

2016/19

L'Union Africaine face aux défis du continent

par PASCAL DE GENDT

*Analyses &
Études*
Politique internationale



Nos analyses et études, publiées dans le cadre de l'Éducation permanente, sont rédigées à partir de recherches menées par le Comité de rédaction de SIREAS.. Les questions traitées sont choisies en fonction des thèmes qui intéressent notre public et développées avec professionnalisme tout en ayant le souci de rendre les textes accessibles à l'ensemble de notre public.

Ces publications s'articulent autour de cinq thèmes

QUESTIONS SOCIALES
DROITS DE L'HOMME
MIGRATIONS
POLITIQUE INTERNATIONALE
Économie

Toutes nos publications peuvent être consultées et téléchargées sur notre site www.lesitinerrances.com, elles sont aussi disponibles en version papier sur simple demande à educationpermanente@sireas.be



**Service International de Recherche,
d'Éducation et d'Action Sociale asbl**
Secteur Éducation Permanente
Rue du Champ de Mars, 5 – 1050 Bruxelles
Tél. : 02/274 15 50 – Fax : 02/274 15 58
educationpermanente@sireas.be
www.lesitinerrances.com

Avec le soutien
de la Fédération
Wallonie-Bruxelles



En juillet 2002, l'Union Africaine succédait à l'Organisation de l'Unité Africaine sur le déclin. L'objectif de cette transformation était de relancer la mécanique de l'unification panafricaine mais aussi d'établir un cadre de coopération entre pays pour travailler au développement du continent. L'été prochain, l'Union fêtera donc ses quinze années d'existence. Depuis sa naissance, quels ont été son rôle et son action face aux grands défis rencontrés par ses États membres ? L'Union Africaine justifie-t-elle les espoirs placés en elle ? Nous allons tenter de répondre à ces questions en explorant quelques grands thèmes comme la prévention et la résolution des conflits, la lutte contre le terrorisme, la migration, le développement économique ou encore les droits de l'homme.

DE L'O.U.A. À L'U.A.

Commençons toutefois par rappeler l'historique de la création de l'O.U.A. ainsi que sa structure. C'est le 25 mai 1963, dans l'élan du mouvement de décolonisation de l'Afrique, que naît, à Addis-Abeba (Éthiopie), l'Organisation de l'Unité Africaine (O.U.A.), ancêtre de l'Union Africaine. L'idée était en gestation depuis un certain temps. Des chefs d'État, pères de l'indépendance de leurs pays, comme Léopold Senghor (Sénégal), Houphouët Boigny (Côte d'Ivoire), Modibo Keita (Mali), Kwame Nkrumah (Ghana) ou encore Haïlé Sélassié (Éthiopie) voient dans cette organisation supranationale l'instrument qui leur permettra d'avancer vers une Afrique unie, répondant ainsi à l'idéal panafricaniste.

Ils ne sont toutefois pas tous d'accord sur la marche à suivre. Certains veulent aboutir le plus rapidement possible à cette fédération ou confédération des pays africains. Ils seront connus sous le nom de « groupe de Casablanca ». D'autres, membres du « groupe de Brazzaville », renommé par après « groupe de Monrovia », préfèrent garder leur souveraineté nationale et faire de l'O.U.A., un organe de concertation et de coopération. La déclaration constitutive du « groupe de Monrovia » l'explique en ces termes : « *L'idéal unitaire, qui constitue notre but actuel, n'a pas en vue une intégration politique d'États souverains, mais une unité d'aspiration et d'action considérée sous l'angle de la solidarité nationale africaine et l'identité de points de vue politiques* » (1). Pour les chantres du panafricanisme, la vingtaine de chefs d'État qui font partie de ce groupe veulent surtout ne pas complètement se couper des anciennes puissances occidentales colonisatrices qui ont encore des intérêts économiques sur le continent africain.

C'est finalement la vision d'une O.U.A. comme cadre de concertation et de consultation qui l'emportera. C'est donc dans un contexte de division que naît l'organisation continentale réunissant 32 pays. Cela se fera ressentir tout au long de son existence marquée, notamment, par la rupture avec le Maroc. En 1984, le royaume chérifien se retire en effet de l'O.U.A. après l'admission au sein de l'organisation de la République arabe sahraouie démocratique. Les principales actions de l'organisation concernèrent l'aide apportée aux mouvements indépendantistes actifs dans les pays encore colonisés. Tout au long de son existence, elle dénoncera également avec vigueur le régime d'apartheid en Afrique du Sud. Pour le reste, l'O.U.A. fut largement bloqué par les intérêts divergents des différents pays africains empêchant toute avancée significative dans des domaines tels que l'intégration économique du continent ou la promotion des droits de l'homme et de la démocratie.

À la fin des années 90, les chefs d'État, sous l'impulsion de Mouammar Kadhafi, décident donc de relancer la mécanique de l'intégration politique panafricaine. Lors d'un sommet extraordinaire, se tenant à Syrte (Libye) en septembre 1999, les 53 États membres¹ adoptent la Déclaration de Syrte qui décide de la création d'une Union Africaine (U.A.). L'Acte constitutif est adopté en juillet 2000 à Lomé (Togo) et entre en vigueur le 26 mai 2001. Il faut toutefois attendre juillet 2002, et le sommet de Durban (Afrique du Sud), pour que l'Union Africaine soit officiellement inaugurée.

Ses objectifs sont ambitieux : œuvrer à la promotion de la démocratie, des droits de l'homme et du développement à travers le continent. Pour cela, elle compte sur une augmentation des investissements extérieurs par l'intermédiaire du programme du Nouveau partenariat pour le

1 En 2011, le Sud-Soudan est devenu le 54^e État-membre. Le Somaliland n'est pas reconnu.

développement en Afrique (Nepad) (2). La réalisation de l'unité africaine est également toujours au programme. Un grand changement par rapport à l'O.U.A. est la transformation du principe de non-ingérence dans les affaires intérieures d'un État-membre par le principe de non-indifférence. Celui-ci permet à l'U.A. d'intervenir en cas de crime de guerre, de génocide ou de crime contre l'humanité. Il affirme également le droit des États membres à solliciter l'intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité. En définitive, l'Union Africaine vise à promouvoir et à garantir la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent africain (3).

LES ROUAGES DE L'UNION AFRICAINE

L'Union Africaine se dote également de nouveaux organes selon le modèle de l'Union européenne.

La Conférence de l'Union : organe suprême composé des chefs d'État et de gouvernement des États membres. Il se réunit au moins une fois par an et définit les politiques communes de l'Union, contrôle la mise en œuvre des politiques et des décisions et veille à leur application. La Conférence reçoit, examine et prend des décisions sur les rapports et les recommandations des autres organes de l'Union. Elle donne des directives au Conseil exécutif sur la gestion des conflits, des situations de guerre et des autres situations d'urgence ainsi que sur la restauration de la paix. Parmi ses autres fonctions, citons encore la nomination du président, des vice-présidents et des commissaires de la Commission ainsi que la définition de leurs fonctions et mandats (3).

Le Conseil exécutif : composé des ministres des Affaires Étrangères. Il se réunit au moins deux fois par an. Il est chargé de décider les politiques et d'assurer leur coordination dans différents domaines tels que le commerce extérieur, l'éducation, la culture, la santé, la mise en valeur des ressources humaines et la sécurité sociale. Il contrôle également la mise en œuvre des politiques arrêtées par la Conférence de l'Union (3).

Le Comité des représentants permanents : il assure la préparation des travaux du Conseil exécutif. Les Comités techniques spécialisés, composés des ministres ou des hauts fonctionnaires chargés des secteurs relevant de leurs domaines respectifs de compétence, prépareront, harmoniseront et superviseront les projets et programmes de l'Union. Leurs autres attributions englobent le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des décisions prises par les organes de l'Union (3).

La Commission : correspond au secrétariat de l'Union. Elle est composée du Président de la Commission, du ou des vice-présidents et des commissaires, assistés par le personnel nécessaire au bon fonctionnement de la Commission. Le secrétariat est chargé de préparer les réunions de l'Union Africaine, de mettre en œuvre les décisions et résolutions adoptées par le Parlement panafricain, les chefs d'États et de gouvernement et les principales institutions de toute l'Union telles que la Cour africaine et les ministres. Il conserve également les documents et archives de l'Union et s'acquitte des tâches quotidiennes de coordination entre, notamment, les États membres, les ONG et les organisations régionales africaines (3).

Le Parlement panafricain : inauguré le 16 septembre 2004. Il est composé de 250 députés. Les 50 États membres² qui ont ratifié le protocole établissant le Parlement envoient chacun cinq membres, dont au moins une femme, élus ou désignés par les parlements nationaux. Les principaux partis ou mouvements politiques de chaque pays sont censés être représentés dans ces délégations nationales. Il a pour mission de formuler des recommandations dans les domaines de la paix, de la sécurité, des déplacements en Afrique, de la famine et du changement climatique (4). Il dispose d'un simple pouvoir consultatif auprès de la Conférence de l'Union mais est censé devenir, à terme, un organe législatif à part entière. Il siège à Midrand (Afrique du Sud).

Le Conseil de Paix et de Sécurité (CPS) : composé de 15 membres dont cinq sont élus pour un mandat de trois ans et dix pour un mandat de deux ans. Les membres sont élus selon le principe de la représentation régionale équitable et la rotation entre nations. La clé de répartition régionale est habituellement la suivante : 3 sièges pour l'Afrique centrale, 3 sièges pour l'Afrique de l'Est, 2 sièges pour l'Afrique du Nord, 3 sièges pour l'Afrique australe et 4 sièges pour l'Afrique de l'Ouest. Son rôle est similaire à celui du conseil de sécurité des Nations Unies. Il est responsable de la sécurité collective du continent et doit apporter des réponses efficaces et immédiates aux situations de crise et de conflit. Il fait donc de la diplomatie préventive, s'occupe de faciliter les accords de paix, met sur pied des opérations de maintien ou de restauration de la paix. Il peut aussi recommander l'intervention d'États membres s'il considère que la sécurité et la stabilité d'un pays, ou d'une région, en dépendent (5).

² Les quatre États ne disposant pas de représentants sont l'Érythrée, les Comores, le Sud-Soudan et Sao Tomé-et-Principe.

Le Conseil économique, social et culturel : composé d'organisations de la société civile, il sert d'organe consultatif. À travers ses avis, il contribue à transformer les objectifs et les politiques de l'Union Africaine en programmes concrets dans des domaines tels que la promotion des droits de l'homme, la bonne gouvernance, les principes démocratiques, l'égalité homme-femme et les droits de l'enfance. Il est composé des représentants de 152 organisations civiles : deux par État-membre, dix opérant à un niveau régional et huit à un niveau continental. S'y ajoutent 20 organisations issues de la diaspora africaine et six autres nommées par la Commission après consultation des États membres. Ces organisations de la société civile sont notamment des groupements actifs dans la défense des femmes, des enfants, des handicapés ou des aînés, des groupements professionnels, des ONG, des organisations culturelles,... (6)

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples : établie en 1987 pour superviser et interpréter la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (Charte de Banjul),. Elle a survécu à la fin de l'O.U.A. Les États, organisations ou individus peuvent porter plainte auprès d'elle lorsqu'ils estiment qu'un droit établi par la Charte a été violé. Après évaluation de la plainte, la Commission peut adresser une recommandation à l'État visé par la plainte ou à la Conférence de l'Union. Elle est composée de onze membres élus, pour un mandat de six ans, par la Conférence de l'Union parmi les experts nommés par les États membres. Elle tient deux sessions de 10 à 15 jours par an. Des sessions extraordinaires peuvent également être convoquées (7).

La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples : établie en 1998 en complément, et renforcement, de la commission du même nom. Elle juge les litiges concernant l'interprétation et l'application de la Charte de Banjul ou de tout autre instrument concernant les droits de l'homme ratifiés par les États concernés. Contrairement à la Commission, qui ne peut faire que des recommandations, la Cour prend des décisions contraignantes, en ce compris des ordres de compensation et de réparation. Quarante-quatre États ont signé le Protocole de la Cour de Justice de l'Union Africaine et vingt-sept l'ont ratifié. Elle est constituée de 11 juges élus par la Conférence de l'Union parmi les juristes nommés par les États ayant ratifié le protocole. Ils sont élus pour un mandat de six ans renouvelable une fois. Les juges, qui doivent tous être de nationalités différentes, élisent un président et un vice-président pour un mandat de deux ans renouvelable une seule fois. Elle se réunit quatre fois par an à Arusha (Tanzanie) pour des sessions ordinaires de deux semaines. Des sessions extraordinaires peuvent également être tenues (7).

La Banque centrale africaine, le Fonds monétaire africain et la Banque africaine d'investissement : l'U.A dispose également d'organes financiers dont le rôle est de travailler à l'intégration économique telle que définie dans le traité d'Abuja qui, en 1991, fondait la communauté économique africaine. À terme, l'U.A. aimerait également se doter d'une monnaie commune. Dans les faits, la Conférence de l'Union a adopté les protocoles d'établissement du fonds monétaire et de la banque africaine d'investissement tandis que celui de la banque centrale est encore en chantier (8).

On peut donc constater que l'Union Africaine s'est dotée, mis à part les outils financiers et monétaires, d'une véritable structure. Est-ce pour autant un gage d'efficacité ? Nous nous sommes intéressés à quelques thématiques pour tenter de le déterminer.

L'U.A. ET LES CONFLITS

C'est, entre autres, sur le terrain de la résolution des conflits que l'Union était attendue au tournant par les citoyens africains. Et le moins que l'on puisse dire est que c'est la déception qui domine. Dans l'histoire récente du continent, l'intervention d'une coalition internationale, relayée ensuite par l'OTAN, en Libye est souvent invoquée pour témoigner de l'inaction de l'U.A. D'autant que ces opérations aboutiront au décès de Mouammar Kadhafi, qui fut le moteur de la fondation de l'Union Africaine. Durant cette guerre civile libyenne, opposant les forces du régime Kadhafi à ses opposants réunis au sein d'un Conseil National de Transition, l'U.A. a dû subir quelques camouflets. Par exemple, lorsque les rebelles libyens ont refusé une proposition de médiation de l'Union Africaine qui avait été acceptée par Kadhafi. Ce refus ne faisait que confirmer la mise hors-jeu de l'organisation dans ce dossier. Quelques semaines auparavant, l'Union n'avait pas plus été consultée lors de l'élaboration et la mise en œuvre de la résolution 1973 du Conseil de sécurité de l'ONU (2). Celle-ci permettait le recours à des moyens militaires pour assurer une zone d'exclusion aérienne au-dessus de la Libye, protéger les populations civiles et mettre hors de nuire les troupes du régime libyen. À l'époque, trois pays africains (Afrique du Sud, Togo et Maroc), dont deux membres de l'U.A., faisaient partie du Conseil de sécurité. Mais ils ont voté sans sourciller la résolution sans jamais donner l'impression de vouloir relayer la position plus modérée de l'Union Africaine (9).

Durant toute la crise libyenne, l'Union Africaine étala ses divisions internes avant de constater que, finalement, elle n'avait aucun poids sur les décisions, toutes prises à l'extérieur du continent. Pour une partie des États

membres, il n'était pas question d'apporter le moindre soutien au Conseil National de Transition soutenu par l'Occident et déterminé à renverser par la force un pouvoir considéré comme légitime. En face d'eux, d'autres États reconnaissaient les revendications des insurgés et ce, parfois, depuis le tout début de la contestation. Et, pris entre deux feux se trouvaient les indécis, écartelés entre les intérêts économiques, les attachements sentimentaux, le devoir de reconnaissance et les impératifs de la *realpolitik* (10).

Cette déroute dans le dossier libyen venait allonger la liste des échecs et manquements d'une Union Africaine paralysée par ses antagonismes internes. Elle s'était ainsi montrée particulièrement silencieuse lors de l'épisode des « printemps arabes » en Tunisie et Égypte. Comme elle sembla pratiquement absente lors des différents affrontements qui ensanglantèrent l'est du Congo. Ou qu'elle se montra impuissante à faire appliquer ses résolutions lors de la crise postélectorale qui paralysa la Côte d'Ivoire en 2010 et 2011 (10). Peu de temps après le fiasco libyen, l'U.A. se trouva également démunie lors de la tentative de sécession du Nord-Mali. Bamako dut s'en remettre à l'intervention militaire française, relayée une fois la crise passée par les Nations-Unies.

Et, plus récemment encore, c'est au Burundi que l'organisation a subi un nouveau camouflet. En avril 2015, Pierre Nkurunziza, président du Burundi élu en 2005 et réélu en 2010, annonce sa candidature à un troisième mandat consécutif. Pourtant, tant la Constitution du pays que les Accords d'Arusha (qui, en 2000, mettaient fin à une longue guerre civile) sont clairs : le mandat présidentiel n'est renouvelable qu'une seule fois. La Cour constitutionnelle valide cependant la candidature de Pierre Nkurunziza. S'ensuivent alors d'importantes manifestations, durement réprimées, ainsi qu'une tentative de coup d'État qui échoue. Malgré les troubles qui secouent le pays, les élections législatives et présidentielles ont lieu. Le 24 juillet, le président sortant est annoncé gagnant avec 69,41% des voix. Un résultat dénoncé par l'opposition. Le pays s'enfonce alors dans une nouvelle situation de guerre civile.

Le 18 décembre, l'Union Africaine se décide à agir et déclare l'envoi d'un contingent de 5.000 hommes (la Maprobu) pour protéger la population. Le président burundais s'y oppose et menace d'attaquer cette « *force d'invasion et d'occupation* » (11). C'était la première fois que le Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine montrait une réelle volonté d'utiliser ses outils de diplomatie coercitive. Mais il renonça finalement à envoyer le contingent prévu. Il est vrai que l'on voyait mal des chefs d'État comme les Congolais Denis Sassou Nguesso, Joseph Kabila et le Rwandais Paul

Kagame créer pareil précédent alors qu'eux-mêmes ont pris des libertés avec leur Constitution nationale pour se maintenir plus longtemps au pouvoir qu'initialement prévu (12).

En attendant, les deux camps comptaient leurs morts, plus de 200.000 Burundais avaient déjà pris le chemin de l'exil, les exécutions extrajudiciaires secouaient Bujumbura et Amnesty International publiait des photos confirmant l'existence de charniers aux alentours de la capitale. Une situation explosive se mettait donc en place, avec les potentielles répercussions dans une région des Grands Lacs très instable, sans que l'U.A. puisse y faire quelque chose. Ce qui provoqua ce terrible aveu du président de l'institution, le Tchadien Idriss Déby : « *Nous nous réunissons trop souvent, nous parlons toujours trop, nous écrivons toujours beaucoup, mais nous n'agissons pas assez et parfois pas du tout.* » (13). Tout au long de l'année 2016, le dossier burundais va d'ailleurs exposer au grand jour les faiblesses et les contradictions de l'Union Africaine.

Ainsi, l'envoi en février de cinq chefs d'État aboutit à un gros couac de communication. À l'origine de celui-ci, l'émission de deux communiqués suite à cette mission de médiation. Le premier provient du président sud-africain Jacob Zuma, membre de la mission et « ami » du président burundais. Il appelle, au nom de la mission mandatée par l'Union Africaine, à la reprise d'un « *dialogue inclusif avec tous les acteurs importants* » (14), une formulation vague qui n'oblige en rien le pouvoir burundais à dialoguer avec le Cnared, la plate-forme regroupant la quasi totalité de l'opposition. Jacob Zuma lance aussi un appel à la fin des sanctions et demande à la communauté internationale de reprendre son aide envers les pays des Grands Lacs. Un second communiqué se montre ensuite plus ferme en invitant « *toutes les parties prenantes à la crise burundaise à prendre part au dialogue, sans pré-conditions* » dans le strict respect de l'Accord de paix d'Arusha (14). Pour lever toute ambiguïté, il annonce une rencontre de la mission des cinq chefs d'État avec le Cnared. De la même manière, la reprise de l'aide au Burundi est liée à l'amélioration des conditions sécuritaires et humanitaires dans le pays. Le gouvernement burundais déclarera ne se sentir lié que par le premier communiqué.

Après d'âpres négociations, l'Union obtiendra finalement l'accord pour un déploiement de cent observateurs militaires et cent observateurs des droits de l'homme. Mais elle devra alors faire face aux conditions imposées par le Burundi pour accepter la venue de ces hommes. Le gouvernement burundais désire notamment avaliser avant leur envoi les rapports que ces observateurs doivent transmettre à l'U.A. Il refuse également que les

observateurs déployés à la frontière avec le Rwanda soient armés (15). Résultat : au début de l'été, seuls 32 observateurs des droits de l'homme et 15 experts militaires étaient présents au Burundi.

Jamais l'Union Africaine n'a semblé en position de faire plier Bujumbura. Pire : les messages envoyés ont été contradictoires. En octobre, le président de l'Union Africaine a même estimé que le troisième mandat de Pierre Nkurunziza n'était pas anticonstitutionnel (16). Une position en totale opposition avec un rapport d'experts juridiques, commandité par l'U.A. en 2015, qui avait conclu que ce troisième mandat était bel et bien une entorse à la Constitution burundaise et donc aux Accords d'Arusha dont l'Union Africaine est la garante. Encore une fois, on retrouve ici la distorsion qui peut naître de la différence d'approche entre les positions officielles d'une institution et celles, plus personnelles, de ses représentants. En l'occurrence, dans cet exemple, Idriss Déby Itno, président depuis 26 ans d'un pays (le Tchad) dont la constitution ne prévoit aucune limitation du nombre de mandats.

L'U.A. ET LE TERRORISME

Au rayon des défis d'aujourd'hui, se pose la question de savoir si l'Union Africaine a la capacité de réagir face aux foyers djihadistes qui menacent de plus en plus la sécurité de régions entières du continent comme la Libye, l'Égypte, l'Algérie, la Tunisie, le Burkina-Faso, la Somalie, le Cameroun, le Nigéria, le Tchad, le Sud-Soudan, la Côte-d'Ivoire, le Mali, la République Démocratique du Congo, le Niger et le Kenya. Ces pays africains ont en effet été touchés par des attentats en 2015 et 2016. Du Sahel à l'Afrique de l'Ouest en passant par la Somalie, une partie de plus en plus importante du continent sert de base à des mouvements terroristes guidés par l'extrémisme religieux. Le terrorisme est donc un sujet évoqué lors de chaque sommet de l'Union Africaine et ce, depuis des années. Ce fut bien évidemment plus que jamais le cas en 2016. Condamnations, recommandations, appels à l'action : tout le panel communicationnel utilisé d'habitude par les nations et les organisations voulant lutter contre le terrorisme a été utilisé. Beaucoup de vent pour masquer son impuissance ? Cela y ressemble mais ce constat doit être nuancé.

Le think-tank « Thinking Africa » a fait le point sur la politique africaine de sécurité dans une note remarquable intitulée : « *L'Union Africaine à l'épreuve du terrorisme : forces et challenges de la politique africaine de sécurité* » (17). On peut notamment y constater que l'Union Africaine n'a

jamais manqué de volontarisme dans sa lutte contre le terrorisme et s'est dotée d'une série d'instruments et de mécanismes d'action qui fonctionnent. Déjà du temps de l'O.U.A., c'est en juillet 1999 que la Convention d'Alger, premier accord continental sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, fut signée. Elle sera concrétisée par un plan d'action adopté en septembre 2002. Au programme : engagement des États africains à s'abstenir de soutenir les groupes terroristes, construction d'une législation permettant de punir ces actes, coopération policière et douanière, échange d'informations, répression du financement du terrorisme,... En juillet 2004, un protocole additionnel à la convention est adopté et mène à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine dont une des missions est la lutte contre le terrorisme international sous tous ses aspects.

Lors des années suivantes, d'autres résolutions et engagements viendront compléter l'arsenal mis en place. Retenons, par exemple, trois dates jugées importantes par le think-tank : « *La décision de l'U.A., prise en 2009, sur l'incrimination et la répression du paiement des rançons aux groupes terroristes pour obtenir la libération des otages ; la nomination, en octobre 2010, du Représentant spécial de l'U.A. pour la coopération contre le terrorisme ; et l'adoption en juillet 2011 d'une loi-type sur la lutte anti-terroriste afin d'aider ses États membres à renforcer et/ou mettre à jour leur législation nationale en matière de prévention et de lutte anti-terroriste.* » (24).

L'architecture institutionnelle de l'U.A. reflète cette volonté de prendre le problème au sérieux. En 2004, un Département Paix et Sécurité (DPS) contenant une division « Défense et Sécurité », chargée spécifiquement du terrorisme, est intégré à la Commission de l'Union Africaine, le pouvoir exécutif de l'organisation. D'autres organes essentiels sont créés comme le CAERT et Afripol. Le Centre Africain d'Étude et de Recherche sur le Terrorisme (CAERT) voit le jour à Alger en 2004. Cette structure centralise les études, informations et analyses sur le terrorisme et les groupes terroristes en vue d'aider les États membres à développer des programmes de contre-terrorisme. Ce centre effectue un travail important et reconnu. Le CAERT a également mis en place une équipe de veille qui émet des messages d'alerte antiterroristes et des rapports d'analyse préliminaire sur des attaques terroristes.

Afripol est, pour sa part, censé devenir le mécanisme continental de coopération policière. Celle-ci est évidemment indispensable pour lutter efficacement contre un terrorisme qui ne connaît pas les frontières. D'autant que la ligne de démarcation entre groupes terroristes et organisations criminelles est très floue. Projet récent, Afripol devait devenir opérationnelle

lors de l'année 2016 mais cela tarde à se concrétiser.

Enfin, l'U.A. chapeaute une série de mécanismes régionaux qui prennent soit la forme de missions avec envoi d'experts et/ou de troupes, soit la forme de programmes de coopération sécuritaire. Citons le Processus de Nouakchott pour la région sahélo-saharienne, la Mission de l'Union Africaine pour le Mali et le Sahel (Misahel), l'Initiative de coopération régionale sous conduite de l'U.A. pour l'élimination de l'Armée de Résistance du Seigneur (ICR-LRA) qui agit au Congo et en Centrafrique, le Centre de coordination des opérations conjointe de l'Amisom (Mission de l'U.A. en Somalie) ou encore la Force Multinationale Mixte qui a pour tâche de lutter contre Boko Haram.

Difficile donc de soutenir que l'Union Africaine reste inactive face à la montée en puissance des groupes terroristes. Reste à déterminer si son action est efficace. Et c'est là que le bât blesse. La stratégie de lutte contre le terrorisme fait office de terrible révélateur des deux éternelles faiblesses de l'Union. Tout d'abord, sur le plan politique, elle ne parvient pas à imposer ses priorités à ses membres. Thinking Africa relève ainsi que seuls 41 des 53 États membres ont ratifié la Convention d'Alger et que seuls 15 d'entre eux ont ratifié son protocole additionnel qui est pourtant un instrument important pour la cohérence et la coordination de la Convention. De même, la mise en application des résolutions et décisions de l'U.A. reste très aléatoire. « *Un exemple édifiant à ce sujet : seuls 3 États membres, à savoir le Ghana, Maurice et le Burkina Faso, ont formellement demandé à la Commission de mettre à leur disposition une expertise juridique afin d'intégrer les dispositions pertinentes de la loi-type dans leurs législations pénales. Les autres États instrumentalisent encore leur loi antiterroriste pour museler la société civile, la presse et l'opposition politique* » (24).

Le rapport constate également que malgré le travail fourni par un organisme comme le CAERT, les États africains continuent à préférer l'expertise de think-tank et des services de contreterrorisme occidentaux et internationaux. Les appareils de renseignement nationaux, d'une qualité moyenne voire médiocre, semblent, de plus, avoir de la peine à s'adapter à la nouvelle donne et restent coincés dans des schémas de fonctionnement tournés vers la surveillance de l'opposition politique ou la détection des facteurs de troubles à l'ordre. Enfin, l'impératif de coopération bute encore régulièrement sur les rivalités régionales. Ainsi, la mise sur pied d'une action coordonnée contre Boko Haram a été ralentie par les tensions existant entre le Cameroun et le Nigéria ainsi que par une « guéguerre » de leadership entre le Nigéria et le Tchad.

La deuxième faiblesse est évidemment celle du financement des mécanismes existants. Les ressources financières sont faibles. Parce que certains États, tout comme l'U.A. d'ailleurs, ont un budget trop étriqué pour pouvoir contribuer de manière substantielle à l'effort collectif de sécurité. Ou parce que d'autres, où la menace terroriste est moins présente et pressante, rechignent à contribuer à cet effort. Du coup, il est régulièrement fait appel à l'aide internationale. Avec tous les effets pervers que cela peut avoir, comme l'écart existant entre une promesse d'aide et son montant réel, ou encore l'instrumentalisation de cette aide. En effet, un partenaire extérieur favorisera, assez logiquement, le financement d'un programme ou d'un mécanisme dans une région où ses intérêts stratégiques sont en danger. Sans tenir compte des priorités de l'Union Africaine.

L'U.A. ET LA VAGUE MIGRATOIRE

Cette prédominance de l'intérêt des partenaires de l'Union Africaine au mépris de cette dernière se retrouve dans d'autres dossiers. Comme celui de la gestion des migrations. Si toute l'attention médiatique est actuellement concentrée sur l'arrivée de migrants provenant du Moyen-Orient, les dangereuses routes menant les Africains sur les côtes italiennes, à Lampedusa notamment, sont pour autant toujours utilisées. Parmi les nombreux drames que ces traversées provoquent, celui du 3 octobre 2013 avait marqué les esprits par son ampleur : plus de 350 victimes. La première réaction de l'Union Africaine avait été de déclarer un jour de deuil le 3 novembre de la même année. À cette occasion, l'organisation déclarait que cette tragédie devait servir d'alarme et inciter les pays africains « *à réfléchir aux actions appropriées à entreprendre avec comme objectif de trouver une solution à long terme à ce problème persistant qui conduit à la perte de jeunes Africains sans qui le continent ne peut pas construire un avenir prospère et pacifique* » (18).

Mais deux ans plus tard, c'est une autre cérémonie qui révèle le peu d'attention que semble porter l'U.A. à ce problème. Le 27 mai 2015, l'Union Africaine rendait hommage aux migrants disparus sur le chemin de l'Europe dans ses locaux à Addis-Abeba. On y releva principalement le discours du directeur des Affaires sociales de l'U.A. appelant à s'attaquer davantage aux réseaux de passeurs. Un peu maigre, tout comme l'assistance composée d'à peine une poignée d'ambassadeurs africains, la présidente de la Commission n'ayant pas jugé utile de se déplacer pour l'occasion (19). Faut-il en conclure, comme l'a fait Tiébilé Dramé, ex-ministre malien des Affaires Étrangères, que « *l'Afrique est sourde au drame que vivent ses enfants en Méditerranée* » (20) ?

Il serait pourtant injuste d'écrire que l'Union Africaine n'a rien fait dans ce domaine. La problématique a, en effet, été abordée au cours de différentes réunions dont le sommet UE-Afrique des 2 et 3 avril 2014 à Bruxelles. À cette occasion, une feuille de route commune 2014-2017 avait été adoptée. Elle envisageait principalement une collaboration euro-africaine dans les domaines de la lutte contre le trafic d'êtres humains, le renforcement de la gestion des migrations et la lutte contre l'immigration irrégulière (21). On retrouve donc dans ces thématiques, l'approche européenne de ce dossier qui se fonde principalement sur la répression et la lutte contre l'immigration illégale en amont, c'est-à-dire sur le continent africain. Rendre plus difficile le franchissement d'une frontière ne diminue pourtant en rien le flux des migrants, cela les incite juste à chercher des routes alternatives, de plus en plus dangereuses. À part une mention à la prise de dispositions pour favoriser l'emploi des jeunes Africains dans leurs pays, les sommets entre l'Europe et l'Afrique n'abordent jamais l'une des raisons de l'exode : les inégalités Nord-Sud qui font obstacle au développement économique du continent. Ces grandes réunions diplomatiques seraient pourtant l'endroit idéal pour aborder cette problématique.

L'U.A., LA DÉMOCRATIE ET LES DROITS DE L'HOMME

Outre les raisons économiques, cette migration est aussi due à la recherche d'un endroit de vie plus stable et plus respectueux des droits élémentaires de l'être humain. L'Union Africaine est donc aussi attendue sur des terrains comme l'instauration ou le respect des règles démocratiques et le respect des droits de l'homme.

L'Acte constitutif de l'Union Africaine ne laisse planer aucun doute sur le sujet . Les États membres s'engagent à promouvoir et à protéger, dans le respect de la démocratie, les droits humains et des peuples, à consolider institutions et la culture, ainsi qu'à garantir la bonne gouvernance et l'État de droit, conformément à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et aux autres instruments pertinents en matière de droits humains. En outre, ils sont tenus de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes, de même que la justice sociale, d'assurer un développement économique équilibré, ainsi que de condamner et rejeter les changements anticonstitutionnels de gouvernement³. Autant de facteurs de paix, de sécurité et de respect des droits individuels indispensables à la réalisation de son objectif ultime : l'intégration politique et économique du continent africain.

3 Voir l'Acte Constitutif de l'Union Africaine : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/idep/unpan003043.pdf>

Voilà pour la théorie. Mais en pratique ? En 2013, Sidiki Kaba, président d'honneur de la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH), dressait un bilan mitigé cinquante ans après la création de l'Organisation de l'Union Africaine (O.U.A.) : « *Avant les indépendances, les premiers dirigeants africains avaient mis en avant la lutte pour les droits des peuples. Sur ce plan, c'est un succès. Le continent est aujourd'hui totalement décolonisé. Mais lorsqu'il a fallu appliquer les libertés revendiquées contre les colonisateurs, certains ont affirmé que les droits étaient un luxe ou une notion importée.* » (22)

D'autres se montrent moins diplomatiques. Pour Thabo Mbeki, ex-président d'Afrique du Sud et premier président de l'Union Africaine (de juillet 2002 à juillet 2003), « *nul ne peut nier qu'une grande partie de l'Union Africaine a fini par devenir une coterie sans principes, déterminée à profiter du pouvoir politique pour s'enrichir, portée par une idéologie selon laquelle la vocation première du pouvoir est d'enrichir ses détenteurs (...)* Dans une grande partie de l'Afrique, cette conception du pouvoir politique a fait des émules au sein de la soi-disant classe politique, et cette aptitude à s'enrichir au mépris des plus pauvres a été rendue possible par une mainmise unique, exclusive, sur le pouvoir politique. Une grande partie de la vie politique locale n'est désormais qu'une lutte sans merci pour le pouvoir, avec pour objectif l'enrichissement personnel aux dépens du développement national et social que promettait l'adoption, lors de l'Assemblée générale des Nations unies du 14 décembre 1960, de la déclaration fondant l'Organisation de l'unité africaine. » (9)

L'ancêtre de l'Union Africaine, l'O.U.A., était souvent considérée par ses détracteurs comme un « club des dictateurs ». Sans aller aussi loin dans la dénomination, l'U.A. semble également avant tout une organisation de chefs d'État. Et ceux-ci veillent à ce que l'organisation ne vienne pas entraver leurs actions. On ne l'entend que trop rarement lorsqu'un dirigeant décide de combattre ou tyranniser son propre peuple. Sidiki Kaba résume cette attitude en une seule phrase : « *L'U.A. doit soutenir les populations qui luttent pour leurs droits plutôt que les chefs d'État qui les répriment.* » (22)

Régulièrement, des États membres sont provisoirement écartés de l'Union lors de prise de pouvoir par les armes. Puis, réintégrés lorsque le pouvoir revient aux mains des civils. Mais pourquoi ce type de sanctions ne concernerait-il pas les états dont les dirigeants ne respectent pas la constitution ? Outre des exemples déjà précités, (le Rwanda et le Burundi), le Tchad et le Togo ont également connu dans un passé encore récent des coups d'État constitutionnels (23). C'est une source majeure de conflits

politiques débouchant parfois sur des affrontements armés et des campagnes de répression envers les opposants.

La liste des présidents de l'Union Africaine donne une indication sur l'importance accordée à la démocratie et à la bonne gouvernance. Outre le Zimbabwéen Robert Mugabe (président de l'U.A. jusqu'au 30 janvier 2015), on y retrouve d'autres « grands démocrates » comme le Libyen Mouammar Kadhafi (de 2009 à 2010) qui voulait être appelé « roi des rois traditionnels d'Afrique », le Guinéen Teodoro Obiang Nguema (de 2011 à 2012) dont l'ONG Human Rights Watch avait épinglé le bilan désastreux en matière de violations de droits de l'homme et de corruption ou encore le Mauritanien Mohamed Ould Abdel Aziz (de 2014 à 2015), arrivé au pouvoir via un coup d'État (24).

Clôturons ce chapitre par un dernier exemple démontrant symboliquement la place accordée à la bonne gouvernance par l'Union Africaine. Les 15 et 16 mai 2014, des Ministres de la Justice des États-membres de l'U.A. étaient réunis à Addis-Abeba pour travailler sur le projet d'extension de la compétence de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme au volet pénal. À l'issue de ces deux jours de travail, les ministres ont proposé d'adopter un amendement comportant une clause interdisant toute poursuite pénale contre les chefs d'État et de gouvernement africains (ou toute autre personne agissant ou habilitée à agir en cette qualité) en exercice. Ils demandaient donc d'organiser une immunité de fonction alors que l'objectif officiel de leur travail était d'avancer vers une réforme qui permette à cette cour de poursuivre et juger les responsables de crimes graves, notamment de crimes contre l'humanité, crimes de guerre et génocide (25).

L'U.A. ET LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE

Cette considération nous mène à un autre dossier qui aura agité l'année 2016 : la fronde de l'Union Africaine envers la Cour pénale internationale (CPI), la juridiction internationale compétente pour juger les génocides, crimes de guerre et crimes contre l'humanité. Le 31 janvier 2016, lors de la clôture du 26^e sommet de l'Union Africaine à Addis Abeba, Uhuru Kenyatta, président kényan, plaidait pour l'élaboration d'une feuille de route menant au retrait des pays africains de la CPI. Une proposition adoptée par l'assemblée des chefs d'État présents. Juste avant le sommet, le conseil exécutif de l'U.A. avait déjà demandé à la Cour de suspendre les poursuites à l'encontre du vice-président kényan William S. Ruto et du président soudanais Omar el-Béchir, le temps que les propositions d'amendement des

pays africains au Statut de Rome, fondant la CPI, soient pris en compte (26). Parmi ces propositions figuraient, notamment, l'immunité pour les chefs d'États en exercice. Une éventualité que la CPI n'envisage pas puisqu'elle serait en contradiction avec ses objectifs.

Cette demande provient, en grande partie, de la visite en juin 2015 du président soudanais en Afrique du Sud pour un sommet de l'U.A. Visé par un mandat d'arrêt de la CPI pour génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre au Darfour, l'arrestation d'Omar el-Béchar avait été demandée par un tribunal sud-africain. Le gouvernement sud-africain avait refusé d'y procéder, estimant que le mandat d'arrêt du CPI entravait l'aptitude de l'Afrique du Sud à honorer ses obligations en matière de respect de l'immunité diplomatique (27). Au mois d'octobre dernier, Pretoria frappait d'ailleurs les esprits en annonçant avoir entamé une procédure de retrait de la CPI. Quelques jours plus tôt, le Burundi avait fait de même. La Gambie suivra le même chemin quelques jours plus tard. L'examen des motivations des trois pays à poser ce geste fort et inédit résume toute l'ambiguïté de la position de l'U.A. vis-à-vis de la juridiction internationale fondée en 2002.

Pour ce qui est du Burundi, la motivation de retrait semble très pragmatique. Depuis avril 2015 et les premières manifestations contre le président Nkurunziza réprimées dans le sang, les rapports d'ONG et du haut-commissariat de l'ONU chargé des Droits de l'Homme font état d'exactions et de crimes commis par des proches du pouvoir et pouvant donner lieu à des poursuites par la CPI. Celle-ci procède d'ailleurs, pour le moment, à un examen préliminaire de la situation dans le pays, étape préalable à l'ouverture d'une véritable enquête (28). Un retrait du Burundi du Statut de Rome confirme la fuite en avant du régime dans sa logique paranoïaque et permet aux éventuels coupables d'échapper à des poursuites devant la juridiction internationale. Il n'est pas exclu que d'autres chefs d'État africains épousent le même type de motivation dans leur volonté de se retirer de la CPI. Même si vingt États africains, dont un certain nombre de régimes autoritaires, n'ont pas ratifié le Statut de Rome.

La décision de l'Afrique du Sud et de la Gambie relève d'un autre raisonnement. Avant même l'épisode de 2015, relaté ci-dessus, le président sud-africain Jacob Zuma avait déjà, par le passé, dénoncé l'absence de poursuites de la CPI contre les États-Unis, pour avoir attaqué l'Irak sur base d'un mensonge, ou contre Israël pour crimes contre les Palestiniens (28). Le procès en cours de l'ex-chef d'État ivoirien, Laurent Gbagbo, pour crimes contre l'humanité déplaît également à une partie de l'opinion

publique africaine qui y voit le résultat d'une ingérence franco-américaine dans les affaires de la Côte-d'Ivoire. En fait, la position sud-africaine traduit le désamour des pays africains envers une CPI dont ils avaient soutenu la création. Au cours des années 1990, les ONG africaines de défense de droits de l'homme avaient fortement contribué à sa naissance et le Sénégal avait été le premier pays à ratifier le Statut de Rome (29). Mais, depuis quelques années, les pays africains ont constaté avec exaspération que la CPI n'agissait que sur leur continent, concluant qu'elle s'était transformée en outil d'exécution de la politique néo-coloniale des pays occidentaux. Pour parachever cette démonstration, la Gambie a annoncé son retrait après avoir tenté en vain de convaincre la CPI de poursuivre les pays de l'Union européenne pour « crimes de guerre » et pour leur responsabilité dans la mort de milliers de migrants africains en Méditerranée (30).

Il faut bien dire que le bilan des actions entreprises par la CPI depuis son entrée en fonction, il y a quatorze ans, ne plaide pas en sa faveur. Elle a été saisie de vingt-trois affaires qui ont occasionné la délivrance de 29 mandats d'arrêt. Avec pour résultats : trois personnes déclarées coupable et une acquittée. Ces trois condamnés sont les deux Congolais Germain Katanga et Thomas Lubanga ainsi que le Malien Ahmad Al Faqi Al Mahdi. Le premier est jugé coupable, « *en tant que complice, d'un chef de crime contre l'humanité (meurtre) et de quatre chefs de crimes de guerre (meurtre, attaque contre une population civile, destruction de biens et pillage) commis le 24 février 2003, lors de l'attaque lancée contre le village de Bogoro, situé dans le district de l'Ituri en RDC.* » Le deuxième « *a été déclaré coupable des crimes de guerre consistant en l'enrôlement et la conscription d'enfants de moins de 15 ans, et le fait de les faire participer activement à des hostilités (enfants soldats).* » Le djihadiste malien a, pour sa part, été reconnu coupable de la destruction intentionnelle de monuments à caractère historique et religieux (des mausolées classés patrimoine mondial de l'humanité) à Tombouctou au début du mois de juillet 2012. L'acquittement concerne également un Congolais, Mathieu Ngudjolo Chui, lavé des accusations de crimes de guerre et crimes contre l'humanité qui avaient mené à son arrestation et à son procès. Quatre Africains donc.

Les procès en cours ne concernent également que des personnalités africaines. Il s'agit notamment des Ivoiriens Laurent et Simone Gbagbo et Blé Goudé ainsi que du procès en appel de l'ancien vice-président centrafricain Jean-Pierre Mbemba condamné en première instance pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité. De même les procès prévus ou en attente parce que les accusés sont en fuite ne concernent aussi que des Africains. Il faut

remonter aux enquêtes en cours pour trouver trace d'un pays non-africain : sur la dizaine de cas investigués actuellement, un concerne la Géorgie. Enfin, la moitié des dix examens préliminaires en cours se déroulent hors du continent africain⁴. Reste à voir combien d'entre elles donneront lieu à une enquête. Les faits sont donc là : pour le moment, la CPI ne semble avoir agi qu'en Afrique. Ce n'est pourtant pas le seul continent où sont commis des crimes que la Cour est habilitée à juger.

Il ne faut donc pas s'étonner des réactions épidermiques vis-à-vis de la CPI et des accusations d'appliquer une justice internationale à deux vitesses. Impression renforcée par le fait que des pays comme les États-Unis, la Chine ou la Russie, par exemple, n'ont jamais adhéré ou ratifié le Statut de Rome. Bien avant les pays africains, ces grandes puissances ont même été les premières à critiquer la mise sur pied d'une telle Cour. Lorsque la création de la CPI est devenue une certitude les États-Unis se sont d'ailleurs empressés de faire signer des accords, notamment avec les pays africains, garantissant que les citoyens américains ne pouvaient être extradés vers le tribunal international de La Haye (29).

De leur côté, les défenseurs de la CPI relèvent qu'une majorité des procédures judiciaires en cours ont été déclenchées à la demande des États africains eux-mêmes. Il est vrai que pour les neuf enquêtes en cours concernant l'Afrique, cinq proviennent d'une demande d'intervention à la CPI des États impliqués, deux d'une demande à la CPI du Conseil de Sécurité de l'ONU et deux d'une initiative propre de la CPI. Pour ce qui est des quatre examens préliminaires concernant des pays africains, par contre, trois sont une initiative de la CPI et un seul est mené à la demande d'un État.

Autre argument des pro-CPI : la juridiction internationale de La Haye n'agit que lorsque les systèmes pénaux nationaux n'ont pas la volonté d'agir ou sont dans l'incapacité de le faire. Autrement dit, lorsqu'un pouvoir autoritaire en place refuse de rendre des comptes et opte pour l'impunité ou lorsqu'un État n'a pas les moyens d'entretenir un système judiciaire fiable et efficace. Deux cas de figure que l'on rencontre, malheureusement, plus en Afrique que dans d'autres parties du monde. D'autant que mis à part l'Europe (40 États-parties au Statut de Rome), l'Afrique est le continent contenant le plus de pays parties (34). Or, la Cour Pénale Internationale ne peut intervenir que vis-à-vis de ressortissants des États-parties. Enfin, les organisations de défense des droits de l'Homme soulignent que le

4 Pour plus de détails sur toutes ces affaires, nous vous invitons à consulter le site de la Cour Pénale Internationale : <https://www.icc-cpi.int>

retrait des pays africains serait une catastrophe pour les populations civiles africaines car la CPI est souvent la seule institution en mesure de s'attaquer à des personnages si haut placés que les justices nationales ne peuvent les atteindre. Via ses processus de réparations, la CPI est également un moyen pour les victimes de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité ou de génocide d'obtenir que justice soit faite (31).

Pour ses détracteurs, le rôle de la CPI pourrait être repris par la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, habilitée à juger 14 types de crimes internationaux mais garantissant l'immunité aux chefs d'État et gouvernements en fonction (32). Encore faudrait-il que l'Union Africaine ait les moyens de faire appliquer les décisions de cette Cour, ce qui actuellement ne semble pas du tout être le cas. En se faisant le relais du mécontentement des pays africains, et d'une partie de leurs citoyens, l'Union a joué son rôle de porte-parole du continent auprès des autres instances internationales. Mais depuis le mois de janvier, on ne l'a guère plus entendu sur ce sujet, sans doute parce qu'elle peine à présenter une solution alternative crédible. Du coup, elle n'arrive pas à dissiper l'impression que la contestation est menée et relayée par des régimes qui ont tout intérêt à organiser leur immunité contre des poursuites judiciaires internationales.

L'U.A. ET LE DÉVELOPPEMENT

Parallèlement à la transformation de l'O.U.A. en U.A., plusieurs chefs d'États africains planchèrent sur la conception de plans économiques destinés à enfin sortir le continent de sa marginalité dans les échanges économiques mondiaux. Thabo Mbeki (Afrique du Sud), Olusegun Obasanjo (Nigeria) et Abdel Aziz Bouteflika (Algérie) proposèrent, en 2001, le Millenium African Plan (MAP) tandis que, de son côté, Abdoulaye Wade (Sénégal) planchait sur le plan OMEGA. Les deux plans furent fusionnés en un seul : la Nouvelle Initiative Africaine (NIA) qui sera plus tard baptisée « Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique » (Nepad). Le Nepad fut ratifié par l'Union Africaine en 2002. Ses principaux objectifs consistaient à réduire la pauvreté sur le continent, placer l'Afrique sur la voie du développement durable et autonomiser les femmes.

Pour la première fois, l'Afrique se dotait d'un projet de développement conçu par les Africains, et non plus par des États occidentaux ou des organismes internationaux. Le Nepad contenait une vision d'avenir faisant largement appel au secteur privé. Outre la promotion de la démocratie, posée comme condition au développement économique, il traçait des lignes pour aller vers plus de transparence dans la gestion du patrimoine public et insistait

sur des points tels que la gestion honnête des sociétés privées, le respect de l'indépendance de la justice dans les litiges impliquant des investisseurs étrangers, etc. Il prévoyait également des investissements massifs dans l'éducation, la formation, les soins de santé ou encore l'accès aux nouvelles technologies. L'acheminement de l'énergie, via des gazoducs et oléoducs, la préservation de l'environnement et la promotion de l'agriculture plutôt que de l'industrie constituaient d'autres points forts d'un plan qui espérait également voir se développer l'accès aux marchés des pays plus développés (33).

Le Nepad souleva beaucoup d'enthousiasme chez les décideurs africains, mais aussi à l'étranger, auprès du G8 notamment. D'autant qu'il prévoyait également la privatisation, et donc la vente à des investisseurs étrangers, des infrastructures pesant trop lourdement sur les finances des pays africains. Quelques années plus tard, l'Union Africaine devait déchanter. En 2007, un des concepteurs du Nepad, Abdoulaye Wade, s'exprima plusieurs fois en des termes très durs envers un plan qui n'avait pas permis une amélioration notable des infrastructures économiques africaines. Plusieurs causes à cet échec peuvent être invoquées. La première est sans doute que tout Africain qu'il était, le Nepad n'était finalement qu'une traduction du discours tenu par les institutions financières internationales : « favorisez la croissance et le reste suivra ». Or, maints exemples viennent témoigner que cela ne se passe jamais comme cela. Les politiques néolibérales, censées doper la croissance et donc in fine diminuer la pauvreté, prônée par le FMI ou la Banque Mondiale ont souvent comme effet d'encore un peu plus creuser les inégalités socio-économiques. Par exemple, la primauté donnée à la croissance sur la lutte contre la pauvreté est discutable. Comme l'explique GMC, un cabinet de recherche de financement sénégalais : « *L'état de pauvreté étant endémique au niveau continental, des actions fortes de redistribution devraient être menées dès maintenant au lieu d'attendre une hypothétique croissance accélérée qui deviendra de plus en plus difficile à atteindre dans un contexte de mondialisation inégale et de crises économiques à répétition.* » (34)

De plus, dès sa conception, le Nepad semble être autant un enjeu d'accaparement de leadership régional, qu'un plan de progrès pour le peuple africain. Et cela s'avéra malheureusement le cas lorsqu'il fallut définir un cadre stratégique commun pour un territoire aussi vaste contenant une cinquantaine d'États aux niveaux économiques inégaux, aux réalités sociopolitiques différentes et peu disposés à amender leurs propres stratégies socio-économiques. Ainsi, le Nepad proposait, par exemple, un mécanisme africain d'évaluation des pairs dans lequel les gouvernements devaient accepter d'être sujets à des contrôles de la part d'autres dirigeants du continent. Cinq ans après la ratification du plan par l'U.A., moins de

la moitié des États-membres avaient souscrit au processus. Enfin, pour sa mise en œuvre, le Nepad devait être en partie financé par des institutions financières régionales africaines et bénéficier d'aides de la part des pays développés. Et, comme d'habitude dans ces cas-là, les contributions réelles furent bien plus basses que les montants annoncés dans l'enthousiasme qui avait suivi la présentation de l'initiative.

Quinze ans après sa création, l'Union Africaine n'a pas encore pu assurer une véritable intégration économique au continent. La libre circulation sur le continent est pratiquement inexistante, que ce soit pour les marchandises ou les humains. « *Nous sommes un milliard d'Africains mais seuls 16 millions d'entre nous ont voyagé d'un pays du continent à un autre* » (35), regrettait Pape Ibrahima Kane, de l'ONG Open Society, en 2011. En cause, notamment, l'obligation d'obtenir un visa encore très présente et le prix de celui-ci. Le commerce transfrontalier reste faiblard et les services financiers, même les plus basiques, demeurent inabordables pour la majorité des Africains. Par conséquent, il reste très difficile pour le citoyen lambda d'obtenir un financement pour soutenir un projet économique.

Sur le plan international, l'Union Africaine reste marginalisée dans les échanges internationaux, voire carrément absente dans des lieux de réunion et de décisions tels que les Forums France-Afrique, États-Unis-Afrique ou Chine-Afrique (36).

L'U.A., UNE VRAIE SOLUTION ?

Quinze ans après l'adoption de l'Acte constitutif de l'Union Africaine, son bilan est plus que médiocre. Et pourtant, l'organisation ne désarme pas. Lors d'un sommet tenu les 30 et 31 janvier 2015, elle adoptait un nouveau plan « L'Agenda 2063 » (37). Il est destiné à faire de l'Afrique un continent prospère et pacifique. Comme d'habitude, le discours officiel entourant ce programme destiné à renforcer la coopération intra-africaine dans les domaines politiques, économiques et culturels s'est voulu volontariste. Mais, malgré la volonté de consulter la population durant l'élaboration de ce nouveau programme, l'U.A. n'a toujours pas réussi à convaincre cette dernière de son utilité. Et on peut la comprendre. Si, depuis le début du XXI^e siècle, certains pays du continent ont progressé économiquement ou que d'autres semblent avoir trouvé une stabilité politique, ils ne le doivent pas à l'Union. Aux yeux d'une majorité de la population, l'U.A. reste une armée de bureaucrates basée à Addis-Abeba chargée d'exécuter les décisions prises lors des réunions des chefs d'État. Et le Parlement panafricain, dont le rôle n'est que consultatif, est une institution méconnue qui ne fait parler d'elle que lorsque le salaire des députés est évoqué avec envie et, à l'occasion,

lorsque des accusations de malversation sont lancées. « *La consolidation de la démocratie africaine se fait d'abord au niveau local, puis national. Pas au niveau de l'institution de Midrand, que personne ne connaît et que personne ne veut connaître. Mais le Parlement n'est pas la seule institution à voir son existence même contestée. À quoi sert, par exemple, la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples qui siège à Banjul, capitale de la Gambie dirigée par l'autocrate Yahya Jammeh depuis 1994 ?* » (38)

Ce discrédit est renforcé par le problème du financement de l'U.A. : en 2011, un rapport du Sénat français notait que sur un budget total de 250 millions de dollars, seuls 45 millions provenaient des États-membres. Le reste de l'argent provient en grande partie de l'Union européenne et d'États européens. Or, ces 45 millions eux-mêmes étaient versés par un club de cinq pays : le Nigéria, l'Afrique du Sud, la Libye, l'Égypte et l'Algérie (39). Depuis de grands changements de pouvoir ont eu lieu en Libye et en Égypte. Et comment vont réagir les bailleurs de fonds occidentaux, si l'U.A. devient de plus en plus pro-chinoise ? Outre le problème pratique du financement, comment l'Union Africaine peut-elle assurer sa crédibilité d'organisation « porte-parole de l'Afrique » si la majeure partie de son budget provient de contributions venant d'en-dehors du continent ? Ces bailleurs de fond ont beau jeu de faire de grands discours sur la promotion de la démocratie et le développement en Afrique. Mais l'actualité internationale démontre régulièrement qu'au niveau des actes, c'est bien la « *realpolitik* » qui domine, même si elle doit passer par le soutien à des dictateurs. Les relations avec l'Union Européenne, les États-Unis ou les puissances asiatiques passent toujours par des accords bilatéraux sans en référer à aucun moment à l'U.A..

Tout cela n'annonce pas un avenir rose pour l'organisation interétatique. À tel point que des voix s'élèvent pour demander que l'on privilégie la coopération régionale plutôt qu'un grand projet panafricain qui ressemble plus à une chimère qu'à une véritable solution. La Communauté est-africaine, tirée par la locomotive kényane, est ainsi souvent citée en exemple. Tout comme l'Union économique et monétaire ouest-africaine. Ces deux institutions avancent concrètement dans la construction de marchés communs. On y parle d'union douanière et monétaire et d'harmonisation du droit des affaires. Que du pratique et pas de politique (38). De la même manière, en cas de conflits, la médiation d'organes comme la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ou de la Southern African Development Community est parfois préférée à celle de l'Union Africaine (40).

Quinze ans après sa fondation, tout semble indiquer qu'il est temps de réfléchir, de manière réaliste, au rôle que peut jouer cette institution et de la réformer de manière à ce qu'elle puisse assumer les tâches qui lui seront définies.

BIBLIOGRAPHIE

(1) Organisation Internationale de la Francophonie, « Le mouvement panafricaniste au XX^e siècle » (en ligne) c 2013. Consulté le 21/1/2016. Disponible sur : <http://www.francophonie.org/IMG/pdf/oif-le-mouvement-panafricaniste-au-xxe-s.pdf>

(2) Slate Afrique, « L'impuissance de l'Union Africaine » (en ligne) c 2011. Consulté le 22/1/2016. Disponible sur : <http://www.slateafrique.com/1901/politique-la-recurrente-impuissance-de-l-union-africaine>

(3) Amnesty International, « Union Africaine : une nouvelle chance pour la promotion et la protection des droits humains en Afrique » (en ligne) c 2002. Consulté le 25/1/2016. Disponible sur : <https://www.amnesty.org/fr/documents/ior63/002/2002/fr/>

(4) African Union, « Pan- African Parlement » (en ligne) c 2003. Consulté le 26/1/2016. Disponible sur : <http://www.au.int/en/organs/pap>

(5) African Union, « Peace and Security Council (PSC) » (en ligne) c 2003. Consulté le 26/1/2016. Disponible sur : <http://www.au.int/en/organs/psc>

(6) African Union, « Economic, Social and Cultural Council (ECC) » (en ligne) c 2003. Consulté le 26/1/2016. Disponible sur : <http://www.au.int/en/organs/ecosoc>

(7) African Union, « Judicial and human rights institutions » (en ligne) c 2003. Consulté le 26/1/2016. Disponible sur : <http://www.au.int/en/organs/cj>

(8) African Union, « The Financial Institutions » (en ligne) c 2003. Consulté le 26/1/2016. Disponible sur : <http://www.au.int/en/organs/fi>

(9) Courrier International, « Union Africaine. Une décennie d'échecs (traduit du Sunday Times) » (en ligne) c 2013. Consulté le 22/1/2016. Disponible sur : <http://www.courrierinternational.com/article/2012/09/27/une-decennie-d-echecs>

(10) Rue 89, « L'Union Africaine divisée et impuissante face à la chute de Kadhafi » (en ligne) c 2011. Consulté le 27/1/2016. Disponible sur : <http://rue89.nouvelobs.com/2011/08/29/lunion-africaine-divisee-et-impuissante-face-a-la-chute-de-kadhafi-219662>

(11) Courrier International, « Que peut vraiment l'Union africaine dans la crise burundaise ? » (en ligne) c 2015. Consulté le 22/02/2016. disponible sur : <http://www.courrierinternational.com/article/burundi-que-peut-vraiment-lunion-africaine-dans-la-crise-burundaise>

(12) RFI, « Burundi : la mission impossible de l'Union africaine » (en ligne) c 2015. Consulté le 22/02/2016. Disponible sur : <http://www.rfi.fr/fr/actualites/africaine/20150222-burundi-mission-impossible-union-africaine>

rfi.fr/afrique/20151225-burundi-mission-impossible-union-africaine-nkurunziza

(13) La Libre Belgique, « Le Burundi laissé seul face à lui-même », édition du lundi 1er février 2016, p. 17

(14) RFI, « Burundi : des couacs dans la communication de l'Union africaine » (en ligne) c 2016. Consulté le 2/03/2016. Disponible sur : <http://www.rfi.fr/afrique/20160302-burundi-couac-communication-union-africaine>

(15) VOA Afrique, « Moins de 50 observateurs déployés par l'Union africaine au Burundi » (en ligne) c 2016. Consulté le 23/06/2016. Disponible sur : <http://www.voafrique.com/a/moins-de-50-observateurs-deployes-par-union-africaine-burundi/3389322.html>

(16) Deutsche Welle, « Polémique autour des propos d'Idriss Déby sur le Burundi » (en ligne) c 2016. Consulté le 14/10/2016. Disponible sur : <http://www.dw.com/fr/pol%C3%A9mique-autour-des-propos-didriss-d%C3%A9by-sur-le-burundi/a-36035403>

(17) Thinking Africa, « L'Union Africaine à l'épreuve du terrorisme : Forces et challenges de la politique africaine de sécurité » (en ligne) c 2016. Consulté le 11/04/2016. Disponible sur : <http://www.thinkingafrica.org/V2/lunion-africaine-a-lepreuve-du-terrorisme/>

(18) The Guardian, « The African Union must take its share of responsibility for migrant deaths » (en ligne) c 2014. Consulté le 4/7/2016. Disponible sur : <http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/sep/26/african-union-migrant-deaths-europe-illegal-migration-africa>

(19) Jeune Afrique, « L'Union Africaine rend hommage aux migrants disparus en Méditerranée » (en ligne) c 2015. Consulté le 4/7/2016. Disponible sur : <http://www.jeuneafrique.com/depeches/232920/politique/union-africaine-rend-hommage-aux-migrants-disparus-en-mediterranee/>

(20) Maliweb, « La tribune : L'Afrique est sourde au drame que vivent ses enfants en Méditerranée » (en ligne) c 2015. Consulté le 4/7/2016. Disponible sur : <http://www.maliweb.net/contributions/la-tribune-lafrique-est-sourde%E2%80%A8au-drame-que-vivent-ses-enfants%E2%80%A8en-mediterranee-1016732.html>

(21) CNCD 11.11.11, « Quatrième sommet UE - Afrique – Politiques migratoires UE – Afrique : l'aveuglement mortel des chefs d'États » (en ligne) c 2014. Consulté le 5/7/2016. Disponible sur : <http://www.cncd.be/Quatrieme-sommet-UE-Afrique>

(22) Jeune Afrique, « Sidiki Kaba : L'U.A. doit soutenir les populations, pas les chefs d'État » (en ligne) c 2013. Consulté le 5/7/2016. Disponible

sur : <http://www.jeuneafrique.com/137354/politique/sidiki-kaba-l-ua-doit-soutenir-les-populations-pas-les-chefs-d-tat/>

(23) Libre Afrique, « L'Union Africaine au pied du mur ? » (en ligne) c 2008. Consulté le 5/7/2016. Disponible sur : <http://www.librefrique.org/node/399>

(24) Jeune Afrique, « Kadhafi, Obiang, Mugabe... ces présidents de l'Union Africaine qui font polémique » (en ligne) c 2015. Consulté le 6/7/2016. Disponible sur : <http://www.jeuneafrique.com/33886/politique/kadhafi-obiang-mugabe-ces-pr-sidents-de-l-union-africaine-qui-font-pol-mique/>

(25) Jeune Afrique, « Immunité pour les crimes internationaux : l'Union Africaine doit faire preuve de courage politique » (en ligne) c 2014. Consulté le 6/7/2016. Disponible sur : <http://www.jeuneafrique.com/51817/politique/immunit-s-pour-les-crimes-internationaux-l-union-africaine-doit-faire-preuve-de-courage-politique/>

(26) Jeune Afrique, « UA : Kenyatta fait adopter une résolution en faveur du retrait des pays africains de la CPI » (en ligne) c 2016. Consulté le 21/10/2016. Disponible sur : <http://www.jeuneafrique.com/298780/politique/ua-kenyatta-adopter-resolution-faveur-retrait-pays-africains-de-cpi/>

(27) Le Monde, « Pourquoi l'Afrique du Sud veut sortir de la Cour Pénale Internationale » (en ligne) c 2016. Consulté le 22/10/2016. Disponible sur : http://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/10/22/pourquoi-l-afrique-du-sud-veut-sortir-de-la-cour-penale-internationale_5018438_3212.html#vrTEHFkLAbUUfPPI.99

(28) Libération, « Pourquoi le Burundi et l'Afrique du Sud quittent la CPI » (en ligne) c 2016. Consulté le 21/10/2016. Disponible sur : http://www.liberation.fr/planete/2016/10/21/pourquoi-le-burundi-et-l-afrique-du-sud-quittent-la-cpi_1523526

(29) Jeune Afrique, « Albert Bourgi : La CPI est influencée par les grandes puissances » (en ligne) c 2014. Consulté le 21/10/2016. Disponible sur : <http://www.jeuneafrique.com/134469/politique/albert-bourgi-la-cpi-est-influenc-e-par-les-grandes-puissances/>

(30) France 24, « Après le Burundi et l'Afrique du Sud, la Gambie annonce son retrait de la CPI » (en ligne) c 2016. Consulté le 26/10/2016. Disponible sur : <http://www.france24.com/fr/20161026-burundi-afrique-sud-gambie-quitter-cpi-cour-penale-internationale>

(31) RFI, « Des ONG lancent un appel aux pays africains à ne pas se retirer de la CPI » (en ligne) c 2016. Consulté le 22/10/2016. Disponible sur :

<http://www.rfi.fr/afrique/20160709-cpi-union-africaine-pays-menace-retrait>

(32) Jeune Afrique, « L'Union africaine et la CPI au bord du divorce » (en ligne) c 2016. Consulté le 22/10/2016. Disponible sur : <http://www.jeuneafrique.com/mag/300299/societe/lunion-africaine-cpi-bord-divorce/>

(33) Fondation pour la Nature et l'Homme, « Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique » (en ligne) c 2002. Consulté le 9/5/2016. Disponible sur : http://www.fnh.org/francais/fnh/uicn/pdf/nopada_resume.pdf

(34) GMC Conseils, « Nepad, ce machin chimérique » (en ligne) c 2013. Consulté le 9/5/2016. Disponible sur : <http://www.gmcconseils.com/nepad.pdf>

(35) Jeune Afrique, « Union Africaine, qu'as-tu fait de tes 50 ans ? » (en ligne) c 2013. Consulté le 10/5/2016. Disponible sur : <http://www.jeuneafrique.com/137359/politique/union-africaine-qu-as-tu-fait-de-tes-50-ans/>

(36) Vue sur le monde, « Mais à quoi sert donc l'Union Africaine ? » (en ligne) c 2015. Consulté le 10/5/2016. Disponible sur : <http://vuesurlemonde.blogs.nouvelobs.com/archive/2015/10/27/mais-a-quoi-sert-donc-l-union-africaine-572042.html>

(37) Médiaterre, « L'Agenda 2063 de l'Union Africaine adopté à Addis-Abeba, le 31 janvier 2015 » (en ligne) c 2015. Consulté le 10/5/2016. Disponible sur : <http://www.mediaterrre.org/afrique/actu,20150203152725.html>

(38) Slate Afrique, « Union Africaine, ce rêve qui pourrait virer au cauchemar » (en ligne) c 2012. Consulté le 11/5/2016. Disponible sur : <http://www.slateafrique.com/90587/cooperation-regionale-quel-modele-pour-l-union-africaine>

(39) Slate Afrique, « Union Africaine : Renaître ou mourir » (en ligne) c 2012. Consulté le 11/5/2016. Disponible sur : <http://www.slateafrique.com/81965/union-africaine-renaitre-mourir-jean-ping>

(40) Connection ivoirienne, « Á quoi sert vraiment l'Union Africaine ? » (en ligne) c 2011. Consulté le 11/5/2016. Disponible sur : <http://www.connectionivoirienne.net/53811/a-quoi-sert-vraiment-lunion-africaine>