



---

## Thinking Africa

### NOTE D'ANALYSE POLITIQUE

# LES DÉFIS DES MÉDIATIONS DE L'UNION AFRICAINE

---

par **Mara Jorge**

**Mara JORGE** a une maîtrise en Droit international de l'Université Paris I- Panthéon Sorbonne. Étudiante en Master II en Droits Africains à l'Université Paris I, Mara Jorge se consacre à la recherche sur le règlement pacifique des conflits en Afrique, dans le cadre de l'Union Africaine et des organisations sous régionales africaines.

Cette note a pour objectif de mettre en exergue les défis institutionnels des médiations de l'Union africaine (UA). Dès sa création l'UA en 2002, l'Organisation s'est engagée à prendre en charge de manière efficace les domaines dans lesquels l'Organisation de l'unité africaine a été défaillante, notamment en matière de résolution de conflits. Néanmoins, malgré le renouvellement institutionnel, l'emprise des figures d'État dans les médiations met toujours en cause le climat de neutralité et d'impartialité nécessaire au succès des médiations. Le renforcement de la coopération inter-organisationnelle, entre l'UA et les Communautés économiques régionales permettrait de renforcer le succès des médiations de l'UA.

Mettre clefs : Union Africaine, Communautés économiques régionales, médiations, coopération inter-organisationnelle, diplomatie préventive.

## INTRODUCTION

Le « fléau des conflits en Afrique »<sup>1</sup> ne semble pas se calmer malgré les efforts de différentes organisations africaines, et les alertes constantes de la communauté internationale. Organisation internationale à vocation continentale, l'Union Africaine s'est engagé à œuvrer dans la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité dans le continent, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies, à laquelle tous les États africains sont membres. Suivant les principes reconnus en droit international (article 1-1 de la Charte des Nations Unies), l'Union Africaine pose dans son Acte Constitutif le principe du règlement pacifique des conflits à l'article 4 (e), comme corollaire de l'interdiction du recours à la force entre les États membres (article 4 (f)).

La médiation s'est imposée au fil des temps comme l'un des mécanismes privilégiés de règlement pacifique des conflits en Afrique. La médiation offre à tous les acteurs d'un conflit un cadre souple, neutre et impartial d'échange et de prise de décisions, propice à la résolution de conflits. L'UA et celle qui l'a précédé, l'Organisation de l'Unité Africaine, ont toujours fait un effort de créer un cadre de médiation qui tout en respectant les standards internationaux de médiation, se rapproche des méthodes de la palabre africaine.

Les médiations dans le cadre de l'Union Africaine présentent un caractère très politique, notamment par le choix de figures politiques en tant que médiateurs (I), et elles s'organisent le plus souvent en marge du cadre institutionnel prévu par l'Acte Constitutif (II). Les faiblesses des médiations de l'UA rendent très importante la collaboration de l'Organisation avec les

organisations sous régionales pour garantir l'efficacité du processus (III).

## PRÉPONDÉRANCE DE FIGURES POLITIQUES DANS LES MÉDIATIONS AFRICAINES

Le rôle de médiateur au sein de l'UA, est souvent confié à des chefs d'État ou des anciens chefs d'État. Ainsi dans la crise électorale ivoirienne de 2010, l'Organisation a mis sur pied un Groupe de Règlement de la Crise, composé de cinq chefs d'État, chargé d'étudier la situation et de proposer des solutions contraignantes pour les parties ivoiriennes. Ce panel de chefs d'État était présidé par le Président Mauritanien Mohamed Ould Abdel Aziz et constitué des Présidents Jacob Zuma (Afrique du Sud), Blaise Compaoré (Burkina Faso) et Jakava Kikwete (Tanzanie) et du Président Tchadien Idriss Deby Itno.

Cela met en lumière un phénomène caractéristique des États africains : une excessive « personnalisation du règlement des conflits » (Bipoun-Woum, 1970), puisque souvent, celui qui détient le pouvoir politique s'identifie « dans une certaine mesure avec le pays, soit en tant qu'artisan de l'indépendance, bâtisseur de la nation, ou après un changement de régime, en tant que promoteur du nouveau national » (Van Minh, 1982).

La médiation par des chefs d'État bénéficie de la capacité de ces hommes à mobiliser des ressources et des alliés pour soutenir leurs interventions. C'est souvent un moyen pour les États de renforcer leur influence au niveau du continent et de l'Organisation, comme c'est le cas de l'Afrique du Sud, très active dans les médiations en Afrique, notamment avec l'intervention de ses chefs d'État successifs.

Ce qui est problématique dans le recours à des figures politiques dans les médiations c'est le fait qu'en général les hommes politiques africains jouissent d'une faible légitimité au niveau interne et souvent ce manque de légitimité se ressent au niveau du continent (Gazibo, 2006). Cela a été le cas lorsque la médiation du Président de la Guinée Equatoriale, Monsieur Teodoro Nguema, avait été proposée dans la crise électorale ivoirienne de 2010. Les parties au conflit l'ont jugé illégitime son implication dans la résolution de ce conflit, en raison des violations aux droits de l'Homme en Guinée équatoriale.

Il serait préférable d'octroyer le rôle de médiateur à des personnalités indépendantes, dont l'impartialité aurait moins de chances d'être remise en cause dans la mesure où ils ne représentent aucun État. Ces personnes auraient plus de crédibilité aux yeux des parties en conflit, notamment lorsque sont impliqués dans les médiations des groupes de rebelles. Comme le dit

1. V. Préambule de l'Acte Constitutif de l'Union Africaine.

W. Zartman, «Ce n'est pas l'étendue du pouvoir décisionnel officiel qui détermine l'efficacité relative du tiers dans une résolution de conflit, mais son pouvoir officieux d'obliger les parties à prendre une décision» (W. Zartman, 1990).

Dans le cadre de l'UA un Groupe des Sages a été mis en place, composée de personnalités indépendantes, n'exerçant pas un mandat politique. Or, malgré l'étendue des pouvoirs qui lui sont conférés, cet organe exerce essentiellement un rôle consultatif dans les processus électoraux. Les processus de médiation dans l'UA sont donc relégués aux organes de l'Union, imprégnés d'un caractère politique.

## LE CADRE INSTITUTIONNEL DE LA MÉDIATION DANS L'UA

Le Conseil de paix et de sécurité (CPS) est l'organe central de l'architecture de paix et sécurité de l'Union Africaine. Établi à l'occasion du Sommet de Lusaka en juillet 2001<sup>2</sup>, le CPS a substitué le Mécanisme de prévention, de gestion et de résolution de conflits de l'OUA<sup>3</sup>. Doté de pouvoirs plus étendus que le Mécanisme de l'OUA, le CPS est compétent non seulement de la promotion de la paix, la sécurité et la stabilité en Afrique, mais aussi d'assurer la prévention des conflits, le rétablissement et la consolidation de la paix sur le continent.

Le CPS est intervenu par des actions coercitives dans plusieurs conflits en Afrique, comme au Burundi, Tchad, République Centrafricaine, Comores, Côte d'Ivoire, République Démocratique du Congo, Guinée-Bissau, Mauritanie, Rwanda, Libéria, Somalie, Darfour (Sud Soudan) et Togo. Mais, appuyé par la Commission et le Groupe des Sages, le CPS devait avoir un rôle beaucoup plus important dans les médiations, notamment par le biais d'une intervention diplomatique préventive, dans le cadre du système continental d'alerte rapide.

Les faiblesses de l'intervention diplomatique du CPS poussent la Commission à avoir une participation plus active dans les médiations en Afrique, en particulier par la désignation de Représentants spéciaux. Ainsi, le 1er novembre 2012 la Commission a nommé l'Ambassadeur Boubacar Gaoussou Diarra en tant que Représentant spécial pour la région des Grands Lacs, afin de collaborer avec la Conférence internationale de la région des Grands Lacs. Dans la crise centrafricaine, en 2010 le Président de la Commission

2. Décision AHG/Dec. 160 (XXXVII) adoptée par la 37e session ordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA, tenue à Lusaka (Zambie), du 9 au 11 juillet 2001.

3. Idem..

a nommé Madame Hawa Ahmed Youssouf au poste de Représentante spéciale de l'UA, pour assister au processus de stabilisation du pays. Madame Youssouf occupe toujours cette fonction en 2013.

Les médiations menées dans le cadre institutionnel de l'UA souffrent du manque de consensus dans le processus décisionnel, entre les États membres et entre les différents organes, et d'un leadership fragmenté en son sein. Lors de la crise ivoirienne de 2010, la crédibilité de l'UA a été particulièrement affectée par ces divisions internes, qui ont posé une entrave à plusieurs reprises aux tentatives de médiation par l'UA (Observatoire de l'Afrique, 2011).

Alors que les rapports entre l'UA et les organisations sous-régionales en matière de médiation ont été institutionnalisés pour faciliter les processus décisionnels dans le continent, dans la pratique cette collaboration trouve encore plusieurs barrières

## LA COLLABORATION INTER-ORGANISATIONNELLE EN MATIÈRE DE MÉDIATION EN AFRIQUE

L'intervention des organisations sous-régionales et des médiateurs régionaux est un gage de confiance pour les parties en conflit parce que les médiateurs régionaux ont une meilleure connaissance des causes des conflits, des acteurs du conflit et des enjeux qui sont en cause. Les Communautés économiques régionales (CER) jouent un rôle de plus en plus important dans la résolution de conflits en Afrique, malgré leur caractère essentiellement économique. La collaboration de l'UA avec les CER a été consacrée par dans l'Acte Constitutif de l'UA (article 3-1).

Les CER, du fait de leur caractère géographiquement localisé, ont une place privilégiée dans les médiations des conflits dans le cadre de leurs régions respectives. Des différentes CER existantes en Afrique, sont reconnues officiellement par l'UA la CEDEAO, la SADC, la CEEAC, l'IGAD, la CEA, la COMESA, la CENSA et l'UMA.

Les rapports entre l'UA et les CER est fondé sur le principe de subsidiarité, ce qui signifie que la prévention, la gestion et le règlement des conflits relève tout d'abord de la responsabilité des CER, dans la limite de ses capacités, en complémentarité avec l'Union Africaine<sup>4</sup>. Mais, cette relation ne doit pas se limiter à une relation de complémentarité, elle doit être une relation

4. Conformément à l'article 4(4) du Protocole d'Accord de coopération dans le domaine de la paix et de la sécurité entre l'Union Africaine, les Communautés économiques régionales et les Mécanismes de coordination des brigades régionales en attente de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique du Nord, de 2007.

de coopération étroite et régulière en vue de la promotion et du maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité sur le continent<sup>5</sup>.

Par ailleurs, l'article 16 du Protocole portant création du Conseil de paix et de sécurité de l'UA fait des mécanismes régionaux une partie intégrante de l'architecture de paix et sécurité de l'Union et octroi au CPS et au Président de la Commission la mission d'harmonisation et coordination des activités des différentes organisations en matière de paix, notamment dans la phase préventive. Ainsi, dans le conflit au Madagascar la SADC a étroitement collaboré avec l'UA dans le processus de pacification.

Or, en réalité il se vérifie une sorte de concurrence entre ces différentes organisations dans la résolution des conflits. Cela a été illustré dans la crise politique en Centrafrique en 2013 : les tentatives de médiation préventive de l'UA n'ont pas pu se concrétiser en raison de la prise en charge du conflit par la CEEAC qui a nommé le Président Denis Sassou Nguesso (Congo) en tant que médiateur.

Comme le souligne Mme. BALDE, «la multiplication des acteurs peut être de nature à paralyser la résolution de la crise, voire de l'attiser», dans la mesure où chacune des entités a des approches différentes pour le règlement du conflit, et interviendra avec ses propres méthodes (Baldé, 2005). Il faut donc mettre en valeur une approche commune sur la base d'une valeur commune à tout le continent : la recherche de la paix.

## RECOMMANDATIONS

La faiblesse des mécanismes de règlement pacifique de conflits en Afrique mène rapidement aux affrontements ouverts, violents et meurtriers. La temporalité de la médiation ainsi que les qualités du médiateur choisi sont des facteurs de réussite et d'efficacité d'une médiation. Trois actions nous semblent urgentes à mettre en œuvre.

Nous recommandons l'UA à investir plus dans les interventions diplomatiques préventives afin de trouver des terrains d'entente entre les parties en litige avant l'éclatement des conflits ouverts. Cela exige trois conditions : une volonté politique des dirigeants africains d'aménager des espaces d'intervention pour l'organisation continentale; ensuite des investissements financiers et humains dans le système d'alerte précoce existants au niveau de l'UA sont indispensables. Enfin, une coopération plus organisée et effective avec les mécanismes de prévention prévus par les CER doit être réactivé rapidement.

Le Groupe des Sages (institué dans le cadre du Conseil de paix et de sécurité) doit avoir un rôle contraignant dans la mise en œuvre de la diplomatie préventive. Son statut d'organe consultatif doit évoluer vers des avis liants les Etats membres notamment dans les processus électoraux. Son intervention, en collaboration avec les Groupes de Sages existants au niveau des CER, offrirait un cadre neutre et impartial de négociations en vue de la pacification des crises.

Les médiations de l'UA doivent impliquer tous les acteurs d'un conflit, ce qu'implique une participation réelle de la société civile, comme c'est déjà le cas de certains pays comme au Lesotho où la médiation de membres de l'Église, en collaboration avec la SADC a permis la pacification des tensions électorales. Cela implique également l'intervention des femmes en tant qu'éléments pacificateurs des sociétés africaines.

## BIBLIOGRAPHIE

ALASSANE MAMADOU Ndiaye, «*Le maintien de la paix à l'ère de l'Union Africaine : La responsabilisation des acteurs africains!*», Mémoire du Diplôme d'Études Approfondies, Études Africaines, 2005.

BALDE Hassatou, «*La coordination entre l'ONU et les Organisations régionales africaines dans la gestion de la Paix*», janvier 2005, Thèse pour l'obtention du grade de docteur de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne en Droit international public et Européen, T. 1, 509 p.

BERCOVITCH Jacob, "Mediation Success or Failure : A Search for the Elusive Criteria", *Cardozo Journal of Conflict Resolution*, Vol. 7, 2006, pp. 289-302.

BIPOUN-WOUM Joseph-Marie, «*Le Droit International Africain : Problèmes généraux – Règlement des conflits*», Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1970.

GAZIBO Mamadou, «*Introduction à la politique africaine*», Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2006, p. 100.

KHADIAGALA Gilbert, «*Meddlers or Mediators ? African interveners in civil conflicts in Eastern Africa*», Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2007, 274 p.

KONE Amara, «*L'action du Conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine dans la résolution des crises et conflits en Afrique*», Mémoire de recherche Master II Recherches Relations Internationales, option Politique internationale, Université Panthéon – Assas Paris II, 2008.

MAKINDA Samuel M. and WAFULA OKUMU F., «*The African Union : challenges of globalization*,

5. Cf. Article 3 du Protocole d'Accord de 2007.

*security and governance*”, New York, Routledge, 2008, 209 p. 51.

MARRET Jean-Luc, «*La fabrication de la paix : Nouveaux conflits, nouveaux acteurs, nouvelles méthodes*» Paris, Fondation pour la recherche stratégique, 2001.

MURITHI Timothy, “*The African Union : Pan-Africanism, Peacebuilding and Development*”, Hampshire, Ashgate, 2005.

Observatoire de l’Afrique, «*Le rôle de l’Union africaine dans les conflits en Lybie et en Côte d’Ivoire*», Rapport Africa Briefing, Bruxelles, 16 mai 2011.

VAN MINH Tran, «*Les Conflits*», Encyclopédie juridique de l’Afrique, T. II, Ed. N.E.A., Abidjan-Dakar-Lomé, 1982, p. 325.

VETTOVAGLIA Jean-Pierre (Dir.), «*Médiation et facilitation dans l’espace francophone : théorie et pratique*», Bruxelles, Bruylant, 2010, 911 p.

ZARTMAN I. William, «La politique étrangère et le règlement des conflits», dans Frédéric CHARILLON (dir.), *Politique étrangère, Nouveaux regards*, Paris : Presses de Sciences Po, 2002, pp. 275-299.

ZARTMAN William, «*La résolution des conflits en Afrique*», Paris, L’Harmattan, 1990, 269 p.