trafic illégal de sucre et de charbon. Le CPS devra enquêter avec diligence sur ces allégations et, si elles sont avérées, il devra trouver un moyen de réformer la mission afin de s'assurer qu'elle respecte son mandat. Cela est d'autant plus important que le pays élira son nouveau président en 2016, bien qu'il est possible que ce scrutin soit repoussé.

Un rôle crucial à jouer au Burundi

Le Burundi représente une autre source de préoccupations. Les violences s'y intensifient depuis la réélection controversée du président Pierre Nkurunziza pour un troisième mandat. Le CPS a adopté une position ferme contre les actions de Nkurunziza, notamment en imposant des sanctions ciblées contre les individus responsables de l'instabilité, mais celles-ci n'ont eu qu'un impact limité.

La situation est devenue telle que le Conseil de sécurité de l'ONU s'est saisi de la question et cherche désormais quelles réponses il pourrait y apporter, y compris le déploiement de Casques bleus (les options envisagées incluent la création d'une nouvelle force de maintien de la paix et le redéploiement temporaire des troupes de la Mission de l'ONU pour la stabilisation en RDC). Le CPS a encore un rôle crucial à jouer puisqu'il doit être prêt à conseiller le Conseil de sécurité de l'ONU sur la réponse la plus efficace à apporter.

Dernier point, mais non le moindre, le CPS surveillera l'évolution des situations en cours au Burkina Faso, en République centrafricaine, en Libye, au Mali et au Nigéria. En 2015, le Conseil a joué un rôle moins direct dans ces conflits, certaines organisations régionales ou internationales s'y étant plus investi, mais ces situations représentent néanmoins des menaces majeures à la paix et à la sécurité en Afrique et restent en bonne place sur l'ordre du jour du CPS.

Le CPS espère que le Burkina Faso disparaîtra de son ordre du jour après les élections présidentielles de novembre. Le nouveau gouvernement pourra-t-il répondre aux attentes du peuple, qui a renversé l'ancien dictateur Blaise Compaoré ? Plus urgent encore, est-il en mesure de résoudre les tensions au sein des forces armées qui ont temporairement fait dérailler la transition en 2015 ?

En RCA, un nouveau gouvernement devrait être en place au début de l'année 2016, les élections présidentielles et législatives étant prévues pour le 27 décembre (premier tour) et le 31 janvier 2016 (2^e tour du scrutin présidentiel, si nécessaire). Le nouveau président héritera de tous les problèmes qui ont frappé l'administration de transition – des coffres presque

vides, des forces armées peu fiables et une fonction publique dysfonctionnelle – et aura besoin d'un appui international considérable pour avoir une chance de résoudre le conflit.

L'instabilité en Libye et le terrorisme au Mali et au Nigeria

La Libye a fait les gros titres en 2015, principalement en raison de son rôle de lieu de transit pour les réfugiés africains et syriens se dirigeant vers l'Europe – les flux migratoires constituant une préoccupation majeure de la politique étrangère de l'Union européenne, le principal partenaire financier de l'UA. Mais ce problème ne peut être résolu que dans le cadre d'une solution globale à la crise politique qui secoue la Libye.

L'instabilité chronique qui touche le Mali s'est à nouveau manifestée lors de l'attaque de l'hôtel Radisson Blue à Bamako, en novembre dernier. L'attaque, qui a fait au moins 21 morts, a mis en lumière le rôle du Mali en tant que plaque tournante pour les mouvements islamistes violents opérant dans le Sahel. Malgré les progrès réalisés dans la stabilisation du sud du Mali, une grande partie du nord du pays reste difficile à atteindre tant pour le gouvernement malien que pour la mission de paix déployée par les Nations unies.

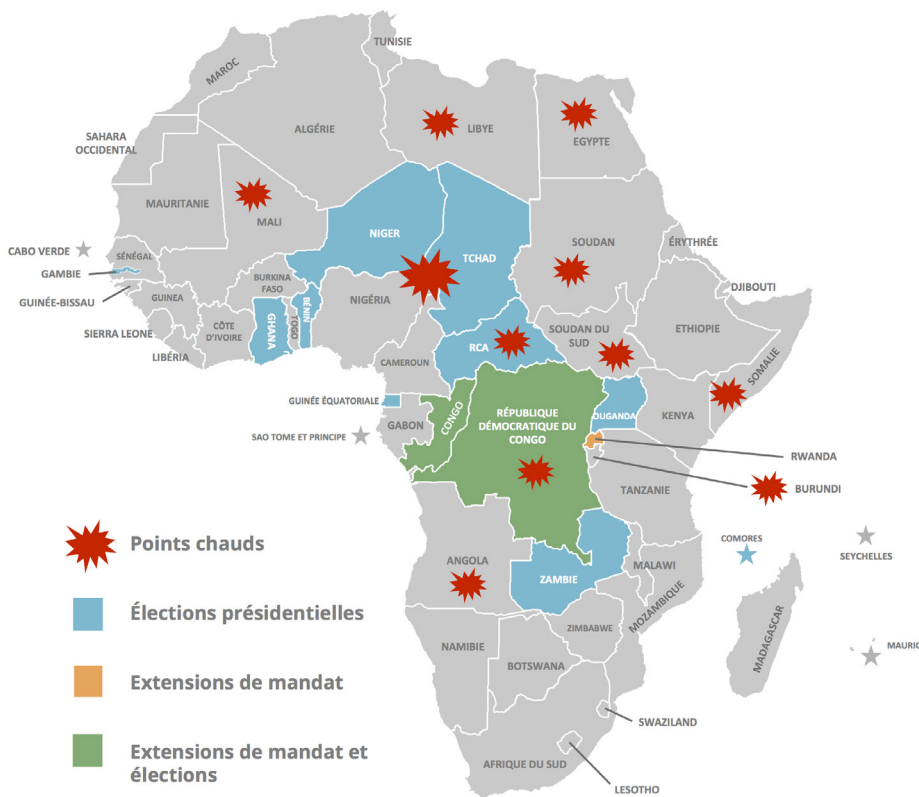
Le Nigeria continue quant à lui sa lutte contre l'insurrection de Boko Haram, avec l'aide d'autres pays de la région. Le CPS a joué un rôle majeur en 2015 pour persuader les pays touchés par cette menace à travailler ensemble sous la bannière de la Force multinationale conjointe qui est désormais basée à N'Djamena. Le défi pour l'année à venir consistera à s'assurer que cette force devienne pleinement opérationnelle.

Situations à surveiller: les deux Congo, l'Égypte et la Guinée-Bissau

Si personne ne peut prédire l'avenir, il est toutefois possible d'identifier les situations les plus susceptibles de s'envenimer au cours de la prochaine année et ainsi de requérir davantage l'attention du CPS.

L'avenir du président Joseph Kabila reste un souci majeur, notamment s'il décide de briguer un troisième mandat. D'immenses manifestations ont déjà eu lieu à travers la République démocratique du Congo (RDC) afin de protester contre cette éventualité, et l'émergence de nouveaux troubles civils n'est pas à exclure. Comment Kabila y répondra-t-il ? L'opposition se tournera-t-elle vers les armes ? Les réponses à ces questions détermineront l'avenir de l'un des plus grands pays d'Afrique, qui a connu une période de stabilité relative au cours des dernières années. Des dynamiques similaires sont en jeu en République du Congo, où le président Denis Sassou Nguesso a remporté un référendum lui permettant de solliciter

L'Afrique en 2016



Points chauds

Angola	Instabilité politique croissante
Burundi	Instabilité du fait de la violence politique
Cameroun, Tchad, Nigéria & Niger	Insurrection islamiste
RCA	Premières élections après la guerre civile et la période de transition
RDC	Extension possible de la limite de mandats et élections controversées
Egypte	Rébellion en développement
Libye	Guerre civile
Mali	Rébellion islamiste
Niger	Tentative de coup d'État
Somalie	Guerre civile en cours
Soudan du Sud	Guerre civile
Soudan	Guerre au Darfour

un autre mandat. Les deux Congo connaîtront donc en 2016 des élections présidentielles sous haute tension.

L'insurrection larvée qui sévit dans la péninsule du Sinaï en Égypte représente une autre source de préoccupations. La situation s'y est considérablement détériorée au cours du mandat du président Abdel Fatah al-Sissi. L'attaque ayant provoqué l'écrasement d'un avion de ligne russe en octobre est que l'exemple le plus spectaculaire de la résistance violente qui prévaut dans la région et qui a attiré des groupes radicaux tels que l'État islamique. La réaction musclée du régime n'a fait qu'aggraver la situation et augmenté la probabilité de voir la violence s'étendre du Sinaï à d'autres parties de l'Égypte.

La Guinée-Bissau semble aussi actuellement aux prises avec l'instabilité. Depuis 1974, aucun président n'a terminé un mandat complet de cinq ans, ce qui en dit long sur la situation politique au pays. En 2015, le président José Mário Vaz a réchappé de justesse à une autre crise constitutionnelle – crise qu'il a lui-même engendrée en renvoyant son Premier ministre – mais son avenir est loin d'être assuré.

Comme toujours, le CPS suivra également de près les différentes élections prévues sur le continent. En plus des élections susmentionnées en RCA, en Somalie, en RDC et

en République du Congo, le scrutin qui aura lieu en Ouganda pourrait être source de controverses.

Les électeurs du Bénin, des Comores, du Tchad, de la Guinée équatoriale, du Gabon, de la Gambie, du Niger, de Sao Tomé et Principe, de la Sierra Leone et de la Zambie seront également appelés à élire de nouveaux dirigeants.

Remaniement de la composition du CPS

Le CPS doit aussi prendre position, une fois pour toutes, sur l'avenir de la Force africaine de réaction rapide. Bien qu'il ait été salué comme un succès, l'exercice Amani Africa II n'a pas aidé à dissiper la confusion autour de la Capacité africaine de réaction imminente aux crises (CARIC) et de la Capacité de déploiement rapide de la Force africaine en attente (FAA).

Aucun détail sur l'opérationnalisation du déploiement et le processus d'autorisation de déploiement de l'une ou l'autre de ces capacités n'est encore disponible. Bien qu'en théorie la CARIC aurait dû être incorporée au sein de la FAA, les deux forces ont des structures opérationnelles et financières très différentes, ainsi que des critères de déploiement distincts : le CPS doit expliquer clairement comment leur articulation pourra se faire en pratique.

Dans l'ensemble, le CPS a devant lui une autre année très chargée et devra se mettre rapidement au travail.

Vues d'Addis

Shakespeare contre Molière à l'Union africaine



Même si cela n'est jamais officiellement reconnu, le fossé entre anglophones et francophones se fait encore ressentir dans les couloirs de l'UA à Addis Abéba. L'année qui vient sera marquée par l'élection des nouveaux membres du Conseil de paix et de sécurité et des Commissaires, et l'on peut se demander si cette question sera toujours à l'ordre du jour. Peut-être même sera-t-elle un atout pour certains éventuels candidats du compromis, issus de groupes linguistiques minoritaires au sein de l'UA ?

Les pays anglophones et francophones représentent deux tiers des États membres de l'UA. Les autres langues officielles de l'UA sont le portugais et l'arabe. Les décisions clés au sein de l'organisation sont bien souvent influencées par la dynamique entre ces deux blocs. La rude concurrence pour le poste de président de la Commission de l'UA en 2012 a de nouveau mis en lumière cette fracture, alors que beaucoup espéraient qu'elle ne soit que chose du passé. La victoire de la sud-africaine Nkosazana Dlamini-Zuma contre le président sortant, Jean Ping, a été considérée par certains comme une victoire pour l'Afrique anglophone sur l'Afrique francophone. Le fait que les deux principaux postes de l'organisation – président et vice-président de la Commission – sont détenus respectivement par des ressortissants sud-africain et kenyan renforce cette impression. Pourtant, l'on est droit de douter de la pertinence de cette fracture dans l'Afrique contemporaine.

La rude concurrence pour le poste de président de la Commission de l'UA en 2012 a de nouveau mis en lumière cette fracture

Étant donné que l'ancêtre de l'UA, l'Organisation de l'unité africaine (OUA), a notamment été créé pour lutter contre les derniers bastions du colonialisme, il semble paradoxal que le fossé entre ses membres découle de la lutte pour le partage du continent par ses colonisateurs. En outre, la réalité intrinsèque de ces blocs linguistiques devrait être remise en question. Sont-ils réellement homogènes? Et si le fossé entre les pays africains se situait à un autre niveau?

L'héritage de deux approches coloniales différentes

L'une des questions qui divisent les pays anglophones et francophones au sein de l'UA est leur approche dans leurs relations avec les pays occidentaux et leurs anciens États coloniaux, les francophones étant souvent accusés d'être trop proches de la France.

Selon les experts, cette fracture réside dans les natures différentes des régimes coloniaux français et britanniques, le premier privilégiant l'administration directe et le deuxième l'administration indirecte. Cette différence a eu un impact sur le profil des élites africaines à l'heure des indépendances. L'historien britannique Michael Crowder avance que « [l]es Français ont dans une certaine mesure encouragé la formation d'une élite indigène, qui a été absorbée dans les services administratifs territoriaux et

fédéraux, bien qu'à une échelle assez réduite. De leur côté, les Britanniques ont activement découragé, dans les années 1920 et 1930, la formation d'une classe d'Africains européens, notamment au niveau de l'administration coloniale centrale ».

Sous l'administration indirecte de l'Empire britannique, les populations colonisées étaient considérées comme « indigènes ». Cependant, sous le régime français d'assimilation, les sujets colonisés étaient souvent considérés comme Français, à condition de parler la langue et de respecter les valeurs culturelles françaises. Cela a permis à plusieurs futurs chefs d'État d'Afrique francophone de démarrer leur carrière politique au parlement français avant la vague d'indépendances. L'ancien président ivoirien Félix Houphouët-Boigny, par exemple, a été parlementaire français avant de devenir le chef d'État de la Côte d'Ivoire devenue indépendante.

La plupart des États francophones se sont vus « accorder » leur indépendance

Ces différences cruciales concernant l'administration coloniale ont également eu un impact sur les relations entre les élites post-coloniales et la communauté internationale. Ces différences ont aussi été visibles au sein-même de l'OUA.

À l'exception notable de la Guinée, qui a refusé les conditions de son indépendance telles que dictées par la France, la plupart des États francophones se sont vus « accorder » leur indépendance par leurs anciens maîtres coloniaux. Les élites politiques dans les pays francophones ont maintenu des relations étroites avec la France et la Belgique à travers une série d'accords, concernant notamment la coopération militaire et la présence de fonctionnaires français dans les structures gouvernementales. Ainsi, leurs relations avec les pays occidentaux ont été moins hostiles. Ces États nouvellement indépendants se sont pour la plupart rangés dans le camp des non-alignés, avec néanmoins un fort penchant en faveur du bloc occidental.

En revanche, la plupart des États anglophones ont fondé leur identité nationale sur leur lutte contre les colonisateurs, lutte menée par des mouvements de libération nationale. En conséquence, leurs actions et leurs prises de position politiques sur la scène internationale – au sein de l'OUA puis de l'UA – sont encore marquées par cette expérience.

En outre, de nombreux États anglophones d'Afrique australe n'ont obtenu leur indépendance que beaucoup plus tard par rapport à l'Afrique francophone, ce qui a également contribué à façonner d'une manière différente leur expérience différente vis-à-vis de l'Occident.

Pas de fracture idéologique claire

Pendant la Guerre froide, le clivage linguistique au sein de l'OUA a cependant été relégué au second plan puisque la principale ligne de fracture se dessinait la plupart du temps entre les « modérés » – en faveur du bloc occidental – et les « progressistes ». Or, ce schisme ne suivait justement pas clairement des lignes linguistiques.

La plupart des États francophones faisaient partie des « modérés » tandis que les « progressistes » étaient dominés par les États anglophones comme le Nigeria et le Kenya. Toutefois, certains pays francophones comme le Mali et la Guinée, qui se sont tournés vers l'Union soviétique pendant la Guerre froide, ont également été étiquetés de « progressistes ».

En parallèle, le débat sur les modalités de l'unité africaine a également transcendé la fracture linguistique. Le groupe de Casablanca, qui réunissait les États en faveur d'une refonte totale des divisions héritées de l'époque coloniale, était marqué par l'hétérogénéité. Il comprenait en effet de nombreux pays francophones (Mali et Guinée), ainsi que le Maroc, l'Égypte, la Libye et l'Algérie. Quant à lui, le Groupe de Monrovia, qui favorisait une coopération renforcée entre les États nouvellement indépendants, comptait dans ses rangs le Cameroun, le Congo-Brazzaville, la Côte d'Ivoire, le Dahomey (Bénin), le Gabon, la Haute-Volta (Burkina Faso), Madagascar, la Mauritanie, le Niger, le République centrafricaine, le Sénégal, le Tchad, l'Éthiopie, le Liberia, le Nigeria, la Sierra Leone, la Somalie, le Togo, la Tunisie et le Congo (République démocratique du Congo, ou RDC).

La course à la présidence de l'OUA / UA

La fracture anglophone-francophone ré-émerge souvent lorsque les membres de l'Organisation se préparent à choisir un nouveau président de la Commission de l'UA. Cependant, la fracture est là-aussi moins nette que l'on pourrait le croire. Par exemple, la candidature du Guinéen Diallo Telli, deuxième Secrétaire général de l'OUA, a été proposée par le Kenya. En 1978, la lutte pour le poste de secrétaire général de l'OUA entre les francophones William Eteki Mboumoua et Edem Kodjo – originaires respectivement du Togo et du Cameroun – était due à leurs supposées divergences idéologiques. Le premier était considéré comme progressiste tandis que le second était accusé d'être trop proche de Paris. Kodjo l'a finalement emporté et a œuvré comme secrétaire général de 1978 à 1983.

Le conflit de 2012

À ce jour, les États anglophones persistent à affirmer que les pays francophones ne sont « pas vraiment indépendants », en raison de leurs liens institutionnels étroits avec la France. Le président nigérian, Muhammadu Buhari a par exemple

affirmé en septembre 2015, dans une entrevue à la télévision française, que Paris « est encore en charge dans ses anciennes colonies ».

Au cours de la campagne de 2012 en Afrique du Sud, prévalait aussi l'idée que le président de la Commission Jean Ping, un ressortissant gabonais ayant fait ses études en France, serait incapable de s'opposer à l'intervention de la France dans des pays tels que la Côte d'Ivoire et la Libye. La défaite de Ping a été célébrée comme une victoire par *procuration a posteriori* contre la France.

Plusieurs témoignages au sujet de la campagne pour la présidence de la Commission, en 2012, soulignent que la candidature de Ping a été « en grande partie soutenue par les pays francophones » tandis que celle de Dlamini-Zuma a été défendue par les pays anglophones. La réalité est toutefois beaucoup plus subtile. Notamment, plusieurs pays anglophones n'ont pas soutenu Dlamini-Zuma. L'ancien chercheur de l'Institut de paix et de sécurité, Mehari Maru, avait noté en 2012 que « Certains pays tels que le Nigeria, le Ghana, l'Égypte, le Kenya et l'Éthiopie ont effectivement soutenu le Dr. Ping dans le but d'empêcher l'élection du Dr. Dlamini-Zuma. » L'une des raisons à cette opposition résidait dans le fait que la candidature de l'Afrique du Sud violait la règle non-écrite selon laquelle les candidats à la présidence de la Commission doivent provenir de petits États.

De même, de nombreux pays francophones n'ont pas apporté leur soutien au candidat gabonais. Des pays tels que le Bénin, le Burundi et le Tchad ont apparemment voté pour Dlamini-Zuma, en dépit de supposées pressions de la part de la France.

La défaite de Ping a été célébrée comme une victoire par *procuration a posteriori* contre la France

Les États africains contemporains définissent le plus souvent leur politique étrangère en fonction de leurs propres intérêts, plutôt que de la communauté linguistique à laquelle ils appartiennent. Bien souvent, l'appartenance à un bloc régional est un marqueur plus pertinent que la langue. Alors que la candidature de Dlamini-Zuma a été inconditionnellement soutenue par la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), celle de Ping n'a pas réussi à recueillir le même soutien au sein de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) et de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). C'est à ce niveau que l'élection s'est jouée.

Certains ont souligné que ni l'anglais, ni le français, ni le portugais, ni même l'arabe ne pouvaient être considérés comme une langue africaine. Dlamini-Zuma s'est fait pour particularité d'insérer des paragraphes en swahili dans ses discours. Voilà peut-être une autre solution à la fracture linguistique de l'Afrique ?

Ni l'anglais, ni le français, ni le portugais, ni même l'arabe ne peuvent être considérés comme une langue africaine

Les anglophones dominent l'actuelle Commission

L'actuelle Commission de l'UA se caractérise par une prédominance des anglophones, les postes de président et de vice-président étant occupés par deux ressortissants de pays anglophones.

Sur les huit Commissaires, quatre sont issus de pays anglophones et deux de pays francophones. La répartition est plus équitable entre les huit Directions, puisque trois d'entre elles sont gérées par des anglophones et deux par des francophones. Parmi les trois autres directions, l'une est dirigée par un arabophone, une autre par un Éthiopien (locuteur amharique) et la dernière est vacante. Il existe un déséquilibre frappant entre les organes relevant directement du bureau du président : huit des onze organes sont dirigés par des ressortissants de pays d'Afrique anglophone, tandis que les deux restants sont dirigés par un francophone et un arabophone. Le cabinet du président est principalement composé de ressortissants des pays de la SADC, à l'exception de deux francophones originaires du Cameroun et de la RDC.

Une fois de plus, l'importance du facteur linguistique doit être nuancée. L'on pourrait aussi faire valoir que les trois postes clés de l'UA (président de la Commission, vice-président de la Commission et Commissaire à la paix et à la sécurité) sont détenus par des ressortissants de pays gouvernés par des anciens mouvements de libération nationale (Afrique du Sud, Kenya et Algérie). Comme indiqué précédemment, une telle tendance désavantage les États francophones de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique centrale pour des raisons d'ordre historique.

Le français sur le déclin

Le déclin de la France en tant que grande puissance sur la scène internationale a sans doute un impact sur l'influence que les États francophones ont dans les affaires internationales. Beaucoup d'États francophones, à l'exception de pays comme la Côte d'Ivoire, sont relativement petits, économiquement

faibles et bien trop souvent aux prises avec des problèmes politiques. Bien que plusieurs affirment que ces facteurs nuisent à l'activité diplomatique des pays francophones au niveau de l'UA, il faut reconnaître que certains pays, comme le Sénégal, ont une influence diplomatique bien plus grande que leur taille ne le laisserait penser. Le président sénégalais Macky Sall préside ainsi le comité d'orientation du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NÉPAD) et est considéré comme une personnalité importante à l'échelle continentale.

Certains pays, comme le Sénégal, ont une influence diplomatique bien plus grande que leur taille ne le laisserait penser

En outre, la domination de l'anglais en tant que langue internationale, au détriment du français, ajoute aussi à la saillance de la fracture linguistique. La traduction des documents et des délibérations est un enjeu majeur à l'UA. Les fonctionnaires francophones se plaignent souvent que si que leurs efforts pour apprendre la langue de Shakespeare sont bien réels, ceux de leurs collègues anglophones pour se familiariser avec la langue de Molière le sont moins. Tout cela conduit parfois à un manque de compréhension et à de la méfiance politique.

Le fossé entre les « anglophones » et les « francophones » est-il aussi pertinent aujourd'hui que par le passé? Il est clair qu'en dépit des limites soulignées dans ce texte, les différences linguistiques ont encore un impact sur les attitudes qui façonnent les dynamiques internes de l'UA. La prochaine Commission devrait aborder cette scission en assurant une répartition plus équitable des positions à au sein de l'organisation.

Documents

- Michael Crowder, « Indirect Rule: French and British Style », *Journal of the African International Institute*, XXXIV:3, juillet 1964, 197–205..
- Mehari Taddele Maru, « Rethinking and Reforming the African Union Commission Elections », *African Security Review*, 21:4, décembre 2012, 64–78.

Vues d'Addis

Bilan de l'année 2015 : des résultats mitigés pour le CPS



Au cours de l'année écoulée, le Conseil de paix et de sécurité a eu énormément de crises à gérer. Celles ayant touché le Soudan du Sud, la République centrafricaine (RCA) et la Libye perdurent, tandis que le Burundi a sombré dans l'insécurité et les troubles politiques. Le Burkina Faso a connu un coup d'État en septembre, et les groupes terroristes continuent de semer la terreur en Somalie et au Nigéria.

Le CPS s'est réuni plus de 70 fois depuis le sommet du 30 janvier dernier et a effectué deux missions de terrain, au Mali et au Soudan. Des décisions importantes ont été prises, avec plus ou moins de succès.

L'une des plus grandes réussites du CPS en 2015 réside dans l'assentiment de la région ouest-africaine dans la mise en place de la Force d'intervention conjointe multinationale (MNJTF) contre Boko Haram; cette force n'est toutefois pas encore opérationnelle et manque de financement international.

Au Burundi, le CPS a été proactif mais pas toujours entendu. Il a été contraint de laisser la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC) en charge du dossier. Il a enregistré un succès notable au Burkina Faso, ayant grandement contribué à la chute de la junte militaire en septembre. Malgré d'interminables réunions et sommets pour tenter de mettre fin à la guerre civile, la situation au Soudan du Sud a par contre échappé à son contrôle. Par ailleurs, il a été critiqué par les organisations des droits de l'homme pour avoir attendu près de huit mois avant de publier les détails du rapport Obasanjo sur les violations des droits de l'homme dans le pays.

Le CPS s'est réuni plus de 70 fois depuis le sommet du 30 janvier dernier et a effectué deux missions de terrain

Appuyer les efforts de l'EAC au Burundi

La situation au Burundi a beaucoup évolué au courant de l'année. Suite à l'annonce du président Pierre Nkurunziza de se présenter pour un troisième mandat, des manifestations de grande ampleur ont eu lieu dans tout le pays. Ces protestations populaires ont dégénéré en affrontements violents. Face à ces développements, le CPS s'est réuni huit fois pour discuter de la situation depuis mars 2015.

Bien que l'UA soit la garante des Accords d'Arusha, l'implication du CPS s'est limitée à un appui aux efforts de l'EAC. La Tanzanie et l'Ouganda, respectivement président de l'EAC et médiateur pour la crise au Burundi, sont membres du CPS et ont donc assuré un lien direct entre les deux organisations. Dans ses communiqués du 14 mai et du 9 juillet, l'UA a ainsi fait siens les appels de l'EAC à reporter les élections, à former un gouvernement d'unité nationale et à respecter l'Accord d'Arusha. Le gouvernement de Bujumbura n'a toutefois pas tenu compte des demandes du CPS.

17 octobre
2015

LE CPS ADOPTE DES SANCTIONS
CONTRE DES INDIVIDUS AU BURUNDI

Lors de la réunion du 13 juin à Johannesburg, les chefs d'État et de gouvernement ont décidé de déployer sur le terrain des observateurs des droits de l'homme et des soldats. Ce déploiement a eu lieu le 22 juillet.

La position du CPS sur la situation au Burundi a été ambiguë. Il a appelé au report des élections présidentielles et législatives et au respect de l'Accord d'Arusha, mais ne s'est jamais prononcé explicitement contre un troisième mandat du président sortant, ce qui était pourtant la source des tensions dans le pays. Il semble que l'UA a préféré calmer les tensions plutôt que de s'attaquer au cœur du problème. Il est probable que plusieurs chefs d'État et de gouvernement du CPS partagent l'interprétation juridique de Nkurunziza quant aux dispositions constitutionnelles du Burundi. En appelant à la formation d'un gouvernement d'unité nationale, le CPS espérait que les élections soient organisées alors qu'il était évident que l'opposition boycotterait le scrutin.

Lors de sa 531^{ème} réunion, qui a eu lieu après le scrutin, le CPS s'est contenté de prendre « note des élections présidentielles et législatives » organisées en dépit de ses appels antérieurs à un report. Plusieurs estiment qu'il aurait fallu sanctionner le Burundi à ce moment-là, sur la base de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, afin d'éviter que la crise ne s'aggrave.

La position du CPS sur la situation au Burundi a été ambiguë

Le CPS monte au créneau

La réunion du CPS du 17 octobre a marqué un changement radical dans l'approche de l'UA dans le dossier. Le Conseil a adopté des sanctions contre les responsables des violences au Burundi; a augmenté le nombre d'observateurs des droits de l'homme et d'experts militaires dans le pays; a demandé à la Présidente de la Commission de lui soumettre des rapports mensuels sur la situation des droits de l'homme et les actes de violence au Burundi; et a mandaté la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples pour enquêter sur ces violations. De plus, il a prié la Commission d'accélérer la planification de circonstance « en vue du déploiement, au cas où la situation l'exigerait, d'une mission sous conduite africaine au Burundi, afin de prévenir une violence généralisée dans le pays ».

Ces décisions attestent de la volonté du CPS d'empêcher la situation de se dégrader. Sur le terrain toutefois, la situation ne s'est pas améliorée malgré les nombreux outils mobilisés (déploiement d'une délégation de haut-niveau en mai, déploiement des observateurs des droits de l'homme

et d'experts militaires, adoption de sanctions). Face à cette inefficacité relative, la question de l'approche adoptée par le CPS se pose. Le Conseil a en effet préféré se concentrer sur les conséquences de la crise plutôt que sur ses causes.

Le CPS récalcitrant face au rapport sur le Soudan du Sud

La guerre civile au Soudan du Sud est une autre source de frustration pour le CPS. L'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) a pris les devants dans le processus de paix et le CPS s'est contenté de faire siennes les décisions et recommandations de l'organisation régionale. Il a exprimé à plusieurs reprises sa déception face à l'incapacité des parties à s'entendre sur les questions en suspens afin de parvenir à un accord politique, et a condamné la poursuite des violences et la dégradation de la situation humanitaire.

La menace des sanctions ne s'est toutefois pas matérialisée. En sa 547^{ème} réunion tenue le 26 septembre 2015 au niveau des chefs d'État et de Gouvernement, le CPS a décidé de rendre public le rapport très attendu de la Commission d'enquête de l'UA sur le Soudan du Sud et de mettre fin au mandat de la Commission. Lors de cette réunion, le CPS a pris note des conclusions et recommandations contenues dans le rapport final de la Commission d'enquête et dans l'Avis séparé, y compris la création d'une Cour de justice indépendante, la Cour hybride du Soudan du Sud. Le rapport révèle l'ampleur des atrocités commises pendant le conflit.

Une action forte contre le Burkina Faso

L'une des principales décisions du CPS a été de rejeter le coup d'État contre le gouvernement de transition du Burkina Faso, le 16 septembre dernier. Dès le 18 septembre, il a suspendu la participation du pays aux activités de l'UA et imposé une interdiction de voyager et un gel des avoirs contre tous les membres du Comité national pour la démocratie, qui a dirigé le putsch. Même si l'approche choisie par la CEDEAO a été moins ferme, les sanctions de l'UA se sont avérées efficaces et le président Michel Kafando a été rétabli à son poste. Le CPS a levé le 26 septembre les sanctions contre le Burkina Faso.

Le laissez-faire du CPS en Libye

Le CPS est encore aux prises avec les conséquences de la résolution 1973 des Nations unies, qui a autorisé la création d'une zone d'interdiction aérienne au-dessus de la Libye, et de son incapacité à gérer à temps la guerre civile de 2011. Sans surprise, il a laissé l'ONU prendre les devants dans le processus de paix, se contentant la plupart du temps d'appeler à la fin des violences et d'endosser les initiatives et décisions de l'ONU. L'UA fait partie du Groupe international de

contact pour la Libye, qui s'est réuni plusieurs fois cette année sans avoir eu un réel impact sur le terrain.

L'UA essuie des pertes humaines en Somalie

L'année 2015 a été charnière pour la Somalie. Le CPS s'est notamment félicité des progrès accomplis par le gouvernement fédéral dans la réalisation de la Vision 2016, y compris dans ses aspects relatifs à la formation des États fédérés, au processus de révision constitutionnelle et aux élections prévues en 2016, et a discuté des gains militaires effectués par la Mission de l'UA en Somalie (AMISOM). L'UA a notamment salué les succès enregistrés au cours de l'opération conjointe UA-Armée somalienne ('Operation Juba Corridor'), lancée en juillet 2015 en réponse à l'attaque meurtrière de juin dernier contre une base de l'AMISOM, qui avait fait plus de 50 victimes dans les rangs de la mission. Cette opération, toujours en cours, « a permis de dégrader encore davantage les capacités d'Al Shabab et de déloger le groupe de ses bastions dans les régions de Gedo, Bakool et Bay ».

Une nouvelle force contre Boko Haram

Les attaques et enlèvements de Boko Haram ont connu un pic en 2014. Les capacités du groupe terroriste dépassent largement les frontières nigérianes et affectent toute l'Afrique de l'Ouest. Face à cette menace, le CPS a autorisé le 29 janvier le déploiement de la Force d'intervention conjointe multinationale (MNJTF), une mission forte de 7 500 personnels militaires et civils. Déployée par la Commission du bassin du lac Tchad (CBLT), cette force a pour mandat de créer un environnement sûr et de restaurer l'autorité étatique dans les régions affectées.

Le CPS a discuté à plusieurs reprises cette année de la situation en République centrafricaine

L'appui à la transition en RCA

Le CPS a discuté à plusieurs reprises cette année de la situation en République centrafricaine (RCA). Son rôle s'est cependant principalement limité à la surveillance et au suivi. Tout au long de l'année, il a appelé à la mise en œuvre effective de la feuille de route pour renforcer et institutionnaliser le processus de transition dans le pays. Il a endossé le « Pacte républicain pour la paix, la réconciliation nationale et la reconstruction » et salué la signature de l'accord global sur le désarmement, la démobilisation, la réintégration et le rapatriement, qui détaille les étapes en vue de la création d'institutions de sécurité nationales inclusives et légitimes.

Le mandat de la MINUAD renouvelé

Le CPS a discuté le 22 juin de la situation au Darfour et de l'action de l'opération hybride UA/ONU au Darfour (MINUAD), ainsi que de son futur. Le Conseil a réitéré son appui au document de Doha pour la paix au Darfour signé en 2010, qui a pour but d'apporter une solution politique durable à la crise, et a condamné les attaques contre la mission, qui entravent ses mouvements et son activité. Il a renouvelé son mandat pour une année supplémentaire.

Les relations ONU-UA prennent un nouveau départ

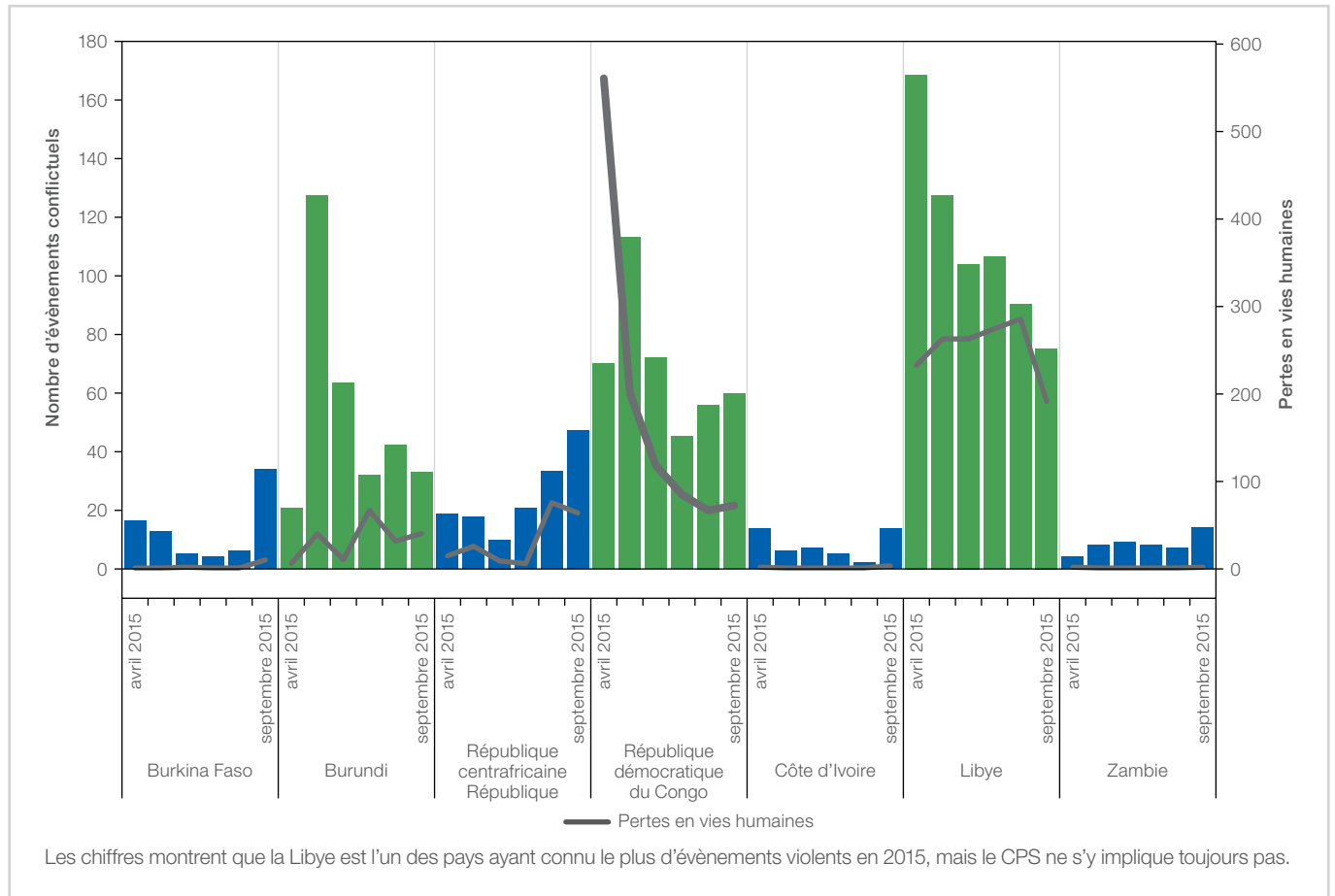
La question de la subsidiarité et de la coopération entre l'ONU et l'UA est au menu des discussions entre New York et Addis Abéba depuis des années. L'ONU a créé en 2014 un Groupe indépendant de haut niveau sur la Revue des opérations de paix afin d'étudier la question et de proposer une voie à suivre. Son rapport, intitulé « Unir nos forces pour la paix, l'action, la politique, le partenariat et les peuples », a été présenté au CPS le 10 août 2015. Ce dernier a favorablement accueilli le rapport, qui a revisité les recommandations contenues dans le rapport du Groupe d'experts UA-ONU sur les modalités d'appui aux opérations de maintien de la paix de l'UA (communément appelé rapport Prodi).

Le fait que l'UA est perçue comme un intervenant de première ligne et l'évolution de la perception du CPS par les membres du Conseil de sécurité de l'ONU ont participé à ce changement de paradigme. L'une des plus importantes décisions du CPS, par ailleurs largement passée inaperçue, a été prise lors de la réunion du 26 septembre à New York, lors de laquelle a été discutée la question du partenariat entre l'UA et l'ONU, notamment en ce qui concerne le financement des opérations dirigées par l'UA et approuvées par le Conseil de sécurité. Cette décision, qui renouvelle l'engagement des États membres de l'UA à financer les opérations de paix à hauteur de 25% (tout en acceptant tout appui au travers des contributions statutaires de l'ONU), est d'une importance stratégique pour la redéfinition du rôle de l'UA en la matière ainsi que pour le rééquilibrage des relations UA-ONU.

Les élections sous surveillance rapprochée

Dans son communiqué publié au sortir de la session publique du 14 janvier 2015, le CPS a noté que pas moins de 18 élections étaient prévues sur le continent africain en 2015, affirmant que plusieurs d'entre elles présentaient un risque de dérapage. Face à ces risques, il a souligné l'importance de surveiller de près les développements dans ces pays, de faire bon usage des mécanismes d'alerte rapide et de mettre en œuvre des initiatives de diplomatie préventive. Lors de la réunion du 8 avril, consacrée à ces élections, le Conseil a salué la tenue pacifique

Schéma 1 : Les violences politiques en 2015



Source: Armed Conflict Location and Event Data Project: Conflict Trends Report No.42 Octobre 2015

des élections au Nigéria, le pays le plus peuplé du continent, et a exhorté les autres membres de l'UA à suivre l'exemple.

De nouveaux mécanismes pour lutter contre les épidémies

Le CPS a déclaré en 2014 que les épidémies étaient une menace sécuritaire imminente pour le continent. Il a discuté à plusieurs reprises de l'épidémie d'Ebola en Afrique de l'Ouest au cours de l'année et décidé à deux reprises d'étendre le mandat de la Mission de soutien de l'UA à la lutte contre l'épidémie d'Ebola en Afrique de l'Ouest (ASEOWA). Lors de la réunion du 21 octobre, il a appelé à l'adoption d'une stratégie globale pour répondre de manière adéquate aux conséquences sociales, économiques et politiques de la crise sanitaire. Il a par ailleurs décidé de la création d'un « corps des volontaires africains de la santé, qui pourront être rapidement déployés sur le théâtre des épidémies et rendre compte au Conseil sur les progrès accomplis à cet effet ».

Les controverses sur la juridiction universelle

À la mi-2015, la question de la Cour pénale internationale (CPI) et de la juridiction universelle a dominé les discussions

à l'UA. En juin, la controverse provoquée par la participation du président soudanais Omar el-Béchir au sommet de Johannesburg, en dépit du mandat d'arrêt international émis contre lui par la CPI a notamment suscité des débats. Le CPS ne s'est toutefois pas penché sur la question. L'arrestation du chef des services de renseignement du Rwanda pendant une visite officielle à Londres, le 22 juin, a par contre été discutée par le Conseil.

Dans le communiqué publié au sortir de la réunion du 22 juin, le CPS a appelé à une application juste et transparente du principe de juridiction universelle. Estimant que cette arrestation était motivée politiquement et constituait une attaque non seulement contre un ressortissant rwandais mais aussi contre l'Afrique dans son ensemble, il a appelé à la « libération immédiate et inconditionnelle » du Lieutenant Général Karenzi Karake. Ce dernier a été libéré le 11 août après le jugement favorable d'un tribunal britannique.

Entretien avec le CPS

L'UA ne devrait pas essayer d'imiter l'ONU,
estime l'ambassadeur britannique



L'ambassadeur sortant du Royaume uni en Éthiopie, à Djibouti et auprès de l'UA et de l'UNECA, Greg Dorey, aborde avec le Rapport sur le Conseil de paix et de sécurité la question des relations entre l'UE et l'Afrique, du rôle croissant du CPS et du financement des opérations africaines de paix.

Quelle est l'importance de la dernière réunion consultative conjointe annuelle entre le Comité politique et de sécurité (COPS) de l'UE et le CPS ?

Cette réunion fait partie intégrante d'un processus incluant également le Sommet UE-Afrique, qui a eu lieu à Bruxelles et qui s'est très bien déroulé. Ces réunions permettent aux deux Conseils de discuter en détails d'un grand nombre de questions d'intérêt commun et de situations nationales. Au fil des ans, elles sont devenues plus consensuelles et formelles. Il semble qu'il n'y ait plus de grandes divergences d'opinions sur la plupart des crises nationales, et les participants sont parvenus à un accord de haut-niveau. Il y a tout de même eu de petits différends en ce qui concerne le financement des opérations de paix, les flux migratoires et la situation au Burundi.

Avez-vous constaté une amélioration des relations et une meilleure appréhension des situations entre le CPS de l'UA et le Conseil de sécurité de l'ONU sur le maintien de la paix ?

Généralement, oui. La relation était au plus bas il y a quelques années, lors de la crise libyenne en 2011, mais elle s'est depuis constamment améliorée. Les contacts sont plus fréquents et les deux Conseils ont notamment eu une conversation approfondie sur le maintien de la paix. C'est une bonne chose que l'UA n'essaie pas d'imiter l'ONU sur tous les points. Elle met l'accent sur les avantages comparatifs, le partage du fardeau et la compréhension mutuelle, qui sont les trois piliers de la position commune africaine en matière de maintien de la paix.

L'on se dirige maintenant vers un financement plus durable du maintien de la paix, qui reposait auparavant sur des arrangements ad hoc. Cela nécessite un engagement africain à la hauteur, comme cela a été souligné lors du sommet de Johannesburg. Nous devons aussi à présent déterminer plus en détails ce que l'UA et ses États membres peuvent faire et selon quel échéancier. Il est important que les membres africains du Conseil de sécurité de l'ONU trouvent une position commune et que nous travaillions avec le CPS et l'UA pour qu'il n'y ait pas de malentendus. Les efforts de l'UA en matière de maintien de la paix sont de plus en plus reconnus à New York.

Quel est votre avis sur l'architecture africaine de paix et de sécurité (APSA) ? Est-ce que le financement européen de l'AMISOM se poursuivra au même niveau ?

Certains éléments de l'APSA sont plus actifs que d'autres. C'est notamment le cas du CPS. Les partenaires clés restent engagés sur la question, mais il faut une approche

concertée. Un financement durable des opérations de paix est nécessaire. À ce titre, des discussions sont régulièrement engagées concernant la Facilité africaine de paix et son rôle en la matière.

Il est communément admis que l'Afrique doit fournir une partie de ce financement. Cela peut passer par le recours aux donateurs non-traditionnels. Le Commissaire à la paix et à la sécurité de l'UA s'est notamment rendu dans les États du Golfe, et la Chine annoncé une contribution de 100 millions de dollars au maintien de la paix en Afrique, ce qui constitue un signe encourageant.

En ce qui concerne l'AMISOM, nous ne voulons pas que la mission faiblisse maintenant. Elle fait un travail très important actuellement, elle est en train de gagner la bataille contre Al Shebab –au moins sur le terrain- et est parvenue à établir l'espace qui sera nécessaire en 2016 pour la reconstruction des structures et institutions politiques somaliennes. Il faut l'élargir le groupe des donateurs de l'AMISOM, qui reste pour le moment assez limité.

Pensez-vous que l'UA dispose des outils normatifs et de la volonté politique nécessaire pour lutter contre la crise migratoire ?

La question est l'une des principales priorités de l'Europe. Mais je pense qu'il est un peu tôt pour parler de cadre normatif au sein de l'UA car il s'agit d'un domaine récent, en constante évolution. Il y a bien eu en 2006 une Position africaine commune sur la migration, mais ce dont nous parlons actuellement est bien plus détaillé et interactif.

La somme de 1,8 milliard d'euros annoncée à La Valette ne représente pas la totalité du budget qui sera consacré à la crise. Il ne s'agit que de l'objectif initial portant sur un grand nombre de projets de développement dont le but est de s'attaquer aux causes profondes de la migration, à la sécurité frontalière et à la criminalité. D'après ce que je comprends, l'UA travaille actuellement sur un suivi de la réunion de La Valette et une réunion devrait avoir lieu à Nairobi pour poursuivre les travaux.

Selon vous, le CPS est-il accessible à ses partenaires ?

Il est désormais relativement accessible. Pas seulement lors des réunions publiques mais aussi lors des réunions semi-publiques, lors desquelles certains partenaires sont invités dépendamment du sujet. En tant que membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU, nous sommes fréquemment conviés à ces réunions. Cela nous offre l'opportunité d'assister aux discussions plutôt que de n'en lire que les comptes rendus.

L'accès au département Paix et sécurité et au Commissaire à la paix et à la sécurité sont aussi relativement faciles.

Pensez-vous que le CPS gagne en pertinence et en efficacité ?

Le CPS gagne constamment en pertinence et en efficacité. Il a des pouvoirs assez étendus au sein de l'UA et la volonté politique d'en faire usage est bien là. Je pense que son efficacité est renforcée par le recours aux communautés économiques régionales, comme le prévoit le Protocole portant création du CPS. Il assure un contrôle afin de limiter les incohérences et de développer des standards communs. Il s'agit-là d'une fonction essentielle. Le lien avec l'APSA et l'architecture africaine de gouvernance est lui aussi primordial. De plus, ses interactions croissantes avec le COPS de l'UE et le Conseil de sécurité de l'ONU l'aident à développer

ses connaissances et sa capacité à interagir avec ces organisations. Je suis très impressionné par ce que j'ai vu au cours des quatre dernières années.

Le prochain sommet portera sur le thème des droits de l'homme. L'UA a-t-elle fait des progrès en la matière ?

La question est certainement davantage prise au sérieux actuellement et figure désormais régulièrement à l'ordre du jour du CPS. L'entrée en vigueur de la Charte de 2007 sur la démocratie, les élections et la gouvernance a été une étape cruciale, mais nous aimerions que davantage de gouvernements africains la signent et la ratifient. Au fil du temps, nous avons constaté que les équipes d'observation électorale font un travail très professionnel, même s'il arrive qu'elles soient visées par des déclarations politiques en lien avec les élections. Mais sur le plan technique, leur travail est plutôt impressionnant. La question des droits de l'homme influence grandement les interventions effectuées par les États africains, et je suis très heureux de voir que le prochain sommet portera sur ce thème.

Que peut-on fait pour résoudre la crise au Burundi ?

Nous avons clairement fait savoir que l'idée de briguer un troisième mandat n'était pas une avancée positive pour le Burundi. Le tribunal constitutionnel du pays a jugé que cette idée était acceptable, mais il a opéré dans des circonstances qui ne lui permettaient pas de fournir un avis juridique éclairé sur la question. Les violations des droits de l'homme et les violences dont nous avons été témoins semblent être dues au fait que le président Nkurunziza a ignoré les nombreuses mises en garde de l'Afrique et de la communauté internationale. Il semble que les tentatives de briguer un troisième mandat soient de plus en plus mal vues au sein de l'UA, notamment dans les cas où un individu tente de modifier la constitution parce que justement celle-ci l'y autorise pas. Il est important d'encourager le dialogue national et de rester en contact avec les parties prenantes afin de leur faire comprendre que ce qui se passe est inacceptable.

À propos de l'ISS

L'Institut d'Études de Sécurité est une organisation africaine œuvrant au renforcement de la sécurité humaine sur le continent. Elle effectue de la recherche indépendante et reconnue, fournit des analyses et conseils sur les politiques provenant d'experts, tout en menant des formations pratiques et de l'assistance technique.

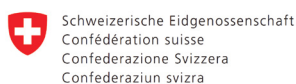
Les personnes qui ont contribué à ce numéro

Liesl Louw-Vaudran, Consultante
Yann Bedzigui, Chercheur, ISS Abéba
Hallelujah Lulie, Chercheur ISS Abéba
Simon Allison, Consultant sénior de l'ISS
Jean-Guilhem Bargues, Traducteur et réviseur
Damien Larramendy, Traducteur et réviseur

Contact

Liesl Louw-Vaudran
Consultante
ISS Pretoria
Email: llouw@issafrica.org

Les bailleurs de fonds



GRAND DUCHY OF LUXEMBOURG
Ministry of Foreign Affairs



Ce rapport est publié grâce au soutien de la Confédération suisse, du Grand duché de Luxembourg, le gouvernement de Nouvelle-Zélande et du Hanns Seidel Stiftung. L'ISS souhaite également remercier pour leur appui les membres suivants de son Forum des partenaires: les gouvernements de l'Australie, du Canada, du Danemark, des États-Unis, de la Finlande, du Japon, de la Norvège, des Pays-Bas et de la Suède.

© 2015, Institut d'Études de Sécurité

L'ISS dispose des droits d'auteur pour l'intégralité de ce volume et aucune partie ne peut être reproduite, en totalité ou en partie, sans l'autorisation explicite, par écrit, de l'Institut. Les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement celles de l'Institut, de ses fiduciaires, des membres du Conseil consultatif ou des donateurs.

ISS Pretoria

Block C, Brooklyn Court
361 Veale Street
New Muckleneuk
Pretoria, South Africa
Tel: +27 12 346 9500
Fax: +27 12 460 0998

ISS Addis Abéba

5th Floor, Get House
Building, Africa Avenue
Addis Ababa, Ethiopia
Tel: +251 11 515 6320
Fax: +251 11 515 6449

ISS Dakar

4th Floor, Immeuble Atryum
Route de Ouakam
Dakar, Senegal
Tel: +221 33 860 3304/42
Fax: +221 33 860 3343

ISS Nairobi

Braeside Gardens
off Muthangari Road
Lavington, Nairobi, Kenya
Tel: +254 72 860 7642
Fax: +254 73 565 0300