

Dans ce numéro

■ Coup de projecteur : le sommet de l'Union africaine

L'année 2015 a été déclarée par l'UA « Année de l'autonomisation des femmes et du développement en vue de la réalisation de l'Agenda 2063 de l'Afrique ». Lors du **sommet de l'UA** qui aura lieu du 7 au 15 juin 2015, à Johannesburg, cette thématique risque toutefois d'être éclipsée par les urgences sécuritaires, notamment au Burundi et en Libye.

■ À l'ordre du jour

Le Conseil de paix et de sécurité (CPS) s'intéresse de près au problème des **migrants africains qui tentent au péril de leur vie** de traverser la Méditerranée pour fuir le chaos libyen.

■ Analyse de situation

Les **tentatives de se représenter pour un troisième mandat** à la présidence d'un pays, comme c'est actuellement le cas du président burundais Pierre Nkurunziza, ont créé des conditions conflictuelles dans nombre de pays africains.

■ Vues d'Addis

Alors que le continent a célébré le 25 mai dernier le Jour de l'Afrique, il est bon de revenir sur les progrès effectués en matière **d'unification continentale** au cours des 13 dernières années, c'est-à-dire depuis la création de l'UA en 2002.



Rapport sur le Conseil de paix et de sécurité

“ Les crises au Burundi, au Soudan du Sud et en Libye devraient elles aussi figurer à l'ordre du jour

Page 3

“ La migration est l'un des principaux dossiers dans les relations entre l'Afrique et l'Europe

Page 6

“ Des partisans de Kagame ont entamé une campagne afin de modifier la constitution

Page 9



Coup de projecteur

Qu'attendre du sommet de Johannesburg ?

L'année 2015 a été officiellement déclarée par l'UA « Année de l'autonomisation des femmes et du développement en vue de la réalisation de l'Agenda 2063 de l'Afrique ». Lors du prochain sommet de l'UA, qui aura lieu les 14 et 15 juin 2015 à Johannesburg, cette thématique risque toutefois d'être éclipsée par les urgences sécuritaires, notamment au Burundi et en Libye, et par les questions de xénophobie, de migration et de terrorisme.

La 25^{ème} réunion ordinaire de l'Assemblée de l'UA sera précédée les 7 et 8 juin par la réunion du comité des représentants permanents, composé des Ambassadeurs auprès de l'UA, et du 10 au 12 juin par la réunion du Conseil exécutif, qui rassemble les ministres des Affaires étrangères des États membres de l'organisation.

Ce sommet sera l'occasion pour la présidente de la Commission de l'UA, Nkosazana Dlamini-Zuma, de présenter les progrès effectués en matière de parité des genres et d'autonomisation des femmes, notamment en ce qui a trait à l'implication des femmes dans la paix et la sécurité. Même s'il était lui aussi placé sous le thème de l'autonomisation des femmes, le précédent sommet de janvier 2015 à Addis Abéba a débouché sur peu d'actions concrètes.

Les événements actuels risquent de faire passer le thème du sommet au second plan

Xénophobie, migration et terrorisme à l'ordre du jour

Comme ce fut le cas en janvier, les événements actuels risquent de faire passer le thème du sommet au second plan ; citons la montée de la xénophobie en Afrique du Sud, le terrorisme au Nigeria, au Sahel et dans la corne de l'Afrique ou encore les questions migratoires.

La multiplication des agressions xénophobes perpétrées contre les migrants étrangers (notamment africains) à Durban et à Johannesburg, en mars/avril derniers, a suscité de fortes réactions à travers le continent. Après que Dlamini-Zuma ait condamné cette flambée de violences, le CPS a organisé le 30 avril 2015 un débat sur le sujet. Le sommet de juillet sera l'opportunité pour les autorités sud-africaines d'expliquer leur position et les mesures prises pour remédier à cette situation. « Il est impossible que le sujet de la xénophobie soit passé sous silence », a confié un haut responsable de l'UA au Rapport sur le CPS.

Les récents drames migratoires seront aussi à l'ordre du jour du prochain sommet, alors que selon Amnesty international, plus de 1 700 personnes se sont noyées en avril en tentant de rejoindre le continent européen. L'Europe étant divisée sur la façon dont elle doit faire face à la situation, les attentes sont élevées pour que l'UA annonce ce qu'elle compte faire pour aider les Africains fuyant le continent. Des discussions avec l'UE sont à cet égard primordiales.

Président actuel du CPS

S.E.M.Diallo Amina Djibo

Ambassadeur du Niger 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

L'UA préoccupée par les violences au Burundi

Les crises au Burundi, au Soudan du Sud et en Libye devraient elles aussi figurer au sommet de l'ordre du jour. L'UA n'a pas ménagé ses efforts dans ses tentatives d'éviter une détérioration de la situation au Burundi. Le Commissaire à la paix et à la sécurité, Smail Chergui, Dlamini-Zuma et une délégation du Groupe des sages se sont ainsi rendus sur place. Ces initiatives n'ont toutefois pas suffi à prévenir les violentes manifestations contre l'annonce du président Pierre Nkurunziza de briguer un troisième mandat. Les ministres des Affaires étrangères de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ont discuté le 19 mai d'une proposition visant à sanctionner toute tentative de briguer un troisième mandat. Cette proposition a été rejetée, notamment par les présidents du Togo et de la Gambie.

La détérioration de la situation au Soudan du Sud, marquée par l'avancée des forces rebelles et par le déplacement de centaines de milliers de personnes, sera elle aussi au menu du sommet. Alors que les efforts de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) sont jusqu'à présent restés vains et que l'UA devrait jouer un rôle plus grand lors des prochains pourparlers.

Les crises au Burundi, au Soudan du Sud et en Libye devraient elles aussi figurer au sommet de l'ordre du jour

Lors du précédent sommet de janvier 2015, le CPS a beaucoup discuté de la question sud-soudanaise. La publication d'un rapport controversé sur les violations des droits de l'homme dans le pays a été reportée à la dernière minute afin, selon les responsables de l'UA, de donner une chance aux discussions qui étaient en cours. Suspendues à la mi-mars, celles-ci n'ont toujours pas repris.

La crise en Libye au centre des préoccupations

Le chaos en Libye, déchirée entre deux gouvernements rivaux et contrôlée par une myriade de milices armées, reste l'une des principales préoccupations de la communauté internationale. Il est prévu que le Groupe international de contact pour la Libye (GIC-L) se réunisse le 12 juin, en marge du sommet de l'UA. Les membres du GIC-L sont les pays voisins de la Libye, à savoir l'Algérie, l'Égypte, le Tchad, le Niger, le Soudan et la Tunisie, ainsi qu'un certain nombre d'autres pays africains concernés par la crise. Lors de sa dernière réunion le 1^{er} avril à Niamey, au Niger, ces pays étaient l'Afrique du Sud, l'Angola, le Burkina Faso et la Mauritanie; le Zimbabwe était quant à lui présent en sa capacité de président de l'UA. Plusieurs organisations internationales (ONU, UA, UE, Organisation de la coopération islamique) étaient aussi présentes ainsi que la France, la Russie et la Chine.

Parmi les préoccupations continentales figurent également la lutte contre Boko Haram au nord du Nigeria –alors que la Force multinationale pour lutter contre Boko Haram n'est pas encore pleinement opérationnelle–les violences qui secouent le nord du Mali en dépit de l'accord de paix, et la menace Al Shebab toujours présente en Somalie et au Kenya.

Au-delà de ces questions de paix et de sécurité, les tensions entre la direction de l'UA et la Cour pénale internationale (CPI) risquent de refaire surface alors que des organisations de la société civile ont prévu de manifester contre la présence possible du président soudanais Omar el-Béchir. Sous le coup d'un mandat d'arrêt international de la CPI, el-Béchir pourrait être arrêté s'il met le pied en Afrique du Sud,

12 JUIN

RÉUNION DU GROUPE
INTERNATIONAL DE CONTACT
SUR LA LIBYE

qui est partie au Statut de Rome. Selon des sources internes à l'UA, il est peu probable qu'il fasse le déplacement.

Le nouveau président nigérian, invité d'honneur ?

L'UA accueillera le nouveau président nigérian, Muhamadu Buhari, dont la présence en tant que chef d'une puissance économique du continent est importante. Ce sera aussi l'occasion pour lui de réconcilier le Nigeria avec l'Afrique du Sud, avec qui les relations diplomatiques sont tendues depuis les épisodes de xénophobie. Rappelons que le Nigeria a rappelé son Haut-commissaire pour l'Afrique du Sud en guise de protestation contre les mauvais traitements infligés aux citoyens nigériens.

Le président zimbabwéen, Robert Mugabe, élu en janvier dernier président de l'UA pour un an, présidera le sommet de juin. Comme ce fut le cas en janvier, il est attendu qu'il ouvre le sommet par un discours exhortant les Africains à rejeter toute ingérence extérieure dans les affaires du continent et critiquant ses pairs face à leur trop grande dépendance vis-à-vis de l'Occident. Son élection à la tête de l'organisation a

embarrassé les démocrates à travers le continent, mais les experts n'ont constaté aucun changement visible dans les positions de l'UA depuis sa prise de fonctions.

il est attendu que Mugabe ouvre le sommet par un discours exhortant les Africains à rejeter toute ingérence extérieure dans les affaires du continent

Afin d'accroître son indépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds extérieurs, notamment européens, l'UA va tenter de profiter de sa présence dans une des villes les plus riches du continent pour récolter des fonds. « Aider l'UA à être auto-suffisante » est une des priorités de l'Afrique du Sud, selon des diplomates. Suite à la publication d'un rapport interne sur les sources alternatives de financement, Dlamini-Zuma a mis en place la Fondation de l'UA. Celle-ci a prévu d'organiser plusieurs conférences en marge du sommet de Johannesburg, afin de récolter 3 millions de dollars au total. Le budget de l'UA pour l'année 2015 est de 522 millions de dollars.

L'UA : qui est qui ?

Président de la Commission de l'UA :

Nkosazana Dlamini-Zuma, Afrique du Sud (élue par l'Assemblée de l'UA en juillet 2012 pour quatre ans)

Vice-président :

Erastus Mwencha (élu en janvier 2008, réélu en juillet 2012 pour un second mandat)

Commissaires :

Commissaire à la paix et à la sécurité

Smail Chergui, Algérie (élu en octobre 2013)

Commissaire aux affaires politiques

Aisha Abdullahi, Nigeria (élue en juillet 2012)

Commissaire responsable des infrastructures et de l'énergie

Elham Mahmoud Ahmed Ibrahim, Égypte (élu en janvier 2008, réélu en juillet 2012)

Commissaire en charge des affaires sociales

Mustapha Sidiki Kaloko, Sierra Leone (élu en juillet 2012)

Commissaire au commerce et à l'industrie

Fatima Haram Acyl, Tchad (élue en juillet 2012)

Commissaire pour l'économie rurale et l'agriculture

Tumusiime Rhoda Peace, Ouganda (élue en janvier 2008, réélu en juillet 2012)

Commissaire chargé des ressources humaines, de la science et de la technologie

Martial De-Paul Ikounga, Congo (élu en janvier 2013)

Commissaires aux affaires économiques

Anthony Mothae Maruping, Lesotho (élu en janvier 2013)

Note : Huit commissaires sont élus par le Conseil exécutif de l'UA et nommés par l'Assemblée. Les mandats sont de quatre ans renouvelables une fois. Les régions d'appartenance du Président et du Vice-président ont droit à un Commissaire chacune. Toutes les autres régions ont droit à deux Commissaires. Au moins un Commissaire de chaque région doit être une femme.

À l'ordre du jour

La migration, une conséquence de la pauvreté et du sous-développement



Le CPS doit discuter le 29 mai prochain de la crise migratoire, à l'occasion d'une réunion placée sous le thème « Pauvreté et sécurité en Afrique ». L'UA dispose de plusieurs instruments en matière de migration et coopère de près avec l'UE pour tenter de résoudre le problème des migrations en Méditerranée.

L'augmentation soudaine du nombre de décès parmi les migrants tentant de traverser la mer Méditerranée à partir de la Libye a de nouveau attiré l'attention sur la question des migrations africaines et provoqué une multiplication des appels en faveur de la mise en place d'un mécanisme plus efficace pour faire face à cette crise. Le mois d'avril 2015 a été catastrophique pour les migrants africains tentant de rejoindre le vieux continent. Quelque 1 400 d'entre eux ont péri en à peine deux semaines, ce qui porte à 2 000 le nombre de victimes depuis le début de l'année.

Quelque 1 400 migrants ont péri au cours de trois incidents en à peine deux semaines

Les migrants africains, victimes des trafiquants humains

Le Premier ministre italien Matteo Renzi a plaidé pour une action directe contre les trafiquants d'êtres humains, qu'il a qualifiés de « marchands d'esclaves du 21^{ème} siècle ». Au cours des sept dernières années, des milliers de Somaliens, d'Éthiopiens et d'Érythréens cherchant à rejoindre le Yémen ont péri dans la Mer Rouge ou dans l'Océan indien.

Les attaques contre les migrants africains en Afrique du Sud, qui ont commencé en avril à Durban, dans la province de KwaZulu-Natal, ont provoqué le déplacement de milliers d'immigrants africains et la mort d'au moins six personnes. Vivement condamnées par les instances africaines et par la communauté internationale, ces violences xénophobes mettent à mal le projet d'intégration de l'UA, fondé sur la liberté de mouvement pour tous les Africains. Le CPS s'est réuni sur le sujet le 30 avril.

Au Yémen, cinq migrants éthiopiens ont été tués le 21 avril lors du bombardement par les forces armées saoudiennes d'un bureau d'aide, alors que le gouvernement éthiopien était en train d'organiser le rapatriement des dizaines de milliers de ressortissants vivant dans le pays, actuellement en conflit contre les groupes islamistes.

La question des migrations en Afrique et depuis l'Afrique figure donc parmi les priorités politico-sécuritaires des États membres de l'UA et des Communautés économiques régionales.

Les instruments de l'UA en matière de migrations

L'UA dispose de nombreux textes et instruments juridiques portant sur les flux migratoires. Le plus connu est la Convention de l'Organisation de l'unité africaine

2 000

NOMBRE DE MIGRANTS
AYANT PÉRI EN MER DEPUIS
LE DÉBUT DE L'ANNÉE 2015

(OUA) de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, plus connue sous le nom de Convention de l’OUA sur les réfugiés, qui a été ratifiée par 45 des 54 États membres de l’organisation. Citons aussi la Déclaration de Ouagadougou de 2006 sur les réfugiés, les rapatriés et les personnes déplacées en Afrique, le Protocole de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL) sur la protection et l’assistance aux personnes déplacées, le document-cadre sur les politiques de migration en Afrique de 2006, la Position commune africaine sur les migrations et le développement de 2006, la Déclaration conjointe UE-Afrique sur les migrations et le développement ou encore le Plan d’action de Ouagadougou contre la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants.

La migration est l’un des principaux dossiers dans les relations entre l’Afrique et l’Europe

Enfin, lors du Sommet spécial sur les réfugiés, les rapatriés et les déplacés en Afrique, qui s’est déroulé en 2009 à Kampala, en Ouganda, les chefs d’État et de gouvernement de l’UA ont adopté la Convention sur la protection et l’assistance des déplacés internes en Afrique. La Charte africaine des droits de l’homme et des peuples et le Cadre d’action de l’UA pour la reconstruction et le développement post-conflit traitent quant à eux de questions plus larges qui sont à la base du problème de la migration.

La coopération avec les partenaires

La migration est l’un des principaux dossiers dans les relations entre l’Afrique et l’Europe. La plupart des pays européens sont réticents à accroître les quotas de migrants africains et tentent de lutter contre l’afflux de migrants illégaux. Depuis 2011, la détérioration de la situation en Afrique du nord a provoqué une augmentation de l’immigration illégale à travers la Méditerranée, un phénomène très largement exploité par les groupes terroristes et les réseaux de trafiquants d’êtres humains.

La question des migrations entre l’Afrique et l’Europe a ainsi dominé les débats lors de la réunion qui s’est déroulée le 22 avril dernier entre les représentants de l’UE et de l’UA, réunion co-présidée par le président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker et la présidente de la Commission de l’UA, Nkosazana Dlamini-Zuma.

Ce n’est pas la première fois que les deux organisations débattent de ce sujet. Un Partenariat Afrique-UE sur les migrations, la mobilité et l’emploi avait été lancé en décembre

2007 à Lisbonne, à l’occasion du second sommet UE-Afrique des chefs d’État et de gouvernement, et une stratégie commune UE-Afrique et son premier plan d’action (2008-2010) y avaient été adoptés. Une nouvelle stratégie a été entérinée lors du sommet UE-Afrique de 2014, et un plan d’action pour la période 2014-2017 a été élaboré.

Les efforts d’un seul pays ne seront en aucun cas suffisants pour stopper le trafic d’êtres humains et les flux migratoires

Les causes profondes de la migration

En dehors des migrations forcées dues aux conflits ou aux catastrophes naturelles, les gens quittent leur pays d’origine pour des raisons économiques et politiques. La mauvaise gouvernance contribue à la pauvreté et aux conflits, qui à leur tour contribuent au chômage et à l’augmentation du flux de réfugiés et de migrants.

Lors de la dernière réunion UA-UE, en avril dernier, Dlamini-Zuma a souligné que les efforts d’un seul pays ne seraient en aucun cas suffisants pour stopper le trafic d’êtres humains et les flux migratoires, et qu’il convient d’apporter une réponse collective au problème. Elle a plaidé pour davantage de dialogue et de coopération entre les pays d’origine, de transit et de destination de ces flux, et insisté sur l’importance d’éradiquer la pauvreté et de créer des opportunités d’emploi pour les jeunes Africains.

Résultats attendus de la réunion du CPS

Le CPS devrait discuter des causes socio-économiques des migrations et adopter des mesures sur le court terme, notamment en matière de coopération frontalière et de gestion des migrations ainsi qu’en matière de sécurité des migrants, à l’intérieur et à l’extérieur du continent. La sécurisation des migrations – c’est-à-dire s’assurer du fait que celles-ci sont volontaires et légales – passe par un plus grand engagement des États membres de l’UA, qui doivent adopter et mettre en œuvre les divers instruments portant sur la démocratie, la gouvernance et les migrations.

Le respect des droits de l’homme dans les pays d’origine, la création d’un contexte favorable à l’épanouissement de la jeunesse et la lutte contre le crime organisé sont d’autres questions qui devraient figurer à l’ordre du jour de la réunion.

Analyse de situation

Briguer un troisième mandat, une menace pour la stabilité



L'UA peut-elle prévenir l'instabilité politique liée aux tentatives de repousser le nombre maximal de mandats présidentiels ? Le 25^{ème} sommet de l'UA sera l'occasion de débattre du sujet.

Les tentatives de se représenter pour un troisième mandat à la présidence d'un pays, que cela soit autorisé par la constitution ou non, ont créé des conditions conflictuelles dans nombre de pays africains.

Les protestations violentes au Burundi

Le Burundi a plongé dans un chaos que la communauté internationale n'a pas su éviter. La crise actuelle, provoquée par la candidature du président sortant Pierre Nkurunziza aux prochaines élections présidentielles est une illustration de ce qui peut arriver lorsqu'un président refuse de quitter ses fonctions. Des dizaines de personnes ont été tuées lors de violentes manifestations, une tentative de coup d'État a été déjouée le 14 mai, et des milliers de personnes ont dû fuir vers la Tanzanie. Les élections présidentielles, prévues pour le 26 juin, ont été repoussées.

Les organisations internationales, notamment l'ONU, ont tiré la sonnette d'alarme à la mi-2014 lorsqu'il est devenu évident que Nkurunziza briguerait un troisième mandat à la présidence.

Selon l'article 96 de la constitution du Burundi, le président est élu au suffrage universel et son premier mandat est renouvelable une fois ; elle interdit donc un troisième mandat. Toutefois, puisque le texte a été rédigé après plusieurs années de guerre civile, les constituants ont inclus un article 302 qui indique que le premier président post-transition doit être élu par un vote indirect au parlement. Ainsi, pour Nkurunziza et son parti, le Conseil national pour la défense de la démocratie-Forces de défense de la démocratie (CNDD-FDD), le premier mandat (2005-2010) ne compte pas car le président a été élu par le parlement et non par le peuple.

La crise burundaise est une illustration de ce qui peut arriver lorsqu'un président refuse de quitter ses fonctions

Toutefois, selon l'Accord de paix d'Arusha qui a mis fin à la guerre civile du Burundi, le président ne peut exercer que deux mandats de cinq ans chacun. La plupart des observateurs internationaux et l'opposition nationale estiment que la constitution doit donc être lue à la lumière de l'Accord d'Arusha, à laquelle la constitution fait d'ailleurs référence dans son préambule.

La diplomatie préventive de l'UA

L'UA a été saluée pour son action depuis le début de la crise. Le Commissaire à la paix et à la sécurité, Smail Chergui, s'est rendu dans le pays à plusieurs reprises en 2014 et 2015, alors que la présidente de la Commission Nkosazana Dlamini-Zuma y a



NKURUNZIZA EST LE
PRÉSIDENT DU BURUNDI
DEPUIS 2005

effectué une visite en mars dernier, peu avant la tentative de coup d'État. Elle a par la suite indiqué dans un entretien que selon la plupart des interprétations, la constitution du Burundi n'autorisait pas un troisième mandat. Affirmant que l'UA ne pourrait pas envoyer d'observateurs en raison des violences dans le pays et de l'afflux des réfugiés, elle a appelé au report des élections.

L'UA a été saluée pour son action depuis le début de la crise

Depuis le début des manifestations, les 15 membres du CPS se sont rencontrés à plusieurs reprises pour discuter de la situation au Burundi—qui est par ailleurs membre du Conseil pour deux ans depuis 2014. En sa 507^{ème} réunion tenue le 14 mai dernier, il a exprimé « sa profonde préoccupation face à l'évolution de la situation au Burundi », rappelant « les responsabilités qui sont celles de l'UA en sa qualité de Garant de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi de 2000 » et soulignant « sa détermination à assumer pleinement son rôle et à prendre toutes les mesures qu'appelle la situation au Burundi, conformément à son mandat ». Il a par ailleurs réaffirmé que « seuls le dialogue et le consensus (...) permettront de trouver une solution politique durable », exigeant des parties « la cessation immédiate des combats et de tous les autres actes de violence, l'initiation d'un dialogue sincère, sous les auspices de l'EAC [Communauté d'Afrique de l'Est] et de l'UA, avec le soutien des Nations unies et des autres acteurs internationaux concernés, en vue de trouver une solution durable à la crise ».

Le Conseil a également fait part de son intention de déployer, « le plus rapidement possible », des « observateurs des droits de l'homme et d'autres personnels civils pour surveiller la situation des droits de l'homme sur le terrain ».

Le 9 mai, l'UA a envoyé une délégation présidée par l'ancien Premier ministre togolais Edem Kodjo, membre du Groupe des sages, et comprenant notamment l'ancien ministre sénégalais des Affaires étrangères Ibrahima Fall. Cette initiative n'a pas permis de convaincre le président Nkurunziza de renoncer à un troisième mandat ni à lancer le dialogue exigé par le CPS.

Il est désormais trop tard et la situation est maintenant entre les mains des Burundais

L'UA aurait-elle pu faire mieux ? Selon ses responsables, l'organisation avait les pieds et poings liés en raison de la réticence des autres chefs d'État et de gouvernement à intervenir avant que la crise ne s'aggrave. « On a demandé aux chefs d'État à plusieurs reprises de faire quelque chose au sujet du Burundi, mais personne n'a voulu », a expliqué un diplomate de haut-rang de l'organisation. Il est désormais trop tard et la situation est maintenant entre les mains des Burundais.

Les leçons du Burkina Faso

Le Burkina Faso a été secoué par des violences à la fin de l'année dernière, après que le président Blaise Compaoré ait voulu organiser un référendum pour modifier la constitution afin de pouvoir briguer un troisième mandat. Le président a été renversé suite à des manifestations en novembre, juste avant que le parlement ne puisse voter sur l'organisation du référendum. Bien que l'UA ait menacé de suspendre le pays

17 NOVEMBRE

2014

LE BURKINA FASO EST DE
NOUVEAU MEMBRE DE L'UA

pour deux semaines, le CPS a restauré l'adhésion du Burkina Faso à l'organisation continentale le 17 novembre, après qu'un gouvernement civil intérimaire ait été nommé.

La façon dont l'UA a géré la crise soulève de nombreuses questions. Il a été notamment indiqué à l'époque que des mécanismes de prévention des conflits plus solides étaient nécessaires lorsque les observateurs et la communauté internationale estimaient que les violences étaient presque inévitables.

Les leçons apprises lors des crises au Burkina Faso et au Burundi peuvent-elles s'appliquer à des situations similaires sur le continent africain ?

Les leçons apprises lors des crises au Burkina Faso et au Burundi peuvent-elles s'appliquer à des situations similaires sur le continent africain ? Ces situations incluent notamment les cas suivants :

- En République démocratique du Congo, les partisans du président Joseph Kabila affirment qu'il devrait pouvoir se présenter aux élections de 2016. Kabila est arrivé au pouvoir en 2001 après la mort de son père, et a été élu deux fois, en 2006 et en 2011.
- En République du Congo, les membres du parti au pouvoir appellent aussi à une extension du mandat du président Denis Sassou-Nguesso, qui a occupé le pouvoir de 1979 à 1992 et à nouveau depuis 1997.
- Au Rwanda, le président Paul Kagame, au pouvoir depuis 2000, n'a pas encore fait part de ses intentions lorsque son mandat expirera en 2016. Des partisans ont entamé une campagne afin de modifier la constitution pour lui permettre de se présenter une nouvelle fois, une manœuvre que l'opposition refuse catégoriquement.

Que peut-on faire ?

Une solution pourrait être la conclusion d'un accord statutaire entre tous les États membres de l'UA, afin de limiter le nombre de mandats présidentiels à deux, à l'instar de l'Accord de Lomé de 2000 qui interdit les changements inconstitutionnels de gouvernement. Tout comme ce dernier, l'accord s'appliquerait seulement aux situations actuelles et n'aurait pas d'effet rétroactif.

Étant donné le mode consensuel de prise de décision au sein de l'organisation, la conclusion d'un tel accord paraît toutefois peu probable à court terme. Une proposition en ce sens a été mise sur la table lors de la réunion de la CEDEAO

à Accra, au Ghana, mais elle a été rejetée par la Gambie et le Togo. Le président gambien, Yaya Jammeh, est au pouvoir depuis 1994 et en est à son 4^{ème} mandat. Le président togolais Faure Gnassingbé a quant à lui été réélu cette année pour un troisième mandat, en dépit des manifestations populaires. La constitution togolaise ne prévoit pas de limites au nombre de mandats présidentiels et le père de Gnassingbé, Gnassingbé Eyadéma, est resté au pouvoir pendant 38 ans jusqu'à sa mort en 2005.

La CEDEAO est l'une des rares organisations régionales ayant rejeté les manœuvres constitutionnelles des présidents sortants pour prolonger leur mandat. En 2009, elle a sanctionné le Niger après que le président Mamadou Tandja ait suspendu le parlement et remporté un référendum pour modifier la constitution et supprimer les limitations de mandats.

Il est probable qu'un certain nombre de chefs d'État africains, y compris le président actuel de l'UA, le président zimbabwéen Robert Mugabe, refusent d'appuyer une motion limitant le nombre de mandats présidentiels. « Le mieux qu'on puisse espérer est que des chefs d'État se lèvent au cours d'une réunion fermée et disent aux autres de ne pas le faire [se présenter pour un troisième mandat] », nous a confié un diplomate de l'UA à Addis Abéba.

La CEDEAO est l'une des rares organisations régionales ayant rejeté les manœuvres constitutionnelles des présidents sortants pour prolonger leur mandat

Mais selon des sources internes, un tel scénario a peu de chances de se produire car peu de chefs d'État sont prêts à prendre le risque.

Les mécanismes d'alerte précoce et la diplomatie préventive, couplées aux pressions de la communauté internationale, restent donc les seuls outils à disposition de l'UA pour éviter que d'autres crises n'éclatent. Les partenaires et les pays donateurs non-africains devraient exercer des pressions en huis-clos contre les chefs d'État. En ce qui concerne le Burundi par exemple, le Secrétaire d'État américain John Kerry a demandé à ce que la constitution soit respectée alors que la Belgique a annulé son financement des élections. Ces pressions n'ont toutefois pas permis de dissuader Nkurunziza.

Les organisations de la société civile ont de leur côté fait part de leur forte opposition à toute tentative de modifier ou d'annuler les limites au nombre de mandats présidentiels.

Au Burundi par exemple, les protestations ne montrent aucun signe d'affaiblissement malgré la réponse vigoureuse du gouvernement.

Documents de l'UA

Communiqué de presse, 16 mai 2015, L'Union africaine réaffirme l'impératif et l'urgence du dialogue et du consensus au Burundi, <http://www.peaceau.org/uploads/cua.com.burundi.16-05-2015.pdf>

Communiqué, 501^{ème} réunion du CPS sur la situation au Burundi, 28 avril 2015 (<http://www.peaceau.org/uploads/cps.pr.501.burundi.28-04-2015.pdf>)

Communiqué, 468^{ème} réunion du CPS sur la situation au Burkina Faso, 18 novembre 2014 (<http://www.peaceau.org/uploads/cps-468-com-burkina-faso-18-11-2014.pdf>)

Autres documents

Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, 28 août 2000 (<http://www.issafrika.org/cdburundipeaceagreements/No%201%20arusha.pdf>)

Vues d'Addis

Qu'en est-il de l'unité africaine ?



Alors que le continent a célébré le 25 mai dernier le Jour de l'Afrique, il est bon de revenir sur les progrès effectués en matière d'unification continentale au cours des 13 dernières années, c'est-à-dire depuis la création de l'UA en 2002.

Le Jour de l'Afrique commémore la fondation de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), le prédécesseur de l'UA, en 1963. À l'époque, les leaders africains prônaient une Afrique unie, sans aucune barrière commerciale ou politique. À l'instar de l'Union européenne, l'intégration économique est perçue comme le socle de l'unité africaine.

L'intégration économique, freinée par l'indifférence

Le président de la Banque africaine de développement, Donald Kaberuka, a déclaré dans un éditorial publié par le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) qu'au cours des 50 dernières années, l'intégration économique en Afrique avait été plus lente que dans les autres régions du monde. Selon lui, cela est principalement dû à « l'indifférence politique au niveau national ».

Malgré la conception de plans ambitieux (notamment le Plan d'action de Lagos, adopté en 1980, et le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique de 2000), les tergiversations et les réticences à mettre en œuvre l'intégration économique ont eu un effet dévastateur pour le continent. Le commerce intra-africain –qui était d'ailleurs le thème des deux sommets de l'UA en 2012- reste largement en deçà de celui des autres continents. L'absence de stratégie continentale dans le domaine de l'industrie aéronautique a créé un blocage structurel qui rend les voyages à l'intérieur du continent plus chers qu'ailleurs, a expliqué Kaberuka.

À l'époque, les leaders africains prônaient une Afrique unie, sans aucune barrière commerciale ou politique

L'UA est toutefois très active pour rectifier le tir. La présidente de la Commission de l'UA, Nkosazana Dlamini-Zuma, a annoncé en janvier dernier que des discussions sur la décision de Yamoussoukro (1999) avaient eu lieu lors du sommet de l'UA. Plusieurs pays auraient rejoint l'initiative « ciel ouvert », qui vise à « déréguler les services aériens (...) et ouvrir les marchés aériens régionaux à la compétition transnationale ».

L'UA a adopté en 2012 un plan pour atteindre l'intégration économique continentale d'ici 2017. Même s'il est peu probable que cet objectif sera atteint, il reste que les Communautés économiques régionales (CER) se sont développées. L'EAC, par exemple, se transforme rapidement en une zone de libre-échange et a renforcé ses liens avec le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), qui comprend 19 États membres.

Cependant, certaines critiques mettent en avant le fait que la multiplication des institutions au sein de l'UA entrave le fonctionnement de celles qui existent déjà et ajoute des coûts inutiles au projet d'unification. Certains membres du COMESA sont

2017

DATE LIMITE FIXÉE POUR
L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE
EN AFRIQUE

aussi membres de la Communauté de développement de l'Afrique australe et de la CEA.

Le CPS joue un rôle politique crucial

Le CPS, qui joue un rôle croissant dans la gestion des conflits concomitamment aux CER, a eu un grand impact sur le processus d'intégration politique au cours des dix dernières années. Rien que cette année, le Conseil a appuyé les efforts de médiation au Mali et au Soudan du Sud (sous l'égide de l'Autorité intergouvernementale pour le développement, IGAD) et a été saisi de la crise au Burundi dès le début des protestations contre la candidature de Nkurunziza pour un troisième mandat à la tête du pays.

Le Commissaire à la paix et à la sécurité, Smail Chergui, et la Présidente de la Commission de l'UA, Dlamini-Zuma, se sont rendus à plusieurs reprises au Burundi dès qu'il est apparu évident que l'instabilité politique était due aux ambitions électorales de Nkurunziza. Le Conseil a quant à lui envoyé sur place une délégation du Groupe des sages, dirigée par l'ancien Premier ministre togolais, Edem Kodjo. L'EAC et d'autres institutions régionales (notamment la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs, CIRGL), ont aussi organisé des discussions pour tenter de résoudre la crise au Burundi.

Mais les rivalités entre chefs d'État entravent souvent ces efforts. Même si plusieurs d'entre eux seraient en faveur d'une règle continentale interdisant un troisième mandat, il n'y a pas de position commune sur ce sujet au sein de l'UA. L'UA et certains diplomates estiment qu'un front commun lors du prochain sommet pourrait permettre à l'avenir de limiter les incidents découlant des tentatives de briguer plus de deux mandats.

La coopération militaire en vue d'établir la FAA reste un défi mais, à ce jour, elle ne semble plus impossible

Vers la mise en place de la Force africaine en attente (FAA)

La coopération militaire en vue d'établir la FAA reste un défi mais, à ce jour, elle ne semble plus impossible. L'exercice Amani II, qui se tiendra à la fin de l'année en Afrique du Sud et qui est considéré comme l'embryon d'une FAA opérationnelle, mettra à contribution les brigades en attente des CER du continent.

Même si la force continentale n'est pas encore à proprement parler en place, plusieurs opérations militaires ont été déployées par les CER. À titre d'exemple, la CEDEAO a déployé des troupes au Mali, et la Communauté économique

des États d'Afrique centrale (CEEAC) est intervenue en République centrafricaine. De plus, les pays du bassin du lac Tchad sont actuellement en train de lutter contre Boko Haram dans le nord du Nigeria. Certaines de ces missions ont ensuite été relayées par des opérations de l'ONU. Les missions de l'UA en Somalie et au Soudan du Sud sont d'autres exemples de coopération militaire à l'échelle continentale.

La mise en place de l'infrastructure connectant le continent et nécessaire à la libre circulation des biens et des personnes est une étape cruciale en vue de l'intégration continentale

Les progrès institutionnels en vue de l'unité africaine ont cependant été entravés par plusieurs événements ayant affecté les Africains mais sur lesquels la Commission n'a que peu de prise : la montée de la xénophobie en Afrique du Sud, où des immigrants africains sont cibles de violences; le manque de solidarité entre les peuples, comme en témoigne l'attitude de la Zambie, qui a fermé ses frontières lors de la crise Ebola; ou encore la situation en Libye, qui force des milliers de personnes désespérées à mettre leur vie en péril pour fuir le chaos et tenter de rejoindre l'Europe. Les questions liées à xénophobie et aux flux migratoires seront à l'ordre du jour du sommet de l'UA qui se tiendra en juin.

La mise en place de l'infrastructure connectant le continent et nécessaire à la libre circulation des biens et des personnes est une étape cruciale en vue de l'intégration continentale. Mais un leadership fort de la part de panafricanistes dévoués, et non pas uniquement des dirigeants africains, est néanmoins crucial pour faire revivre l'idée d'une réelle unité africaine.

Abonnez-vous à l'ISS pour les dernières analyses, réflexions et nouvelles

Nous améliorons la sécurité humaine en Afrique grâce à des recherches rigoureuses, des analyses sur les politiques et des formations pratiques.

Étape 1 : **allez sur www.issafrica.org**

Étape 2 : **Sous l'onglet « Suscribe to the ISS », cliquez sur « Email subscriptions »**

Étape 3 : **Choisissez le type de notifications que vous souhaitez recevoir :**

Dernièrement à l'ISS

- Communiqués de presse de l'ISS
- « ISS Weekly newsletter » (Lettre hebdomadaire d'information contenant les dernières nouvelles d'ISS)
- « ISS Today » (Analyses originales et quotidiennes rédigées par nos experts à Pretoria, Nairobi et Dakar)
- « ISS Spotlight » (Une présentation de l'impact du travail de l'ISS)

Invitations aux évènements de l'ISS

- Séminaires, ISS Addis Abéba
- Séminaires, ISS Dakar
- Séminaires, ISS Nairobi
- Séminaires, ISS Pretoria
- Programmes de formation

Rapports thématiques de l'ISS

- Rapport du Conseil de paix et de sécurité (disponible en anglais et en français)
- Rapport régional : Afrique centrale (disponible en anglais et en français)
- Rapport régional : Afrique de l'est
- Rapport régional : Afrique de l'ouest (disponible en anglais et en français)
- Rapport régional : Afrique australe

Ou bien abonnez-vous à des thématiques afin de recevoir les communiqués de presse, les « ISS Spotlight », les invitations aux évènements et les rapports qui concernent les sujets qui vous intéressent :

- Futurs de l'Afrique
- Contrôle des armes et désarmement
- Prévention et analyse des conflits
- Corruption et gouvernance
- Contre-terrorisme
- Criminalité et justice pénale
- Justice pénale internationale
- Crime organisé
- Maintien de la paix et gestion des conflits

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

Hallelujah Lulie, ISS Addis Ababa
Liesl Louw-Vaudran, Consultante
Jean-Guilhem Bargues, Traducteur
Damien Larramendy, 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, le Grand duché du 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.

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 Ababa

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