



Thinking Africa

NOTE DE RECHERCHE

L'UNION AFRICAINE DOIT PRIVILÉGIER LA PRÉVENTION DES CONFLITS ARMÉS

.....

Dr. Hassatou Balde

balde@thinkingafrica.org

Docteur en droit international de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Hassatou est chercheuse à l'Observatoire pour la paix et la sécurité en Afrique (OPSA) depuis Février 2012. Elle a travaillé sur les mines anti personnelles et les bombes à sous munitions pour l'Observatoire des Mines (Landmine Monitor Report 2008) ; a mené une étude avec l'Université Cheikh Anta Diop, sur les armes légères et de petit calibre et a travaillé à l'Institut de Recherche des Nations Unies sur le désarmement (UNIDIR). Elle est l'auteur de plusieurs publications :

- Hassatou Baldé « Guinée : Difficile fin de Transition ». Note d'Analyse, Thinking Africa, 24 Avril 2013.
- Landmine Monitor Report 2008, pp, 192-203, 228-241, 278-293, 294-296, 603-616, Mines Action, Canada.
- Sous la direction de BANGOURA Dominique -La question du retour des diplômés « bilan et perspectives dans « quel avenir pour les jeunes de Guinée », PARIS, l'Harmattan novembre 2005
- Sous la direction de BANGOURA Dominique - L'alternance est-elle possible par la voie des urnes ? « l'alternance politique en Guinée à l'issue des élections présidentielles de décembre 2003 », PARIS, l'Harmattan, 2004
- Sous la direction de BANGOURA Dominique - l'Union africaine et la prévention des conflits « l'Union Africaine face aux enjeux de paix, de Sécurité et de Défense » PARIS, l'Harmattan, 2003
- La diplomatie préventive de l'Union Africaine à l'épreuve de la crise malgache « l'Union Africaine face aux enjeux de paix, de Sécurité et de Défense » PARIS, l'Harmattan, 2003

Mots clefs : Union Africaine, prévention des conflits, résolution des conflits, médiation.

INTRODUCTION

Depuis une dizaine d'années, l'Union africaine s'attelle à la construction d'une architecture de paix continentale. Ce chantier s'appuie sur le Conseil de paix et de sécurité, la Commission, le Conseil des sages, le système d'alerte rapide et la Force africaine en attente (FAA). Cette charpente s'articule avec cinq piliers correspondant aux cinq sous régions du Continent : l'Afrique du Nord, l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique centrale, l'Afrique de l'Est (Corne) et l'Afrique australe. Chaque région est pilotée par une ou plusieurs organisations et dispose d'organes correspondant à l'architecture centrale notamment d'un système d'alerte rapide et d'une brigade régionale.

Si le Conseil de paix et de sécurité, la Commission, le Conseil des Sages et le Système d'alerte rapide sont déjà opérationnels depuis 2003, la FAA focalise l'attention sans être opérationnelle. L'attermoisement de l'intervention africaine au Mali en est révélateur. Bien que la décision ait été prise dès la fin mars 2012, ce n'est qu'après l'intervention française en l'opération Serval de janvier 2013, que les organisations africaines vont, tant bien que mal, mobiliser 6 000 hommes avec l'assistance logistique et financière internationales. A peine un mois plus tard, décision est prise de les relayer par une force onusienne, ce qui sera fait moins de six mois plus tard.

Ce scénario n'est pas nouveau et montre la difficulté de l'Union africaine à mener des opérations de maintien de la paix, souvent très coûteuses. L'UA ne maîtrise pas la prévisibilité du financement, la planification, ne dispose pas de base et de moyens logistiques lui permettant d'être le véritable maître d'œuvre des opérations pendant toute la durée qu'elles requièrent pour ramener la stabilité du pays dans lequel elles sont organisées. Une mission onusienne a ainsi pris le relais de la mission de l'Union africaine au Burundi (MUAB) et une mission hybride co-organisée avec l'ONU (la Mission des Nations unies, Union africaine au Darfour, MINUAD) a succédé à la Mission de l'Union Africaine au Soudan (MUAS).

Ces opérations constituent néanmoins de grandes avancées pour l'UA, d'autant qu'elle a organisé sans relais des Nations Unies, une mission d'assistance électorale aux Comores et qu'elle mène, depuis 2007, une grande opération en Somalie avec un effectif de plus de 17 000 personnes dans le cadre de l'AMISOM.

N'ayant pas les moyens d'organiser des opérations de maintien de la paix très coûteuses, elle doit

accorder plus d'intérêt à la prévention, qui est à sa portée.

I- LA PRÉVENTION EST MOINS COÛTEUSE QUE LES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

La prévention est une stratégie d'anticipation qui consiste à fournir les efforts nécessaires pour éviter les affrontements armés. Sur le continent où certaines guerres présentent des caractères cycliques, ressurgissant après une relative accalmie, la prévention peut aussi intervenir dans la phase de consolidation de la paix.

A- *La prévention épargne des vies, les drames psychologiques et les infrastructures*

Intervenant avant le conflit, la prévention épargne des vies humaines, des rancœurs profondes consécutives à des affrontements sanglants, souvent atroces avec des mutilés, des meurtrissures liées au drame personnel et collectif, des viols et violences sexuelles qui sont devenues des armes de guerres qui marquent à vie des populations.

C'est dans la prévention que s'exerce par excellence le règlement pacifique des différends¹. L'article 4 de l'Acte Constitutif de l'Union africaine parle du règlement pacifique des conflits entre les Etats membres de l'Union par les moyens appropriés qui peuvent être décidés par la Conférence de l'Union. L'article 4 a du Protocole relatif à la création du CPS cite le règlement pacifique des conflits comme un des principes qui doit guider le CPS. L'éventail d'actions rentrant dans le règlement pacifique des différends est large et est à encourager également dans les conflits internes, qui sont aujourd'hui les plus nombreux en Afrique. On y trouve la médiation, les bons offices et la conciliation et les autres moyens énumérés dans le chapitre 6 de la Charte de l'ONU. Si les commissions d'enquête peuvent bien être utilisées dans un conflit intra-étatique, le recours à l'arbitrage et à la justice peut se heurter au problème de légitimité des acteurs et au principe de souveraineté nationale. Dans les relations interétatiques, ces deux dernières actions sont pertinentes, comme la décision de l'Ethiopie et de l'Erythrée de soumettre leur différend territorial à la Cour permanente d'arbitrage de la Haye, ou encore

1. Article 33 de la Charte de l'ONU «Les parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales doivent en rechercher la solution, avant tout, par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix».

le Nigéria et le Cameroun à la Cour internationale de Justice (CIJ) concernant la Presqu'île de Bakassi. Le Soudan et la République Soudan du Sud peuvent suivre cette voie.

La diplomatie préventive, conceptualisée par l'Agenda pour la paix du Secrétaire général de l'ONU est un outil de cette prévention. Elle se réfère à l'action diplomatique engagée le plus tôt possible afin «*d'éviter que des différends ne surgissent entre les parties, d'empêcher qu'un différend existant ne se transforme en conflit ouvert et, si un conflit éclate, de faire en sorte qu'il s'étende le moins possible*».²

La promotion des pratiques démocratiques, la bonne gouvernance, l'état de droit, la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales est de nature à préserver la quiétude et la cohésion sociales. L'UA doit favoriser leur mise en œuvre effective dans tous ses Etats membres.

La prévention est moins coûteuse que la guerre qui détruit les vies et les infrastructures dans des Etats qui font, nombreux d'entre eux, partie des pays les moins avancés (PMA). Pour sortir du conflit, il faut panser les blessures physiques et morales. Il faut reconstruire ce qui a été détruit et apprendre aux gens à cohabiter de nouveau. La confiance ne revient qu'avec le temps et l'attitude conciliante des différentes parties.

B- Les opérations de soutien de la paix de l'UA sont trop onéreuses et encore mal maîtrisées

A la conférence des donateurs du 29 janvier 2013 sur le Mali, la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'UA ont évalué à 460 millions d'euros leurs besoins pour déployer la mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA). Sur les 455 millions de dollars promis, l'UA accordait 50 millions, la CEDEAO, 10 millions. Au total, l'ensemble du continent s'engageait à apporter une contribution financière d'une centaine de millions, le reste émanant des donateurs extracontinentaux.

Après cette conférence, le Président en exercice de la CEDEAO, Alassane Dramane Ouattara indiquait que la MISMA, (qui a commencé son déploiement à la mi- et fin janvier 2013), rencontrait des difficultés. Il a appelé à une mobilisation urgente de fonds promis et a demandé une rallonge supplémentaire «*Nous devons pour cela disposer de ressources estimées à environ 950 millions de dollars, c'est-à-dire largement supérieur au budget actuel de la MISMA, estimé à 460 mil-*

lions de dollars»³. La justification de cette hausse des besoins serait liée à la guerre contre le terrorisme qui nécessiterait le déploiement de près de 8 000 soldats, bien plus que les 3 300 fixés par la résolution 2085 des Nations Unies qui autorise l'opération.

Un mois plus tard, au sommet de Yamoussokro (Côte d'Ivoire), la CEDEAO demandait à l'ONU de prendre le relais de la MISMA. Le 25 avril 2013, l'ONU a adopté la résolution 2100 créant la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA). En prenant le relais de la MISMA, cette mission est devenue effective en juillet 2013.

L'UA dispose pourtant d'un fonds pour la paix qui doit fournir les ressources financières à ses opérations de soutien à la paix. Ce fonds est alimenté par 12 %⁴ du budget ordinaire de l'UA et des contributions volontaires.

Les ressources de ce fonds ne peuvent pas, en l'état actuel, financer efficacement les opérations de soutien à la paix de l'UA. Une des insuffisances de ce fonds est tributaire de la situation budgétaire de l'Organisation. La sous-commission de l'UA chargée des contributions de l'Organisation, révélait qu'à la mi-mai 2013, l'UA n'avait réussi à mobiliser que près de 77 373 266 dollars sur un budget prévisionnel au titre de l'année 2013 de 278 226 622 dollars. Le montant des contributions versées par les Etats membres est de 54 125 503 dollars tandis que les arriérés s'élèvent à 23 220 610 dollars. 22,6 millions ont été apportés par des partenaires extérieurs de l'UA. La part attendue de ces partenaires s'élève à 160,73 millions de dollars. La sous-commission rappelle que les arriérés des contributions statutaires dus par les Etats membres étaient de 163 millions au 31 décembre 2012. La part du budget consacré au financement des programmes qualifiés de spéciaux est de 62,7 millions de dollars (38 % du budget de l'UA) et elle provient de l'aide extérieure. Pour l'année 2014, le Conseil exécutif (conseil des ministres des affaires étrangères), a approuvé un budget de 308 millions de dollars. Erastus Mwencha, vice-président de la Commission de l'UA a indiqué que la paix et la sécurité de même que le développement économique et humain représentait 55 % de ce budget et 25 % destiné au renforcement des capacités et la communication de l'Organisation.

2. «*Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix*» (A/47/277-S/24111), 17 juin 1992

3. Communiqué de la CEDEAO n° 027/2013 du 30 janvier 2013

4. Le prélèvement était de 6 % au départ, puis porté à 12 % depuis 2011

Etats membres			Partenaires	Budget total pour 2011			
Organe	Budget de fonctionnement	Budget programme	Total	programme	Budget de fonctionnement	programme	Total général
Commission	90.594.106	4 782 764	95 376 870	121 178 534	90 594 106	125 961 298	216 555 404
Parlement panafricain	10 372 998		10 372 998	120 000	10 372 998	120 000	10 492 998
Cour africaine des droits de l'homme et des Peuples (La Cour)	6 607 632		6 607 632	2 362 315	6 607 632	2 362 315	8 969 947
La Commission africaine des droits de l'homme et des Peuples (La Commission)	3 881 947		3 881 947	4 606 770	3 881 947	4 606 770	8 488 716
Conseil économique social et culturel (ECOSOCC)	1 015 372		1 015 372		1 015 372		1 015 372
Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (Nepad)	4 200 000		4 200 000	25 853 921	4 200 000	25 853 921	30 053 921
Commission de l'UA sur le droit international (AUCIL)	353 357		353 357	233 918	353 357	233 919	587 275
Comité consultatif sur lacorruption	470 486		470 486	501 850	470 486	501 850	972 336
Conseil de Paix et de Sécurité		587 975	587 975	112 962		700 932	700 932
Comité Africain d'Experts sur les Droits et le Bien-être de l'Enfant en (ACERWC)				389 716		389 716	389 716
Total	117 495 898	5 370 739	122 866 637	155 359 986	117 495 898	160 730 725	278 226 622

Les ressources financières de l'Organisation peuvent difficilement relever le défi d'une opération de soutien à la paix. Aujourd'hui, la Libye, un des Etats africains, qui contribuait le plus au budget, est dans une situation de fragilité. En 2011, l'ancien Président de la Commission Jean Ping, lors de la 4e rencontre des ministres de l'Economie et des Finances des 28 et 29 mars 2011, avait soulevé les problèmes financiers de l'UA, problèmes aggravés par la révolution dans les Etats de l'Afrique du Nord (Tunisie, Libye et Egypte). Il affirmait que 77 % du budget de l'UA provenait des ressources extérieures et sur les 23 % financés par les Etats africains, 15 % provenait d'un seul Etat, la Libye. Jean Ping expliquait que cinq Etats alimentent 75 % de la contribution des pays du continent : Algérie, Egypte, Nigéria, Afrique du Sud et Libye. Il a ajouté que l'Europe a débloqué 55 millions d'euros sur plusieurs années pour le budget de l'UA.

L'UE a mis en place depuis 2004, la Facilité de soutien à la paix (APF) pour aider l'UA dans le

domaine de la paix et de la sécurité. Depuis la création de l'APF, l'UE a engagé au total 1,1 milliards d'Euros qui ont servi au montage de l'architecture de paix de l'UA et renforcement du dialogue politique (92 millions d'euros) et aux opérations de soutien à la paix (826 millions d'euros). L'aide apportée à l'AMISOM jusqu'en 2012 s'élève à 411,4 millions d'Euros. L'UE a contribué pour 50 millions d'euros à la (MISMA). Elle a financé pour 450 millions d'Euros la MUAS. Les frais couverts par l'APF comprennent l'indemnité des troupes, les salaires des officiers de police et des civils, les frais de gestion des bureaux à Nairobi etc. En plus de celle de l'UE, l'UA reçoit de l'aide financière et logistique d'autres partenaires : ONU, Japon, Canada etc.

Au regard des énormes dépenses qu'engendrent les opérations de soutien à la paix par rapport à ses moyens, l'UA n'est pas en mesure de les assumer seule. Une coordination entre l'UA et ses partenaires s'impose avant, pendant et pour la fin de ces opérations. Les différents partenaires doivent s'assurer de la

disponibilité financière et des troupes pour une période bien déterminée (six mois par exemple).

L'UA, après une série d'audits qui a révélé certains dysfonctionnements dans sa gestion et dans les ressources humaines, doit poursuivre les réformes qu'elle a engagées après 2008 afin d'assainir sa comptabilité et faciliter les relations de travail entre ses différents départements. Elle doit favoriser une entente entre les états-majors et différentes troupes avant leur déploiement et réduire les risques d'incompréhension liés aux différences de langues, de cultures militaires etc.

En attendant la constitution de la FAA, l'UA a décidé après la réunion des Ministres de la Défense le 30 avril 2013, de créer une capacité africaine de réponse aux crises (CARIC) et la capacité de déploiement rapide. Il s'agira d'une force souple constituée de militaires et ou de police, équipés par les Etats volontaires qui pourront être rapidement déployés en cas d'urgence. L'idée de cette force souple est plus réaliste que la FAA.

Malgré les écueils de la MISMA, l'UA a décidé en juin 2013, de créer une mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine (MISCA). Le Conseil de sécurité de l'ONU, dans sa résolution 2121 du 10 octobre 2013, envisage, en option, de la transformer en opération des Nations Unies. Il serait souhaitable dans une période de deux à cinq ans, que l'UA co-organise avec l'ONU afin d'accroître son expertise, tout en concentrant ses efforts sur la prévention. L'UA, peut jouer un rôle déterminant dans la prévention des conflits, une phase qui privilégie le dialogue. Elle doit donner plus de moyens aux institutions et outils qu'elle a créés pour cette phase.

II- MIEUX STRUCTURER, ÉQUIPER LES ORGANES ET OUTILS DE PRÉVENTION ET LEUR CONFÉRER LES MOYENS D'AGIR

L'Union doit respecter les attributions des organes de prévention, les renforcer, leur donner les moyens humains, financiers et matériels de fonctionner. Elle doit élaborer des doctrines, stratégies et méthodes cohérentes notamment en matière de médiation et de gestion électorale.

A- *Mieux structurer et équiper les organes de prévention*

La Conférence composée des Chefs d'Etat et de gouvernement est l'organe suprême de décision. Le Conseil exécutif est chargé d'appliquer ses décisions et de lui soumettre des projets. En dehors de Conseil de paix et de sécurité, organe chargé de toutes les questions de paix et de sécurité, la Commission, joue un rôle central. Un des Commissaires s'occupe des ques-

tions de paix et de sécurité⁵. Le département « Paix et Sécurité » de la Commission comprend :

– la Division Défense et Sécurité (DSD) chargée de la lutte contre le terrorisme, la politique africaine commune de défense et de sécurité, les mines terrestres et les armes de petit calibre.

– la Division de gestion des conflits (CMD) qui gère l'alerte précoce, la gestion et de la sortie des conflits.

– la Division du soutien aux opérations de paix (PSOD) qui s'occupe de la planification, du déploiement, des missions de paix en cours et de la Force africaine en attente (FAA).

Le Président de la Commission peut user de ses bons offices et nommer des Envoyés ou des Représentants spéciaux. Il peut recourir au Groupe des sages ou aux Mécanismes régionaux ou CER. Madame Nkzosana Dlamini-Zuma, Présidente de la Commission a ainsi nommé le 26 octobre 2012, l'ancien Président de la République du Burundi, M. Pierre Buyoya, comme Haut Représentant de l'UA pour le Mali et le Sahel. Il a pour mission d'assurer une meilleure coordination avec la CEDEAO et les pays de la région et la mise en œuvre de la stratégie de l'UA pour la sécurité et le développement de la région. Elle a également nommé le Tchadien M. Mahamat Saleh Annadif au poste de Représentant spécial pour la Somalie, et le Malien Boubacar Gaoussou Diarra, Représentant spécial de l'UA pour la région des Grands Lacs et Chef du Bureau de l'UA à Bujumbura. Ces postes de Représentants spéciaux bien que s'inspirant de ceux de l'ONU et leurs missions des bureaux de consolidation de la paix, ne sont pas clairement définis. L'UA doit mieux déterminer leurs rôles et leur accorder les moyens de leurs actions.

Le Groupe des Sages (GDS) est composé de cinq personnalités respectées⁶. Le Protocole relatif au CPS

5. L'Algérien Smail Chergui a été nommé à ce poste le 11 octobre 2013. Il succède à ses compatriotes l'Ambassadeur Ramtane Lamamra qui l'a occupé de 2008 à 2013 et à Saïd Djinnit qui l'a occupé de 2003 à 2008.

6. Le mandat des premiers membres du Groupe des Sages s'est achevé le 18 décembre 2010. Les nouveaux membres désignés par la Conférence de l'Union, réunie à Kampala, en Ouganda, en juillet 2010, sont : M. Ahmed Ben Bella (décédé) ; Dr Kenneth Kaunda, ancien Président de la Zambie, représentant la région australe ; Mme Marie Madeleine KalalaNgoy, ancienne Ministre des Affaires humanitaires de la RDC, représentant le Centre ; Dr. Salim Ahmed Salim ; et Dr. Mary Chinery Hesse du Ghana, ancienne Sous-secrétaire général du BIT, représentant la région Ouest. Afin d'améliorer l'efficacité du Groupe, la Conférence a également mis en place une Équipe des Amis du Groupe des Sages comprenant : M. Miguel Trovoadá, Dr. Brigalia Bam et Mme Elisabeth Pognon.

stipule qu'il a un rôle consultatif dans le domaine de la prévention des conflits. Malgré le flou qui entoure son rôle, il semble trouver sa voie en effectuant des missions de médiation, d'établissement des faits et d'assistance électorale. Il a mené des missions électorales en RDC, Kenya etc. Après les soulèvements populaires en Afrique du Nord, le Conseil de paix et de sécurité lui a demandé le 26 avril 2011 de procéder à un examen exhaustif des mécanismes existants relatifs à la démocratisation et à la gouvernance en Afrique, afin de lui formuler des recommandations concrètes. Il a ainsi mené des réflexions pertinentes sur les conflits liés aux élections, la lutte contre l'impunité, la démocratie et la gouvernance, les femmes et les enfants dans les conflits. Ces thèmes sont au cœur des conflits africains.

Les réflexions du GDS doivent être prises au sérieux par le CPS et la Conférence. Sa structure mérite d'être renforcée. L'UA doit toutefois clarifier sa mission afin d'éviter qu'il n'empiète sur les attributions d'autres organes de l'Union.

Le système d'alerte rapide (SCAR) repose sur une salle de veille dotée de logiciels qui recueillent des renseignements provenant des systèmes d'alerte rapide régionaux. Les agents analysent ces informations, et rédigent des rapports qui indiquent le degré de gravité des événements qui se produisent dans les Etats. Les situations susceptibles de provoquer des crises sont transmises au CPS. C'est un outil clef en matière de prévention, et de réaction rapide du CPS et de la Conférence peut éviter le basculement d'un Etat dans le conflit. Comme le souligne le GDS, le système d'alerte rapide est essentiel dans la prévention des conflits résultant des élections. Les signes précurseurs des tensions politiques dans un pays doivent être détectés à temps afin de permettre à l'UA d'intervenir rapidement par le biais de la diplomatie préventive pour empêcher une crise politique.

Le système d'alerte rapide de l'UA n'est pas équipé à la hauteur de ses potentialités. Une étude effectuée en 2008⁷ révèle que ses agents sont souvent le personnel du PNUD sous contrat renouvelable d'onze mois. Cette durée est courte pour des personnes qui sont censées analyser des données sensibles et met en péril le principe de continuité de ce service. Si certains membres doivent y rester une année, il est primordial que des analystes confirmés puissent y travailler pour une période plus longue. L'Afrique étant divisée en cinq régions, ce système devra au moins compter une

dizaine de membres, deux personnes voire plus devront ainsi récolter et analyser les données par région, une personne qui dispose d'un contrat de courte durée et l'autre de durée plus longue afin qu'il n'y ait pas rupture dans la transmission des informations liée au départ des agents. C'est notamment l'APF de l'UE qui finance ce système à hauteur de 15 millions d'euros. Les services de renseignement, peuvent apporter une contribution importante, en plus de celle des sociétés civiles, la presse, les centres de recherche etc. L'apport du Comité de service de renseignement et de sécurité (CISSA), de l'Unité de fusion et de liaison (UFL⁸) serait un atout, sans porter atteinte à la confidentialité de leurs missions. Ces différents services doivent collaborer avec des institutions internationales comme Interpol, l'ONUDC sur les questions liées à la criminalité organisée, le trafic d'êtres humains, la circulation des armes etc. Le bon fonctionnement du mécanisme d'alerte rapide requiert une bonne communication entre le SCAR de l'UA et ceux des CER.

B-. *Elaborer et mettre en œuvre des stratégies cohérentes de prévention des conflits et de consolidation de la paix*

En novembre 2012, les Envoyés et Représentants spéciaux de l'UA ont effectué leur 3e retraite au Caire (Egypte) pour discuter du thème « Transformer le paysage de la paix et de la sécurité en Afrique au cours de la prochaine décennie : évaluation et perspectives »⁹. Cette retraite avait vu la participation des hauts responsables de l'UA, y compris la présidente de la Commission, les Commissaires à la Paix et à la Sécurité, et aux Affaires politiques, les médiateurs, le groupe des Sages et les CER. Ils ont fait le constat que la contribution de l'Afrique est loin de répondre à l'aspiration du Continent à prendre le leadership sur les questions de paix et de ses les approprier. L'Afrique reste confrontée à des défis complexes comme le montrent les situations du Mali et la région sahélo-saharienne, la République Démocratique du Congo, la Guinée Bissau, la République Centrafricaine etc. L'Afrique pourrait affronter les menaces suivantes : le terrorisme, la

7. Alex Vines, Roger Middleton : « Options pour le soutien européen à l'architecture africaine de paix et de sécurité », Département thématique Politiques externes, Parlement européen Février 2008

8. Elle a été créée le 6 avril 2010 au cours d'une réunion des chefs de services de renseignement et de sécurité des pays du champ, l'Unité de fusion et de liaison a son siège à Alger (Algérie). Elle coordonne l'action de lutte contre le terrorisme. Elle regroupe l'Algérie, la Mauritanie, le Niger, le Burkina Faso, la Libye, le Mali et le Tchad. Le Nigeria y a adhéré en novembre 2011, en raison de la menace que représente la secte Boko-Haram dans le Nord de ce pays.

9. <http://www.peaceau.org/fr/article/troisieme-retraite-de-haut-niveau-de-l-union-africaine-des-envoyes-et-representants-speciaux-sur-la-promotion-de-la-paix-de-la-securite-et-de-la-stabilite-en-afrique#sthash.uJ0xEdyn.dpuf>

criminalité transnationale organisée, la piraterie, les velléités sécessionnistes, la mauvaise gouvernance, la corruption, la violence liée aux élections, les changements anticonstitutionnels de gouvernement, les différends frontaliers.

Ce diagnostic fait par les instances de l'Union montre que les causes des conflits sont connues. Il faut trouver les stratégies et les solutions adaptées pour les régler. Le respect par les Etats membres de nombreuses conventions de l'Organisation, contribuerait à la prévention des conflits.

La médiation est outil de prévention. D'origine coutumière elle a été progressivement codifiée par les organisations internationales, celles-ci s'inspirant des conventions de la Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux de 1899 et 1907. Elle intervient avant, pendant et après le conflit. Le médiateur a pour principal rôle de concilier les prétentions opposées des parties. Il doit jouir de certaines qualités personnelles et respecter l'éthique. L'Union africaine doit développer des techniques de médiation et établir des principes comme l'impartialité et l'absence de conflit d'intérêt. L'Organisation a du mal à se départir de certaines pratiques de sa prédécesseur l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) qui a très tôt délaissé les institutions établies à cet effet comme la Commission de Médiation, de Conciliation et d'arbitrage, au profit des comités ad hoc composés des Chefs d'Etat et de gouvernement. L'Union africaine doit faire confiance à des personnes autres que celles qui exercent ou ont exercé la magistrature suprême.

Les accords de paix obtenus par les médiateurs doivent être conformes aux buts et principes de l'Organisation. Il y a des incohérences entre certaines exigences de l'UA et des accords signés sous l'égide des médiateurs des organisations africaines. L'illustration est fréquemment donnée dans les accords signés avec les auteurs de coup d'état qui restent en théorie bannis, tout en se faisant légitimer par ces accords de partage de pouvoir où souvent ils obtiennent les portefeuilles les plus enviés, même dans les cas où ils acceptent de se retirer du jeu du pouvoir conformément aux exigences de l'UA en la matière (Madagascar, Mali, Guinée-Bissau). Un exemple est la réaction après le coup d'Etat en Centrafrique. L'Union africaine a exclu de reconnaître M. Djotodia comme Président de cet Etat, alors que la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC) a pris acte du fait que le Conseil national de transition a nommé M. Djotodia Président de la transition. Le manque de fermeté et la complaisance vis-à-vis des putschistes est de nature à encourager la perpétuation de ce mode d'accès au pouvoir. Cependant pour éviter les changements

anti-constitutionnels de gouvernement, l'UA doit développer des compétences en matière d'assistance électorale. Elle doit aider à la consolidation de l'Etat de droit afin éviter les manipulations institutionnelles tendant à exclure ou à favoriser certains candidats, attisant des frustrations générant des violences.

L'organisation d'élections justes et transparentes

Les institutions de l'UA reconnaissent que les élections sont un des facteurs de violences dégénérant parfois en conflit. Les approches de l'UA en matière électorale présentent de nombreuses insuffisances. L'entrée en vigueur le 15 février 2012 de la Charte africaine sur la Démocratie et la bonne Gouvernance n'est pas une panacée. L'UA doit la compléter en adoptant des critères minimums requis dans l'organisation d'élections. Comme le suggère le GDS, la démarche de l'UA doit être plus professionnelle et technique et moins politique et diplomatique. L'UA doit envoyer une mission d'évaluation dans les Etats où se déroulent des élections pour mieux définir le mandat de sa mission d'observation et de suivi des élections. L'UA devrait développer les missions de longue durée qui pourraient assister aux phases critiques du processus électoral comme le recensement, le découpage des circonscriptions électorales et évaluer la gestion des élections par les organes de gestion des élections (OGE). Ces observateurs longue-durée devront être rejoints par les observateurs pour la supervision du vote. Le GDS devrait travailler étroitement avec le département des affaires politiques, notamment l'unité pour la Démocratie et l'assistance électorale en menant des études sur l'élaboration des listes électorales, le bon fonctionnement des outils techniques choisis (biométrie, urnes, logistique électorale etc.) afin d'apporter l'aide nécessaire à l'Etat organisateur. Ils peuvent organiser ensemble, des formations et sensibilisation pour renforcer les capacités nationales et locales en matière électorale sans pour autant se substituer aux acteurs nationaux (autorités, partis politiques, sociétés civiles, autorités coutumières).

L'UA se pose la question de savoir si elle doit seulement superviser les élections dans un Etat qui l'a sollicité ou non. Elle devrait répondre aux invitations des Etats et pour le cas où elle n'est pas invitée, si des signes de tension sont palpables, proposer ses services. Elle doit s'assurer que l'Etat respecte les normes internationales en matière électorale et faire ses observations de manière objective et impartiale, sans hésiter à montrer les manquements et insuffisances, situer si possible les responsabilités. Elle doit étoffer le nombre de ses observateurs pour qu'ils puissent se déployer dans le plus grand nombre de circonscriptions élec-

torales et partout dans le pays. Ces dernières années, le nombre d'observateurs que l'UA déploie pour une élection, est passé d'une vingtaine à une quarantaine de membres. Cet effort doit être soutenu et l'UA doit adopter une méthodologie plus rigoureuse. Elle doit se professionnaliser et se montrer intègre pour rendre efficace son architecture africaine de la gouvernance (AAG).

Sur les contestations liées aux suspicions vis-à-vis des OGE comme les commissions électorales nationales et les cours suprêmes ou constitutionnelles, l'UA peut adopter des dispositions pour que la Cour de justice et des droits de l'Homme et des peuples puisse se prononcer sur les contestations des résultats définitifs.

La lutte contre l'impunité, doit devenir effective et ne plus relever de simples déclarations réaffirmées dans les instances de l'UA. Instaurer les justices transitionnelles où les protagonistes, bourreaux et victimes décident de se pardonner n'est pas suffisant. L'UA doit encourager ses membres à respecter les principes de l'Etat de droit où la justice est indépendante et assume efficacement son rôle.

L'Union africaine éprouve un malaise face à la Cour Pénal Internationale (CPI). Le procès engagé à la CPI de la Haye contre le nouveau président du Kenya Uhuru Kenyatta et son vice-président William Ruto pour leur rôle présumé dans les violences ethniques lors de l'élection présidentielle de 2007, a donné l'occasion à l'UA d'adresser une lettre de protestation à la Cour et d'organiser un sommet extraordinaire le 12 octobre 2013. Après une menace de retrait collectif du Statut de Rome, l'UA s'est contentée de demander à l'ONU l'ajournement des procédures contre les présidents du Kenya et du Soudan.

Certes, la plupart des affaires pendantes devant la CPI sont africaines. Mais la CPI a une compétence subsidiaire, c'est-à-dire qu'elle ne traite des affaires pour crime de guerre, crime contre l'humanité, crime de génocide ou d'agression qu'en cas de défaillance des justices nationales. L'UA n'ayant pas de juridiction pénale, doit pousser les Etats africains à respecter l'indépendance de la justice qui doit disposer des moyens pour bien fonctionner, sans pression politique. Elle ne doit pas occulter le fait que ce sont des Africains victimes des différents crimes cités, qui souhaitent obtenir justice.

La Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, et ses protocoles¹⁰ placent l'homme et les Peuples africains au cœur de leur préoccupation,

10. La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (1991); Protocole à la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples relatif aux droits de la femme en Afrique (2003)

pas seulement les Chefs d'Etat et de gouvernement. Certaines affaires africaines ont été déférées à la CPI par des Etats africains eux même. C'est le cas des situations en Ouganda, République démocratique du Congo, République centrafricaine et au Mali. La CPI a été saisie par le Conseil de sécurité sur les affaires relatives au Darfour (Soudan) et la Libye. La Libye et le Soudan ne sont du nombre des 34 Etats africains parties au Statut de Rome. Enfin, ce sont des chambres préliminaires de la CPI qui ont autorisé le Procureur à ouvrir une enquête sur les situations au Kenya et en Côte d'Ivoire. Le retrait de ce Statut, comme l'a décidé le Parlement Kenyan, n'est pas un obstacle à ce que la CPI connaisse des affaires de ces Etats. Les crimes relevant de la compétence de la CPI sont imprescriptibles.

L'UA s'était déjà trouvée dans une situation délicate lorsque l'ONU avait conclu que les exactions commises au Darfour constituaient des crimes contre l'humanité. Elle peine à qualifier le drame de cette région du Soudan où elle a pourtant déployé une forte mission de maintien de la paix (MUAS puis MINUAD). Elle avait demandé au Conseil de sécurité de l'ONU de suspendre les procédures engagées contre le président El Béchir et décidé que ses membres refuseront d'appliquer le mandat d'arrêt international émis contre lui depuis 2009.

Le même embarras était manifeste dans l'affaire Hissène Habré où le Sénégal et elle se renvoyaient l'affaire après la demande d'extradition faite par la justice belge suite à sa saisine par des associations de victimes tchadiennes. Ce n'est qu'après la décision de la CIJ le 20 juillet ordonnant au Sénégal de poursuivre en justice ou d'extrader l'ancien président tchadien, que l'UA et le Sénégal vont créer au sein de la justice sénégalaise un tribunal spécial en février 2013. Il a inculpé Hissène Habré le 2 juillet 2013.

Pourtant l'article 4 o de l'acte constitutif prône le respect du caractère saint de la vie humaine et condamne l'impunité, les assassinats politiques et l'article 4 h, lui donne le droit d'intervenir dans un Etat membre en cas de crimes de guerre, de génocide et crimes contre l'humanité. L'UA devrait montrer à travers des mesures, comment elle entend lutter contre l'impunité. Comme le dit l'ancien Secrétaire général Kofi Annan, *«on entend beaucoup parler, mais c'est pour protéger des leaders. Je n'ai pas entendu de leader parler de protection, de justice pour des milliers et des milliers d'Africains qui ont perdu la vie ou qui ont été blessés, qui ont été obligés de fuir leur foyer. C'est pour eux que je me bats. C'est pour eux qu'il*

faut la justice.»¹¹ Ou encore le prix Nobel de la paix sud-africain Desmond Tutu «*Les dirigeants africains qui militent en faveur d'un retrait de la CPI cherchent en réalité un permis de tuer, de mutiler et d'oppresser en toute impunité*»¹².

L'Union africaine doit inciter ses membres à respecter les droits de l'Homme.

CONCLUSION

L'Union africaine, les CER et les Etats membres doivent s'approprier leurs destinées et dessiner leurs visions pour le futur en faveur de l'épanouissement des Africains. Ils doivent chercher à répondre d'abord à leurs besoins primaires comme la sécurité, la stabilité, les services de base (santé, éducation, alimentation) et leur donner l'espoir d'un futur moins incertain sur le continent. Un futur où ils puissent se projeter de manière sereine. Cela exige de la volonté politique, reconnaître et utiliser les compétences des uns et des autres, valoriser le savoir-faire, le respect de la diversité. L'Afrique doit apprendre à tirer profit de ses relations avec l'ailleurs pour approfondir connaissances, compétences, expérience tout en gardant ses identités culturelles.

SIGLES

APF : Facilité de Paix pour l'Afrique
CARIC : capacité africaine de réponse aux crises
CEEAC : Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale
CEDEAO : Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CIJ : Cour internationale de Justice
CISSA : Comité de service de renseignement et de sécurité
CPI : Cour pénale internationale
CPS : Conseil de Paix et de Sécurité
GDS : Groupe des Sages
Interpol : Organisation internationale de police
IGAD : Autorité intergouvernementale pour le Développement
MAEC : Mission d'assistance électorale aux Comores
MISCA : Mission internationale de soutien en Centrafrique sous conduite africaine
MISMA : Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine

MINUSMA : Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali

MINUAD : Mission des Nations-Unies, Union africaine au Darfour

MUAB : Mission de l'Union africaine au Burundi

MUAS : Mission de l'Union africaine au Soudan

ONUDC : Office des Nations Unies contre la drogue et le crime

PMA : Pays les Moins avancés

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

RDC : République Démocratique du Congo

SCAR : Système continental d'alerte rapide

UA : Union africaine

UE : Union européenne

UFL : Unité de fusion et de liaison

QUELQUES RÉFÉRENCES

• Patrick Daillier, Alain Pellet, Mathias Forteau Daniel Müller «Droit international public» 8e édition, LGDJ, Paris, 2009

• Gilbert M Khadiagala «Meddlers or Mediators? African Interveners in Civil Conflicts in Eastern Africa» Martinus Nijhoff publishers, Leiden, Boston 2007

• Valerie Rosoux «Transférer le conflit d'un niveau militaire à un niveau politique Expériences de négociations et de médiations internationales» in Négociations 2004/2 (no 2)

• Alex Vines, Roger Middleton : «Options pour le soutien européen à l'architecture africaine de paix et de sécurité», Département thématique Politiques externes, Parlement européen Février 2008

• Guide de la politique européenne de Sécurité et de Défense (PESD), Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, Bruxelles, édition novembre 2008, 102p

• Assembly/AU/5 (XXI) : Rapport du Conseil de Paix et de Sécurité sur ses activités et l'état de la paix et de la sécurité, 26-27 mai 2013 ; 35p

• – Ex.CL/Dec.696 – 725 (XXI), Décision ; 9-13 juillet 2012, 42p

• – Communiqué / 11ème Réunion du Groupe des Sages de l'Union africaine / Zanzibar, République Unie de Tanzanie / 6 et 7 décembre, 2011 .

11. RFI 12 octobre 2013 : <http://www.rfi.fr/afrique/20131011-sommet-ua-consensus-semble-degager-cpi-kenyatta>

12. Petition lancée par Desmond Tutu le 10 octobre 2013 : <http://www.jeuneafrique.com/actu/20131009T184826Z20131009T184809Z/desmond-tutu-appelle-les-leaders-africains-a-ne-pas-quitter-la-cpi.html>