



Bulletin de veille dédié à l’insertion et l’adaptation des Afriques dans les tendances mondiales

L’Afrique en 2018 : périphérie ou nouveau centre ?

Volume 2, numéro 1, Janvier 2019 - ISSN 2563-9242

Résumé analytique

Le monde change. L’Afrique et les relations avec l’Afrique aussi. L’Europe, traditionnelle et principale partenaire étrangère, est en recul, dans ce continent de plus en plus attiré par des prétendants de tous horizons. Courtisée par la Russie, en quête de redéfinition d’une influence internationale et dans une logique de conquête d’un strapontin, l’Afrique est concernée par la montée en puissance de la Soft Power, notamment des pays émergents et surtout de la Chine. En adoptant une politique de dons et de prêts à taux très bas, cette dernière semble s’organiser pour occuper une place de choix dans la région, comme le démontre son omniprésence dans le marché des projets structurants dans plusieurs pays africains.

Courtisée par la Russie, en quête de redéfinition d’une influence internationale..., l’Afrique est concernée par la montée en puissance de la Soft Power, notamment des pays émergents...

Au même moment les observateurs remarquent un certain relâchement des relations Europe – Afriques, bien que les États membres de l’Union européenne (UE) en demeurent les premiers partenaires commerciaux et bailleurs de fonds. Ce relâchement s’accompagne de quelques orientations liées aux dynamiques propres à la construction de l’intégration africaine, mais qui sont de nature à (re)placer l’Afrique au cœur des enjeux politiques et géopolitiques mondiaux. Le présent numéro de *VigieAfriques* s’arrête sur quelques aspects saillants de ces dynamiques qui ont marqué l’année 2018 pour les Afriques.

Contenu

TENDANCES	2
La politique de lutte contre le terrorisme de l’Union africaine est-elle résiliente? (Suite)	2
REPÈRES	13
RÉFORMES	16
Le 11e sommet extraordinaire et la réforme institutionnelle de l’Union africaine 2020	16
Louise Mushikiwabo, nouvelle Secrétaire générale de l’OIF : choix de politique ou choix sur les valeurs?	23
FOCUS	26
Loi organique relative à l’élimination de toutes les formes de discrimination raciale en Tunisie	26
SOUS LA LOUPE	30
VIGIEAFRIQUES	31
CAP-AFRIQUES	32

TENDANCES

La politique de lutte contre le terrorisme de l'Union africaine est-elle résiliente? (Suite)¹

Ladislav NZE BEKALE,

Ancien Élève de l'ENA (France)

Docteur en Histoire militaire et Études de défense (Université Montpellier 3)

Commission de l'Union Africaine

Introduction

Dans le précédent article on s'interrogeait sur le caractère durable ou résilient du système de lutte contre le terrorisme de l'Union africaine (UA). Pour se prononcer sur cette problématique, une revue des stratégies des organisations qui coopèrent avec l'UA dans ce domaine, notamment l'ONU, l'UE et subsidiairement l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), s'imposait. À la suite de cette étude des éléments constitutifs de ces politiques, il a été possible d'établir des facteurs de comparaison avec la politique de lutte contre le terrorisme de l'UA. En effet, les stratégies des organisations paires de l'UA sont d'abord orientées sur les causes de ce phénomène alors que l'action de l'organisation panafricaine est principalement orientée sur les effets du terrorisme. Cette posture exclusivement sécuritaire n'inclut pas les causes qui mènent au terrorisme au contraire, il s'agit d'agir sur les conséquences. Dans cette logique, peut-on conclure que la politique de lutte contre le terrorisme de l'UA revêt un caractère résilient ? Une lecture approfondie de ses instruments de lutte contre le terrorisme prouve que l'organisation continentale ne s'est pas encore dotée d'une stratégie africaine de lutte contre le terrorisme (I). La principale conséquence de cette carence est l'obsolescence des mécanismes actuels (II). Dans ces conditions, est-il rationnel de parler d'une politique de lutte contre le terrorisme résiliente s'agissant de l'UA ?

I. La problématique d'une stratégie africaine de lutte contre le terrorisme

La stratégie se définit, par extension, comme étant l' « *art de coordonner l'action des forces [...] aussi bien politiques, militaires, qu'économiques ou financières, afin de conduire une guerre, gérer une crise ou préserver la paix* »². Mais l'analyse des textes organisant la lutte contre le terrorisme de l'UA et certaines publications montrent que l'organisation ne mobilise pas de façon synchronique une action multisectorielle intégrant les aspects politiques, économiques, militaires et sécuritaires pour contrer la progression du terrorisme. Encore plus surprenant, l'approche de l'organisation paraît se focaliser sur les aspects sécuritaires et militaires, donc

1 Pour répondre à cette interrogation nous envisageons de présenter notre analyse à travers trois articles qui présenteront respectivement la résilience dans la lutte contre le terrorisme ainsi quelques politiques de lutte contre le terrorisme. Les prochains articles porteront sur la politique de l'UA notamment sur ces aspects résilients et sur les perspectives que l'organisation pourrait éventuellement envisager pour adapter sa politique au concept de résilience.

2 Nay (O.), *Lexique de science politique : Vie et institutions politiques*, Dalloz, Paris, 2008, p521

une réaction aux conséquences du terrorisme et non sur ses causes. En l'état actuel de la démarche, il est difficile de parler de stratégie lorsqu'on examine les mécanismes de l'UA dans ce domaine. On peut d'ailleurs s'interroger sur l'existence d'une doctrine (1) et la pertinence du plan d'action (2), par rapport aux causes du terrorisme. Par ailleurs, à l'échelle africaine, on assiste à une désintégration et une intégration régionale de la lutte contre le terrorisme (3).

1. Quelle doctrine oriente la politique de lutte contre le terrorisme de l'UA ?

La doctrine constitue un « ensemble de notions que l'on affirme être vraies et par lesquelles on prétend fournir une interprétation des faits, orienter ou diriger l'action »³. En d'autres termes, il s'agit des idées fondamentales orientant, pour ne pas dire soutenant ou dirigeant l'action, spécifiquement dans le domaine sécuritaire. Plusieurs organisations engagées dans la lutte contre le terrorisme mènent une action guidée par une doctrine, la stratégie antiterrorisme mondiale de l'ONU est soutenue par quatre piliers « les mesures visant à éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme ; les mesures visant à prévenir et à combattre le terrorisme ; celles destinées à étoffer les moyens dont les États disposent pour prévenir et combattre le terrorisme et enfin les mesures garantissant le respect des droits de l'homme et la primauté du droit ». Dans cette perspective, comme il a été confirmé dans l'article précédent la vision de l'OIF⁴ porte quant à elle sur les leviers politique, sécuritaire et économique. Sur le plan politique l'organisation suggère de « décentraliser ou déconcentrer certains services de l'État dans les zones les plus enclavées et privilégier les politiques de prévention en s'inscrivant dans une dynamique proactive, notamment en déléguant des compétences aux communautés locales »⁵. Sur le plan sécuritaire, l'OIF demande à ses États membres de « sécuriser les frontières, lutter contre les trafics et la criminalité organisée, promouvoir voir la coopération régionale »⁶. Enfin sur le plan économique il faut « relancer le développement notamment en améliorant les infrastructures (routières, sanitaires, éducatives, etc.), l'accès des populations aux services sociaux de base, en particulier en proposant des plans de soutien à l'activité économique et à l'entrepreneuriat des jeunes et des femmes »⁷.

Dans cette logique, la stratégie de la CEDEAO⁸, est orientée par trois piliers, la prévention, la poursuite et la reconstruction. Ces piliers sont alignés à la stratégie antiterroriste mondiale, elle porte à la fois sur les aspects géopolitiques et géostratégiques et, s'attaque également aux racines du terrorisme. L'analyse, des instruments juridiques relatifs à la lutte contre le terrorisme de l'UA, infirme l'existence d'une stratégie. En conséquence, cette politique est encore moins dirigée par une doctrine comme celles de l'ONU, l'OIF et la CEDEAO. L'organisation doit impérativement s'inscrire dans une démarche stratégique soutenue par une vision, celle-ci pourrait se concevoir à partir de l'Agenda 2063, notamment la quatrième aspiration une Afrique pacifique et sûre qui contient des éléments relatifs à la lutte contre le terrorisme.

3 Dixel, Le dictionnaire illustré, Le Robert, Paris, 2011, p569

4 Organisation internationale de la Francophonie

5 Rapport de la conférence sur la lutte contre le terrorisme et la prévention de la radicalisation violente, OIF, Paris, novembre 2016, p9

6 Idem

7 Ibidem p10

8 Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina Faso, Cap vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Guinée, Guinée Bissau, Liberia, Ghana, Mali, Nigeria, Sénégal, Niger, Sierra Leone, Togo).

2. La question de la pertinence des instruments de lutte contre le terrorisme de l'UA face aux causes du terrorisme

L'installation structurelle du terrorisme en Afrique n'est pas un fait spontané, elle résulte de la conjonction de plusieurs facteurs. Une compréhension, des causes, est la démarche initiale conduisant à l'élaboration d'une stratégie, l'organisation continentale a-t-elle mené une telle évaluation ? A la suite de l'identification des causes, il est possible de déterminer les objectifs, les activités et les résultats que l'on souhaite atteindre, afin de concevoir et de mettre en œuvre une stratégie et un plan d'action peut être élaboré comme celui de la stratégie antiterroriste mondiale. Comme affirmé avant, l'élaboration d'une stratégie africaine de lutte contre le terrorisme exige que les causes fondamentales, du terrorisme en Afrique, soient formellement identifiées. A cet effet, les causes classiques du terrorisme sont respectivement idéologiques, politiques, économiques, sociologiques et même sécuritaires. Sur le plan politique « *l'extrémisme violent a tendance à prospérer en cas de déficit démocratique ou quand règnent la mauvaise gouvernance, la corruption et une culture de l'impunité pour l'État ou de ceux de ses agents qui se livrent à des actes illicites. Il a d'autant plus d'attrait que la mauvaise conduite des affaires publiques va de pair avec des politiques répressives et des pratiques contraires aux droits de l'homme et à l'état de droit* »⁹. A propos des causes économiques de la prolifération de l'extrémisme violent, il « *tend à se développer davantage dans les pays qui ne parviennent pas avoir une croissance forte et durable, à créer des emplois décents pour les jeunes, à réduire la pauvreté et le chômage, à combler les inégalités, à endiguer la corruption et à gérer les relations intercommunautaires dans le respect des droits de l'homme* »¹⁰. Les postures sociologiques instaurées en modes de gestion peuvent aussi mener au terrorisme. « *Lorsqu'un pays connaît la précarité – du fait de la rareté de ses ressources, par exemple – et qu'un seul groupe, si nombreux soit-il, détient le pouvoir politique et économique au détriment d'autres groupes, le risque de tensions intercommunautaires, d'inégalités entre les sexes, de marginalisation, d'exclusion et de discrimination s'accroît, ce qui se traduit par des problèmes d'accès aux services publics et à l'emploi, le sentiment d'être écarté du développement régional ou encore celui d'être privé de sa liberté de religion. Ceux qui se sentent exclus peuvent alors céder à la tentation de l'extrémisme violent, dans lequel ils voient un moyen d'atteindre leurs buts* »¹¹. Lorsque l'idéologie mène à la radicalisation, cela peut avoir un lien avec l'environnement politique, économique et sociologique dans lequel se trouve le postulant à la radicalisation. « *Bien que tous les individus d'une population soient soumis aux mêmes facteurs propices à l'extrémisme violent, seuls quelques-uns se radicalisent et passent à l'acte. Le facteur humain et les motivations personnelles sont deux éléments complexes qui jouent un rôle déterminant dans la réaction à ces facteurs et le passage du mécontentement et de l'idéologisation à l'action violente* ». Après avoir identifié les principales causes du terrorisme en Afrique, une analyse des instruments de lutte contre le terrorisme de l'UA est susceptible d'établir un lien entre les causes du terrorisme, les objectifs et les activités à réaliser, pour s'attaquer de façon durable à ce phénomène.

A la suite d'une lecture analytique du plan d'action et des autres instruments de l'Union Africaine contre le terrorisme, il ressort que l'action de l'organisation panafricaine porte

9 Rapport du Secrétaire Général : Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent, décembre 2015, p8

10 Idem

11 Ibid.

principalement sur cinq axes, lesquels sont respectivement : police et contrôle aux frontières, mesures dans le domaine législatif et judiciaire, répression du financement du terrorisme, échanges d'information et l'action militaire. En matière de police et de contrôle aux frontières, l'UA demande aux États membres de « *renforcer le contrôle et la surveillance des frontières, ainsi que les moyens nécessaires pour prévenir la falsification et la contrefaçon des documents d'identité et de voyage* »¹². En ce qui concerne les mesures législatives et judiciaires, « *les États membres s'engagent à amender, le cas échéant, les législations nationales [...] la procédure pénale pour répondre à l'exigence d'une enquête rapide et poursuivre tous ceux qui sont qui, directement ou indirectement, dans un acte de terrorisme* »¹³. Les États s'engagent à procéder au contrôle rigoureux des fonds appartenant à des individus, entreprises ou organisations soupçonnés de financer des groupes terroristes et de faire obligation aux institutions financières et aux autres entités concernées d'alerter les autorités compétentes en cas de mouvements de capitaux suspectés d'être liés au terrorisme¹⁴. En matière de renseignement et d'échange d'information, les États membres s'engagent à renforcer l'échange d'informations et de renseignements sur « *les activités et les criminels des groupes terroristes ainsi que sur les camps de regroupement et d'entraînement, leurs moyens et sources de financement, les types d'armes, de munitions et d'explosifs utilisés et d'autres moyens d'attaque* »¹⁵. Bien que cette approche sécuritaire soit justifiée, on peut se demander si cette méthode est adaptée, aux problèmes structurels à l'origine du terrorisme en Afrique ?

Les différentes stratégies de lutte contre le terrorisme examinées portent à la fois sur les causes et les effets du terrorisme. En conséquence, la stratégie antiterroriste mondiale et celle de l'OIF demandent aux États de lutter contre la pauvreté, l'intolérance et d'instituer la démocratie et la bonne gouvernance, entre autres. A contrario, les instruments de lutte contre le terrorisme de l'UA n'envisagent aucune de ces problématiques pour endiguer les causes du terrorisme. En effet, il est difficile d'ouvrir un débat franc sur des questions comme la gouvernance et les causes connexes, encore moins leurs effets sur la paix et la sécurité en Afrique au sein de l'UA. De ce fait, il est encore difficile de « *convaincre les États qui mettent en œuvre les politiques publiques d'investir dans la prévention de la radicalisation et l'extrémisme violent en amont, plutôt que de constamment réagir aux crises avec des réponses sécuritaires et répressives qui peuvent être contreproductives* »¹⁶. Sachant que le terrorisme devient à la fois une rente politico-diplomatique et économique, certains pays font de la lutte contre le terrorisme un système permettant de collecter les retombées de ce combat. En définitive, il est impossible d'affirmer que l'action de l'UA contre le terrorisme est totalement alignée aux standards mondiaux, ainsi se pose alors le problème de la pertinence des instruments africains de lutte contre le terrorisme par rapport aux objectifs mondiaux. Encore plus inquiétant, l'approche de l'organisation continentale, en l'état actuel, ne revêt pas un caractère résilient. Une stratégie de lutte contre le terrorisme à l'échelle africaine prendrait en compte non seulement les effets mais également les causes, afin de combattre et à la mesure du possible d'endiguer la menace. Comme résultat on assiste à une régionalisation des stratégies de lutte contre le terrorisme

12 Plan d'action de la réunion intergouvernemental de Haut niveau de l'Union Africaine sur le terrorisme, Alger 11-14 septembre 2002, p3

13 Idem p4

14 Ibid. p6

15 Ibidem p7

16 IPI, L'extrémisme violent : vers une stratégie de prévention dans l'espace francophone, Centre AS, Paris, janvier 2016, p5

face à l'incapacité de l'UA à impulser une dynamique novatrice et alignée aux objectifs mondiaux dans ce domaine.

3. Une démarche incohérente comme facteur de désintégration continentale et d'intégration régionale de la lutte contre le terrorisme

L'absence d'une stratégie continentale de lutte contre le terrorisme qui prenne en compte les principales dimensions de la stratégie antiterroriste mondiale, n'est pas sans conséquence sur la cohérence et l'intégration régionale de la lutte contre ce phénomène. Bien que l'action mobilisée par l'UA dans la lutte contre le terrorisme soit conforme à une politique publique internationale¹⁷, l'organisation « *déploie une action publique continentale dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, laquelle mobilise les procédés et méthodes d'une action publique* »¹⁸, cependant la problématique d'une stratégie continentale reste entière compte tenu de l'inadéquation entre les instruments actuels et les mutations de la menace.

Lors de la 12^{ème} réunion des points focaux du Centre Africain d'Études et de Recherches sur le Terrorisme, le Commissaire Paix et sécurité de l'UA a affirmé que « *le terrorisme et l'extrémisme violent sont devenus les plus graves et les plus pressantes menaces pour la paix, la sécurité et le développement* ». L'adoption d'une démarche stratégique contre le terrorisme reposant par exemple sur le lien entre sécurité, gouvernance et développement, ou encore sur l'Agenda 2063, paraît plus appropriée aux méthodes actuelles de l'organisation qui sont limitées à un seul concept sécuritaire. Cette faille du système africain de lutte contre le terrorisme a été récemment dénoncée au plus haut niveau par une haute personnalité africaine. En effet, pendant la dernière réunion des points focaux du CAERT, le Ministre des Affaires étrangères algérien Abdelkader Messahel a affirmé que « *l'Afrique a besoin de mettre en place une stratégie cohérente de lutte contre le financement du terrorisme dans ses différentes dimensions, y compris l'intégration du rôle déterminant du développement économique et social, la modernisation des économies, l'encouragement de la transparence et la promotion de la bonne gouvernance* ».

Non seulement cette proposition paraît-elle plus adaptée à la réalité de la menace terroriste aujourd'hui, mais reconnaît-elle tacitement que l'approche actuelle de l'organisation n'est pas résiliente. Pourquoi proposer une démarche novatrice si la méthode actuelle est porteuse de résultats ? Les propos du Ministre sont d'une finesse diplomatique qu'ils parviennent à prouver qu'en réalité il ne s'agit pas de concevoir une stratégie uniquement pour le financement du terrorisme mais bien une stratégie antiterroriste africaine pour sortir des anachronismes de la politique actuelle. Alors que l'international terroriste devient un phénomène résilient, l'UA peine à opposer à la menace une politique contenant des objectifs, un cadre de résultats et des indicateurs adaptés à la menace. Pendant que l'UA persiste dans une approche incohérente et anachronique, on observe que l'UE a adjoint à sa stratégie antiterroriste un document additionnel intitulé « *renforcer la résilience face à la violence et à l'extrémisme* »¹⁹. La vision derrière ce document additionnel est d'éviter l'exportation du terrorisme en combattant les causes au sein des foyers où naissent les germes de l'extrémisme violent. C'est ainsi que des

17 Voir Petiteville (F.), Smith (A.), « Analyser les politiques publiques internationales », Revue Française de science politique, 2006/3 Vol.56, pp357-366

18 <http://www.thinkingafrica.org/V2/wp-content/uploads/2016/09/NAP-47-UA-terrorisme-1.pdf>

19 file:///C:/Users/win%208/Downloads/strive-brochure-20150617_fr.pdf

programmes spécifiques sont prévus pour la Somalie, le Sahel et le Maghreb et, cela face aux tâtonnements de l'organisation continentale unique.

Par-delà la prise de conscience de cette menace globale, dont aucun pays ni communauté n'est à l'abri, il est important de mettre en œuvre tous les instruments juridiques internationaux et régionaux pertinents. La plupart des États membres de l'Union Africaine ont adopté leur législation antiterroriste, achevé leurs stratégies et leurs plans nationaux de prévention du terrorisme et de lutte contre l'extrémisme violent²⁰. La question qui se pose à ce niveau est celle de savoir quel rôle peut jouer l'UA dans la réalisation des stratégies antiterroristes des États membres sachant que l'organisation fait preuve d'incapacité à concevoir sa propre stratégie ? Il serait intéressant de savoir quelle assistance l'organisation peut apporter aux CER²¹ et aux États dans l'élaboration d'une stratégie antiterroriste et, l'absence d'un instrument de cette nature laisse place au doute. Ce manque de stratégie contribue de fait à ce que nous appelons la désintégration à l'échelle continentale la lutte contre le terrorisme, car l'UA a perdu le leadership de l'élaboration des stratégies antiterroristes régionales. La CEDEAO a adopté une stratégie depuis des années, il y a quelques jours celle de stabilisation et de redressement du bassin du lac Tchad était adoptée afin d'éradiquer le terrorisme dans la région. La SADC²² n'est pas en reste et, celle de la CEEAC²³ est en cours d'adoption. La lutte contre le terrorisme fait donc l'objet d'une intégration régionale concourant au projet d'intégration africaine par la sécurité. Au-delà de l'intégration régionale on assiste aussi à l'intégration inter régionale de la lutte contre le terrorisme avec récemment l'annonce de l'échange d'informations entre la CEEAC et la CEDEAO lors du sommet de Lomé qui a lieu cette année.

En revanche, au Maghreb région la moins intégrée du système d'intégration africaine, la lutte contre le terrorisme repose plutôt sur une approche nationale. Ce combat porte essentiellement sur des méthodes sécuritaires et sur des services de sécurité et de défense très solides, mais cette démarche solitaire n'est pas sans conséquence sur le plan continental et régional. Elle participe à la désintégration continentale de la lutte contre le terrorisme, raison pour laquelle on peut se demander si finalement l'approche solitaire maghrébine n'est pas à l'origine du statu quo consécutif à la désintégration continentale de la lutte contre le terrorisme ? Au niveau régional et même inter régional, notons que la fragilité de la Libye fait de ce pays un centre névralgique du terrorisme et lorsque la coopération ou l'échange d'information entre État ne sont pas effectifs, il n'est pas exclu que les présumés terroristes puissent se déplacer dans la région sans être appréhendés. Au niveau interrégional la chute du régime libyen a alimenté et augmenté la menace terroriste au sein de la CEDEAO, à partir du Mali et même du Niger. En conséquence, une stratégie antiterroriste africaine est aujourd'hui indispensable, le statu quo actuel ne ferait que multiplier le niveau de la menace à l'échelle continentale et les dégâts consécutifs aux attentats terroristes. Une stratégie continentale renforcerait l'intégration sécuritaire comme composante essentielle de l'intégration africaine

20 Allocution de l'Ambassadeur Smaïl Chergui, Commissaire à la Paix et à la Sécurité, 12ème réunion annuelle des représentants des points focaux du Centre Africain d'Études et de Recherches sur le Terrorisme (CAERT), Alger, 18-19 décembre 2018.

21 Communauté Economique Régionale

22 Southern Africa Development Community (Afrique du Sud, Angola, Botswana, Comores, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maurice, Namibie, RDC, Seychelles, Eswatini, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe).

23 Communauté Economique des États de l'Afrique Centrale (Angola, Burundi, Cameroun, Centrafrique, Congo, Gabon, Guinée Equatoriale, RDC, Rwanda, Sao Tome et Principe, Tchad).

et remédiera définitivement à la désintégration de la lutte contre le terrorisme actuellement observée au niveau continental.

II. Des instruments juridiques anachroniques et la transformation de la lutte contre le terrorisme en système de rentes

La lutte contre le terrorisme repose d'abord sur des instruments juridiques, ceux-ci établissent l'organisation des modalités cette lutte. Cependant, dans le contexte de l'Union Africaine, les instruments juridiques relatifs à la lutte contre le terrorisme font l'objet d'une application restreinte (1). Sans se limiter à ces insuffisances, ils ne prennent pas en compte la participation des populations africaines dans la lutte contre le terrorisme (2) alors que le caractère insidieux de ce phénomène exige la participation de tous les acteurs sociaux. En outre, la lutte contre le terrorisme a, aujourd'hui une importance qui suscite la sensibilité de tous les acteurs politiques. A tel point que la lutte contre le terrorisme devient source de rentes multiformes (3).

1. Une application limitée des instruments juridiques relatifs à la lutte contre le terrorisme

L'une des grandes faiblesses de la politique de lutte contre le terrorisme de l'UA est l'inefficacité de ses instruments juridiques, explicable par la non adhésion ou du moins la non application par les États membres des conventions et autres textes y relatifs. Comme preuve il faut rappeler que « *la mise en œuvre des résolutions ne repose plus que sur la volonté des dirigeants, avec des motivations parfois égoïstes ou altruistes. Un exemple édifiant à ce sujet : seuls 03 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. Les instruments juridiques continentaux consacrés, directement ou indirectement, au terrorisme n'ont pas eu le succès espéré. La Convention d'Alger et le Protocole additionnel, bien qu'en vigueur, n'ont pas été signés ou ratifiés par tous les États membres de l'UA. Plus particulièrement, le Protocole a été un échec au vu de la longue période qui s'est écoulée entre sa signature et son entrée en vigueur et, surtout, quant aux ratifications enregistrées. Toutefois, l'exemple le plus parlant est celui du Protocole de Malabo, qui non seulement n'a été ratifié par aucun État membre, mais n'a obtenu la signature que de neuf d'entre eux²⁵. Ainsi, force est de constater que les dispositifs contraignants pour amener les États membres de l'UA à respecter leurs engagements dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, existants sur le papier, ont du mal à être appliqués en pratique, ce qui témoigne du manque de volonté politique de l'UA à exercer ses pouvoirs coercitifs à l'égard de ses membres²⁶. Dans ces conditions, il est quasiment impossible que l'efficacité de la politique de lutte contre le terrorisme soit garantie, lorsque les traités internationaux liant les États membres ne peuvent être appliqués. Encore plus inquiétant l'UA ne semble pas envisager une lutte résiliente contre le terrorisme, lorsqu'on sait que l'organisation peine à faire respecter ses textes à ses membres.

24 http://www.irenees.net/bdf_fiche-analyse-1076_fr.html

25 Musso (F.), « Les mesures mises en place par l'Union Africaine face à la menace terroriste, en particulier pour lutter contre le groupe Boko Haram », PSEI, Numéro 6 Paix et sécurité Européenne et Internationale, Questions de paix et de sécurité européenne et internationale, 2017, p14

26 Idem p15

De façon générale l'attitude des États membres face aux instruments continentaux de lutte contre le terrorisme est symptomatique des dysfonctionnements qui entravent l'effectivité des décisions de l'UA et, par-dessus tout l'efficacité de l'organisation dans la mise en œuvre des politiques publiques africaines.

2. Les peuples africains acteurs de la lutte contre le terrorisme au détriment des instruments de l'UA

Les instruments juridiques et le plan d'action de l'UA contre le terrorisme prouvent que l'action de l'organisation panafricaine porte principalement sur cinq axes, que sont respectivement : police et contrôle aux frontières, mesures dans le domaine législatif et judiciaire, répression du financement du terrorisme, échanges d'information et l'action militaire. L'organisation est restée dans la logique d'un régalien monopolisé par les États membres malgré le caractère diffus et insidieux de la menace qui peut naître et s'enraciner au sein des communautés et des territoires. Au-delà des instruments de l'organisation continentale, la stratégie antiterroriste mondiale à travers son plan d'action conseille aux États « *de mettre au point des stratégies conjointes et participatives, associant notamment la société civile et les populations locales, en vue de prévenir l'apparition de l'extrémisme violent et de protéger les communautés contre les tentatives de recrutement et la menace de l'extrémisme violent, et d'encourager les mesures de renforcement de la confiance à l'échelon local* »²⁷. C'est dans cette perspective que, les citoyens se sont autosaisis de la lutte contre le terrorisme en Afrique, en formant des comités de vigilance et des groupes d'autodéfense que les gouvernements ont finalement décidé d'encadrer et d'intégrer dans les dispositifs nationaux de lutte contre le terrorisme. Au Cameroun dans l'une des zones affectées par Boko haram, « *les Kotoko de Makari, à proximité du lac Tchad dans le département de Logone-et-Chari, une unité de défense communautaire connue sous le nom de Confrérie des chasseurs (nkuradaji) s'est constituée en secteurs (ngare) sous la direction d'un chef (salala) afin d'assurer la sécurité des biens et des personnes* »²⁸. Cette initiative, composée des citoyens d'une confrérie de chasseurs s'est engagée à lutter contre Boko haram, illustre le rôle des populations dans la lutte contre le terrorisme.

Au Tchad dans de nombreux quartiers et villages des groupes d'autodéfense se sont formés pour lutter contre les incursions violentes du groupe Boko haram. Devant le fait « *les autorités ont encouragés la création des comités de vigilance* ». Dans de nombreux villages, ils pratiquent des fouilles à l'entrée des marchés, des mosquées ou lors des distributions de l'aide, et informent les autorités sur la présence des personnes suspectes. Des femmes participent aux fouilles d'autres femmes. Composés de volontaires souvent uniquement armés de fouets, de sagaies et de couteux, ils ont plusieurs fois permis d'identifier des membres présumés de Boko haram préparant des attentats, comme en janvier 2016 à Koukilmé ou fin 2016 à Kaïra Kindjiria²⁹. Du fait des dysfonctionnements de l'appareil sécuritaire et de la vulnérabilité du Burkina Faso à la menace terroriste, « *les populations ont créées des groupes d'autodéfense, les Kogl-wéogo, pour s'occuper elles même de leur sécurité. De nombreux [...] ont été mis en place après l'insurrection populaire dans certaines régions du Burkina Faso afin d'assurer la*

27 Rapport du Secrétaire Général sur les activités menées par le système des Nations unies pour appliquer la stratégie antiterroriste mondiale, New York, avril 2018, p18

28 Faire face à Boko Haram dans la région du lac Tchad : politiques, coopération et moyens de subsistance, Rapport de recherche, ISS, juillet 2018, p21

29 Boko Haram au Tchad : au-delà de la réponse sécuritaire ; Rapport Afrique de Crisis Group, n°246, 8 mars 2017, p20

sécurité des biens et des personnes »³⁰. Ce sont autant d'initiatives de citoyens africains qui prennent leurs responsabilités face à la progression de la menace terroriste alors que leur rôle n'est prévu par aucun instrument africain de lutte contre le terrorisme. L'une, des raisons d'être de ces initiatives, est liée à la déliquescence des systèmes sécuritaires. Autant dire que ces africains s'imposent en pédagogues face à une politique africaine de lutte contre le terrorisme paraissant anachronique dans une Afrique en mutation autant que les enjeux sécuritaires.

3. Une "rentalisation"³¹ multiforme de la lutte contre le terrorisme

Le terrorisme représente une menace pour la stabilité politique et économique du monde, à tel point que les bailleurs de fonds sont particulièrement sensibles à la lutte contre ce phénomène. Et la mobilisation autour de la lutte contre le terrorisme finit par être productrice de rentes, elles sont politiques, diplomatiques et financières. Produites par la lutte contre le terrorisme ; elles laissent apparaître une certaine spécialisation des États affectés par ce phénomène dans la captation de cette rétribution inhérente à la menace terroriste. Sans pour autant se limiter aux États, l'UA et ses organes en charge de la lutte contre le terrorisme ne sont pas exclus. Dans le combat contre Boko haram au Cameroun, le pouvoir en place s'engage vigoureusement contre le groupe terroriste Boko haram, action lui permettant de récolter les retombées de cette lutte. « *Sur le plan politique intérieure, la lutte contre Boko haram a ouvert une fenêtre d'opportunités permettant au régime de se re-légitimer et de neutraliser l'action des forces de l'opposition. La rhétorique sur l'union sacrée, la loi antiterroriste controversée et la récupération des victoires réalisées par les forces de sécurité sur le front, illustrent tous les bénéfices politiques tirés par le pouvoir* »³². Le cas du Cameroun est explicite quant à la logique de captation de la rente politique issue de la lutte contre le terrorisme.

La rente est essentiellement financière et on note que la lutte contre le terrorisme mobilise d'importantes ressources en guise d'aide internationale à la lutte contre le terrorisme. Au niveau continental l'Union Africaine n'est pas exclu de ce système de rentes, en effet, « *L'UE a accordé 50 millions d'euros à travers un mécanisme géré par l'UA qui s'avère particulièrement lent. Cette assistance sur fonds européens a été négociée de longs mois, dès février 2015, entre l'UA et l'UE mais au moment de la rédaction de ce rapport, elle commence à peine à déboucher sur la livraison concrète de matériel militaire*³³ ». Au niveau régional, le Cameroun a reçu de la CEEAC « *une aide d'urgence en ressources financières d'un montant de 50 (cinquante) milliards de Francs CFA, en troupes, en soutien de l'homme, en soutien génie, en soutien santé, en équipements militaires divers et en appui aérien* »³⁴. En ce qui concerne les États, le Niger reçoit

30 Bagayoko (N.), (dir.), « vers une réforme du système de sécurité burkinabè ? », observatoire du monde arabo-musulman et du Sahel, Fondation pour la recherche stratégique, septembre 2017, pp17-18

31 Nous proposons le terme de rentalisation pour expliquer que les Vient de la rente créée par la lutte contre le terrorisme. Depuis quelques années les bailleurs de fonds sont sensibles certaines questions comme la lutte contre le terrorisme, les changements climatiques, la réalisation des ODD, ces questions relatives au développement sont porteuses d'une rente que les pays s'évertuent à capter. Dans le cas de la lutte contre le terrorisme, la rente est politique, économique, diplomatique et financière.

32 Bolak Funteh (M.), Mbarkoutou Mahamat (H.), Nkwalo Ngoula (J. L.), Ntuda Ebode (J.V.), Le conflit Boko Haram au Cameroun : Pourquoi la paix traîne-t-elle ? FES, Yaoundé, 2017, p17

33 Le Niger face à Boko haram : au-delà de la contre-insurrection, rapport Afrique n° 245, International Crisis Group, Bruxelles, 2017, p12

34 CEEAC (Page consultée le 25 janvier 2019). Communiqué final : session extraordinaire de la Conférence des chefs d'État du Conseil de paix et de Sécurité de l'Afrique centrale, consacrée à la lutte contre le groupe terroriste Boko Haram, [en ligne],

une assistance financière de son voisin nigérian, comme l'a reconnu le président Issoufou en février 2017. D'après la deuxième loi budgétaire rectificative d'octobre 2015, le Nigéria et l'Arabie saoudite ont apporté respectivement 20 et 18 milliards de francs CFA (32 et 30 millions d'euros) d'appui budgétaire direct, soit un peu moins que l'Union européenne (24 milliards de francs CFA, ou 37 millions d'euros), pour le contexte pré-électoral et sécuritaire³⁵. Ces importantes ressources financières sont décaissées pour appuyer le Niger essentiellement pour renforcer ses services et moyens sécuritaires face à l'expansion du groupe Boko haram sur son territoire. La lutte contre le terrorisme s'apparente donc à une source de revenu pour les pays affectés par ce phénomène comme on le voit avec le Niger et le Cameroun. Cette transformation de la lutte contre le terrorisme en rente de diverses natures nécessite une attention particulière de l'organisation continentale afin d'éviter une instrumentalisation d'un combat relatif à la survie de certains pays.

La lutte contre le terrorisme est porteuse de bénéfiques diplomatiques assimilables à une certaine rente. « Avec l'intensification des incursions de Boko haram et du flux de réfugiés nigériens dans l'Extrême-Nord, le gouvernement camerounais a fait le choix de passer à l'offensive pour juguler cette tendance haussière. Mais au-delà de cette inquiétude sécuritaire évidente, des calculs politiques et diplomatiques auraient déterminé la décision de Yaoundé »³⁶. L'entrée en guerre contre Boko haram, a donné l'occasion au gouvernement camerounais de réchauffer ses relations diplomatiques avec Paris. Au départ très réticents et caractérisées par l'évitement, les relations entre M. Hollande et M. Biya se sont améliorées avec la libération des otages français d'abord et la lutte contre l'ennemi commun ensuite³⁷. L'exemple du Cameroun est expressif de la possibilité de faire de la lutte contre le terrorisme une rente diplomatique. Le Niger qui reçoit d'importantes ressources financières destinées au renforcement de la lutte contre Boko haram, bénéficie des retombées diplomatiques de cette lutte. « Le Président Issoufou, qui s'est positionné en allié fiable des pays occidentaux dans la lutte contre la montée du terrorisme au Sahel depuis son élection en 2011, reste fidèle à cet engagement et suit le mouvement »³⁸. Au cours de l'année 2014 le Niger fait le choix d'entrer en guerre contre Boko haram « il y est poussé par le contexte international favorable à la constitution d'une force militaire régionale, la Force Multinationale Mixte (FMM). Relancée en 2012 par la Communauté du Bassin du la Tchad (CBLT), dont le Niger fait partie, l'option militaire régionale est soutenue en 2014 par des acteurs importants de la communauté internationale, Etas unis, France, Union Africaine »³⁹. Opportunément ce pays intègre le combat militaire contre Boko haram non seulement le contraire aurait indisposé certains de ses bailleurs comme la France et les États unis, mais aussi parce que la présence du pays dans une alliance militaire régionale augmenterait les retombées diplomatiques pour le compte du pays et du Président. Au-delà des calculs de rentabilité, le Niger avait intérêt à s'engager dans ce combat dans une logique d'endigement de Boko haram aux frontières.

<http://www.ceeac-eccas.org/index.php/pt/actualite/dihpss/128-communique-final-session-extraordinaire-de-la-conference-des-chefs-d-Etat-du-conseil-de-paix-et-de-securite-de-l-afrique-centrale-consacree-a-la-lutte-contre-le-groupe-terroriste-boko-haram>

35 Le Niger face à Boko haram, Op. Cit. p11

36 Bolak Funteh (M.), Mbarkoutou Mahamat (H.), Nkwalo Ngoula (J. L.), Ntuda Ebode (J.V.), Op. Cit.

37 Idem

38 Le Niger face à Boko haram, Op. Cit. p9

39 Idem

En janvier 2015, une semaine après l'appel du Président camerounais Paul Biya à la solidarité internationale, un nombre important de troupes tchadiennes entrent au Cameroun⁴⁰. Une telle intervention permet de consolider ses alliances [Tchad] avec les occidentaux et d'arrimer les financements internationaux. Dans un contexte de crise économique majeure, le Tchad joue une nouvelle fois la carte de la diplomatie militaire⁴¹. On constate comme pour le Cameroun et le Niger que le Tchad en décidant de s'engager dans la bataille contre Boko haram, aux côtés de Cameroun, envisage des retombées diplomatiques. « *L'interventionnisme militaire du Tchad s'est doublé de gains diplomatiques importants. L'élection, fin janvier 2017, de Moussa Faki à la tête de la Commission de l'Union Africaine, n'est que la dernière illustration d'une course à la domination régionale qui, ces dernières années, a vu le Tchad obtenir des positions stratégiques dans de nombreuses instances régionales et internationales* »⁴². L'exemple tchadien illustre dans toutes les dimensions la captation de la rente diplomatique du niveau national au global.

Conclusion

Une analyse, des instruments actuels de lutte contre le terrorisme de l'UA, ne permet pas d'affirmer que l'organisation continentale dispose d'une stratégie de lutte contre le terrorisme, mais plutôt d'instruments juridiques divers. Depuis sa création en 2000, et celle du CAERT en 2004, l'institution fait preuve d'une incapacité à se doter d'une stratégie africaine de lutte contre le terrorisme. Cette carence, prouve par ricochet que l'UA n'est pas non plus orientée par une doctrine dans cette lutte. Comme conséquence, se posent des problématiques additionnelles, d'abord celle de la cohérence et de la pertinence interne et externe du système de lutte contre le terrorisme. Ensuite celle de la désintégration à l'échelle continentale de cette lutte, pendant que les régions s'organisent face à cette menace. Ces manquements peuvent, dans une certaine mesure, expliquer la persistance de la menace et l'explosion du nombre de victimes du terrorisme en Afrique. Les défaillances stratégiques du système de lutte contre le terrorisme de l'UA, en plus d'une application limitée des instruments juridiques africains de lutte contre le terrorisme sont des difficultés qui complexifient la lutte contre le terrorisme en Afrique. Tout comme l'exclusion des Africains de la lutte contre le terrorisme par les instruments de lutte contre le terrorisme de l'UA alors que la menace est insidieuse. En plus de cela, l'UA et les États affectés par le terrorisme ont transformé ce combat en rente multiforme. Par conséquent, le système de lutte contre le terrorisme de l'UA ne revêt nullement un caractère résilient, l'organisation devrait concevoir une stratégie de lutte contre le terrorisme qui prenne en compte tous les défis relatifs à cette menace. Il est ainsi opportun de se demander quels pourraient être les fondements d'une stratégie antiterroriste africaine ?

40 Boko Haram au Tchad , Op. Cit. p17

41 Idem

42 Ibid. p18

REPÈRES

INTEGRATION RÉGIONALE / TRANSFORMATIONS STRUCTURELLES

Dictionnaire de la régionalisation du monde

Document de référence traversant plusieurs disciplines de sciences sociales, le *Dictionnaire de la régionalisation du monde* aide à comprendre et à expliquer le monde contemporain. Comment aborder en mots clairs les questions régionale et d'intégration régionale? Quelles sont les règles de construction ainsi que les trajectoires de l'intégration? L'ouvrage y répond au moyen d'une grille de lecture des grands enjeux du monde contemporain et d'étude de cas. Si la troisième partie de l'ouvrage s'ouvre avec l'intégration régionale en Afrique, les dimensions conceptuelle et méthodologique, les enjeux reliés à des thèmes aussi importants que la diaspora, les migrations internationales, la supranationalité sont traitées en des termes accessibles dans les première et deuxième parties.

Richard, Yann et Nora Mareï, coord. (2018). *Dictionnaire de la régionalisation du monde*, Atlande, 352 pages.

NÉGOCIATIONS INTERNATIONALES

Un nouveau cadre de mise en œuvre de l'Agenda 2063 et du Programme de développement durable à l'horizon 2030

La relation entre l'Union Africaine (UA) ET l'Organisation des Nations Unies (ONU) a été scellée dans un Cadre de développement définissant les conditions de la coopération entre les deux institutions. Signé le 27 janvier 2018 par Moussa Faki Mahamat (le Président de la Commission de l'UA) et Antonio Guterres (le Secrétaire général des Nations Unies), ce cadre vise à promouvoir une croissance inclusive pour le développement et la transformation durables de l'Afrique. L'Agenda 2063 est reconnu dans le partenariat entre l'UA et l'ONU pour le programme d'intégration et de développement de l'Afrique 2017-2027 comme le cadre général de l'intégration et du développement de l'Afrique dans lequel s'inscrivent les autres cadres et programmes sectoriels, notamment les architectures de gouvernance, de paix et de sécurité.

Commission économique pour l'Afrique 1958-2018. « Cadre Union Africaine – Organisation des Nations Unies pour la mise en œuvre de l'agenda 2063 et du programme de développement durable à l'horizon 2030 ». Groupe de la publication et de l'impression de la CEA, Addis-Abeba.

DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rapport 2018 sur le développement durable en Afrique.

La Commission économique pour l'Afrique, l'Union africaine, la Banque africaine de développement et le Programme des Nations Unies pour le développement ont rendu public leur Rapport sur le développement durable en Afrique pour 2018. Y sont analysées les performances de l'Afrique sur la base des objectifs du Programme 2030 et des cibles et indicateurs connexes. Ce rapport s'appuie également sur l'Agenda 2063 et examine l'évolution du rôle de l'Afrique dans la promotion de la mise en œuvre des Objectifs de développement durable (ODD) sur le continent, sous l'angle des sciences, des technologies et des innovations (STI).

Commission économique pour l'Afrique, l'Union africaine, la Banque africaine de développement et le Programme des Nations Unies pour le développement (Page consultée le 25 janvier 2018), *Rapport sur le développement durable en Afrique 2018 : vers un continent transformé et résilient*, [en ligne],

https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/asdr-2018_fr.pdf

GOVERNANCE

Dans quel pays africain vont les investissements directs étrangers en 2018 ?

D'après le Quantum Global Research Lab, qui publie l'édition 2018 de l'« Africa Investment Index » (AII), le Top 10 des pays africains qui attirent le plus d'investissements est occupé par le Maroc (en tête), suivi de l'Égypte, en progression (2^e) et de l'Algérie (3^e). Le Botswana, bien qu'en recul, est en 4^e position, devant la Côte d'Ivoire, en évolution (5^e). L'Afrique du Sud, en régression (6^e) et l'Éthiopie, en évolution (7^e) se classent devant la Zambie (8^e). Le Kenya et le Sénégal, bien que 9^e et 10^e sur le classement, ont rejoint le Top 10.

Quantum Global (Page consultée le 25 janvier 2018). *Africa Investment Index 2018*, [en ligne], http://quantumglobalgroup.com/wp-content/uploads/2018/03/AII2018-Final_Web_26.03.2018.pdf

Quel passeport africain vous ouvre-t-il le plus de portes à l'étranger?



D'après les données traitées à partir du World « Passport Index », trois pays du Top 10 africain brillent par leur passeports « sans frontières ». Ainsi, le passeport seychellois est celui qui ouvre à son titulaire le plus grand nombre de portes des

pays étrangers. Il permet, en effet, de visiter, sans exigence de visa, 103 pays et 32 autres contre visa à l'arrivée. **Les Seychelles** sont suivies de **l'île Maurice** (99/32), de **l'Afrique du Sud** (63/35), du Botswana (49/28). Le Lesotho, le Malawi, le Kenya, la Namibie, la Tanzanie et la Gambie complètent ce Top 10. La Somalie est le pays africain qui offre le passeport le moins « diplomatique » (9/28).

Dans le classement mondial, l'Allemagne est en peloton de tête, dont le passeport ouvre les portes à 127 pays sans exigence de visa. Le passeport canadien (114/50) ou celui américain (116/49) viennent derrière celui français (126/39) ou britannique (120/44).

Passport Index (Page consultée le 25 janvier 2018). « Compare Passeports », [en ligne], <https://www.passportindex.org/comparebyPassport.php?p1=ca&p2=fr&fl=&s=yes>

2018

FAITS MARQUANTS DE L'ANNÉE

28-29 JANVIER : sommet de l'Union africaine à Addis-Abeba. Le Rwanda de Paul Kagamé occupe la **présidence tournante de l'UA**, avec dans le menu des dossiers cruciaux : Paix et sécurité, zone de libre-échange continentale (ZLEC), représentation de l'UA dans les affaires mondiales.

14 FÉVRIER : Matamela Cyril Ramaphosa devient **cinquième Président de la République d'Afrique du Sud**, succédant à Jacob Zuma, poussé à la démission.

21 MARS : Accord créant une zone de libre-échange continentale (**ZLEC**), signé à Kigali par quarante-quatre pays africains.

2 AVRIL : Décès de **Winnie Mandela** à 81 ans.

MAI : Mise en examen du milliardaire français **Vincent Bolloré** dans le cadre d'une enquête sur des soupçons de corruption de fonctionnaires africains.

28 JUIN : **Accord (non contraignant et volontaire) sur les migrations**, lors d'un sommet des 28 dirigeants de l'Union européenne à Bruxelles.

9 JUILLET : signature d'un **traité de paix** entre l'Éthiopie d'Abiy Ahmed et l'Érythrée d'Isaias Afwerki, mettant fin à une guerre vieille d'une vingtaine d'années.

18 AOÛT : Décès de **Kofi Annan**, l'ancien Secrétaire général des Nations Unies et Prix Nobel de la paix en 2001.

3 SEPTEMBRE : 7^e Forum sur la **coopération sino-africaine** réunissant à Pékin les dirigeants de 53 pays africains durant deux jours.

OCTOBRE : (i) 17^e sommet de l'OIF en Arménie. Louise Mushikiwabo est élue **Secrétaire Générale de l'Organisation Internationale de la Francophonie** à la faveur d'un consensus élargi des Chefs d'État et de gouvernement des pays membres (11-12 octobre); (ii) Attribution à Oslo (Norvège) du **prix Nobel de la paix 2018** au Congolais Denis Mukwege et à l'Iraqienne Nadia Murad (5 octobre à Oslo).

5-6 NOVEMBRE : Forum International de Dakar sur la **Paix et la Sécurité** en Afrique.

10-11 DÉCEMBRE : Conférence intergouvernementale pour adopter le **Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières** organisée à Marrakech (Maroc).

RÉFORMES

Le 11e sommet extraordinaire et la réforme institutionnelle de l'Union africaine 2020

Hajer GUELDICH

Professeure agrégée en Droit international

'Université de Carthage - Tunisie

Membre élue de la Commission de l'Union africaine pour le Droit international

(CUADI)

1. Contexte du sommet extraordinaire de l'UA des 17 et 18 novembre 2018

Lors du 26e Sommet de l'Union africaine qui s'est tenu à Kigali en juillet 2016, les Chefs d'États et de gouvernement ont demandé au Président Rwandais Paul Kagame de se pencher sur une réforme institutionnelle de l'Union africaine pour la rendre plus efficace, plus efficiente et plus autonome sur le plan financier⁴³. Les grandes lignes de la réforme institutionnelle de l'Union africaine ont été présentées lors du Sommet de janvier 2017 à Addis-Abeba et ont été adoptées par les Chefs d'État et de gouvernement africains⁴⁴.

Dés lors, l'équipe des experts de son excellence Paul Kagame⁴⁵, ainsi que l'Unité de mise en œuvre de la Réforme (RIU) qui a été créée au sein du Bureau du Président de la Commission M. Moussa Faki Mahamet et placée sous sa supervision⁴⁶, se sont penchées sur cette réforme pour penser ses différents aspects, les modalités de sa mise en œuvre et le calendrier de son entrée en vigueur.

Lors du Sommet ordinaire de l'UA qui s'est tenu à Nouakchott en juillet 2018, il a été décidé de tenir un sommet extraordinaire les 17 et 18 novembre 2018 à Addis Abeba, spécialement dédiée aux réformes institutionnelles de l'Union africaine. Au cours de ce 11e Sommet extraordinaire de l'UA, moins que la moitié des Chefs d'États et de gouvernement africains se sont déplacés à Addis Abeba. Ils ont examiné le rapport du Président de la Commission sur la

43 Décision Assembly/AU/Dec.635(XXVIII) de janvier 2017 sur la réforme institutionnelle de l'UA souligne la nécessité pour l'Union d'assurer son indépendance financière.

44 Décision relative à la réforme institutionnelle de l'Union africaine, Assembly/AU/Dec.606 (XXVII), selon laquelle, « La Conférence des Chefs d'État et de gouvernement,

1. RAPPELLE les conclusions de la Retraite des Chefs d'État et de gouvernement, des ministres des Affaires étrangères et des ministres des Finances qui s'est tenue à Kigali au Rwanda le 16 juillet 2016, concernant la nécessité de mener une étude sur la réforme institutionnelle de l'Union africaine (UA) ;

2. DÉCIDE de confier la préparation de l'étude à Son Excellence Monsieur Paul Kagamé, Président de la République du Rwanda, qui sera chargé de soumettre un rapport sur les propositions de réformes pour la mise en place d'un dispositif de gouvernance capable d'apporter des réponses aux défis auxquels fait face l'Union. À cette fin, le Président Kagamé peut, en collaboration avec la Commission, engager les services d'experts de son choix afin de s'acquitter efficacement de sa mission ».

45 Le Président Paul Kagamé a confié le chantier de la réforme de l'Union Africaine à une équipe de dix personnalités africaines indépendantes : Carlos Lopes, Donald Kaberuka, Cristina Duarte, Mariam Mahamat Nour, Amina Mohamed, Tito Mboweni, Strive Masiyiwa, Acha Leke, Vera Songwe et Hajer Gueldich.

46 M. Pierre Moukoko Mbonjo a été désigné par la Commission de l'Union africaine pour diriger l'Unité des réformes institutionnelles chargée de conduire la réforme de l'Organisation.

réforme de la Commission de l'Union africaine (UA), fondé sur les conclusions de la sixième (6^e) Retraite du Conseil exécutif tenue les 12 et 13 septembre 2018 au siège de l'UA.

Un certain nombre de décisions ont été prises, notamment concernant les 4 points suivants : la réforme structurelle de la Commission de l'UA (1), les sanctions pour retard de paiement des contributions (2), la réintégration des agences du NEPAD et du MAEP (3). Les questions relatives à la négociation post Cotonou avec l'Union européenne⁴⁷ ne seront pas présentés dans cette note, étant donné qu'elles ne concernent pas le sujet de la réforme.

2. Réforme de la structure de la commission de l'UA

Les Chefs d'État et de gouvernement ont acté le principe de ramener de huit à six le nombre de Commissaires⁴⁸. Leur mode de sélection a aussi été revu car les candidats devront être présélectionnés par un panel d'éminentes personnalités africaines associées à un cabinet de recrutement, sur la base de leurs compétences, du respect de la parité femmes/hommes et de la rotation entre les régions.

La nouvelle structure de la Commission de l'UA sera désormais composée de huit (8) membres, à savoir : un Président, un Vice-président et six (6) Commissaires (au lieu des 8 actuels).

Les portefeuilles des Commissaires sont déclinés comme suit :

- a) Agriculture, développement rural, économie bleue et environnement durable ;
- b) Développement économique, commerce, industrie et exploitation minière ;
- c) Éducation, science, technologie et innovation ;
- d) Infrastructure et énergie ;
- e) Affaires politiques, paix et sécurité ;
- f) Santé, affaires humanitaires et développement social.

Il a été décidé que la nouvelle structure ainsi que les portefeuilles des hauts dirigeants de la Commission prennent effet à la fin du mandat actuel de la Commission en 2021.

De surcroît, il a été décidé les dispositions pertinentes des Statuts de la Commission soient amendées, conformément à la décision du Sommet extraordinaire de l'UA au sujet des réformes. De ce fait, la Commission a été chargée d'harmoniser tous les instruments juridiques pertinents d'ici février 2019.

47 Alors que l'Accord de Cotonou entre l'Union européenne (UE) et les États d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP) arrivent à expiration en 2020, la Commission de l'UA a souhaité pouvoir négocier directement avec les Européens le prochain accord. Cela permettrait à l'institution panafricaine de peser davantage sur la scène internationale et de mieux atteindre ses propres objectifs. Il a été convenu que le groupe ACP continuerait de négocier avec l'UE, mais qu'un collectif de pays africains coordonné par l'UA sera créé en son sein. Toutefois, certains de ses membres, comme les pays d'Afrique du Nord et l'Afrique du Sud ne font pas partie du groupe ACP et gèrent directement leurs accords avec les Européens.

48 Selon les calculs de la Commission, cela devrait permettre chaque année près de 500 000 dollars d'économies pour l'UA.

Aussi, il est à noter que le processus de sélection des hauts dirigeants de la Commission devrait être guidé par les principes fondamentaux ci-après :

- a) Représentation régionale et parité hommes-femmes sur une base équitable ;
- b) Rotation inter et intra régionale prévisible appliquée par ordre alphabétique anglais, à chacun des postes de direction ;
- c) Attrait et rétention des meilleures compétences de l'Afrique ;
- d) Obligation redditionnelle et efficacité de la gestion par le leadership ;
- e) Sélection transparente basée sur le mérite.

De surcroît, le principe de rotation et de parité hommes-femmes est appliqué aux postes de Président et de Vice-président, avec alternance de genre, si le Président est un homme, le Vice-président sera une femme et vice versa.

Pour se faire, il sera créé un Panel des éminentes personnalités africaines composé de cinq (5) membres, à raison d'un (1) par région, pour superviser la sélection des candidatures des hauts dirigeants de la Commission⁴⁹. Outre les principes fondamentaux susmentionnés, le processus d'évaluation de tous les candidats doit être fondé sur les aptitudes et compétences identifiées pour chaque poste de haut dirigeant.

Pour la question de l'élection du Président et du Vice-président de la Commission de l'UA, il a été décidé que l'article 38 du Règlement intérieur de la Conférence de l'UA soit modifié comme suit :

« Article 38 : Élection du Président de la Commission et du Vice-président :

1. *La Conférence élit le/la Président(e) de la Commission et le/la Vice président(e) par scrutin secret et à la majorité des deux tiers des États membres ayant le droit de vote.*
2. *Le/la Président(e) de la Commission et le/la Vice-président(e) doivent être des femmes ou des hommes compétents, ayant une expérience prouvée dans le domaine concerné, des qualités de dirigeants et une grande expérience dans la fonction publique, au parlement, dans une organisation internationale ou dans tout autre secteur pertinent de la société.*
3. *Les candidatures aux postes de Président(e) de la Commission et de Vice-président(e) sont communiquées aux États membres au moins **dix (10) mois** avant les élections.*
4. *Le/la Président(e) de la Commission et le/la Vice-Président(e) ne doivent pas être originaires de la même région.*

⁴⁹ Les États membres doivent proposer à la Commission d'ici janvier 2019 leurs nominations régionales audit Panel. La Commission présentera ces nominations à la trente-deuxième (32e) session ordinaire de la Conférence, prévue les 10 et 11 février 2019 à Addis-Abeba (Éthiopie). Ce Panel des éminentes personnalités africaines sera assisté sur le plan technique par un cabinet de conseil africain indépendant, qu'il aura choisi. En plus, le Panel définira le profil et les compétences requises des hauts dirigeants de la Commission. Ce profil et ces compétences doivent inclure les aptitudes générales requises en matière de leadership, ainsi que sur l'expertise thématique relative à chaque portefeuille.

5. *Le processus de sélection doit garantir la nomination du meilleur candidat possible, qui possède les plus hautes qualités d'efficacité, de compétence et d'intégrité, qui fait preuve d'un engagement ferme en faveur du panafricanisme et des objectifs, principes et valeurs de l'UA, ainsi que de capacités prouvées en matière de gestion, d'une vaste expérience en relations internationales et de solides compétences en matière de diplomatie et de communication."*

Pour la question de l'élection des Commissaires de la Commission de l'UA, il a été décidé que l'article 13 des Statuts de la Commission soit amendé comme suit :

"a) Une évaluation et une présélection des candidats basées sur les connaissances et les compétences soient entreprises par un panel de haut niveau des éminentes personnalités africaines (1 par région) assisté d'un cabinet de conseil africain indépendant pour établir une classification de candidats pré-qualifiés désignés par les régions de l'UA concernées d'où seront élus et nommés les commissaires par le Conseil exécutif ;

b) Les candidats seront évalués sur la base d'un examen initial des demandes de candidatures et des CV. Les candidats présélectionnés seront convoqués pour être évalués sur la base des critères de connaissances et de compétences établis pour les postes de hauts dirigeants".

Quant au Président de la Commission, Moussa Faki Mahamat, il est chargé de continuer de réfléchir à une nouvelle organisation des départements de l'UA. La structure ne devrait véritablement être opérationnelle qu'en 2021, date de l'expiration des mandats des actuels Commissaires.

3. Sanctions pour retard de paiement des contributions

Pour remédier à la situation des retards de paiement des contributions des États membres de l'UA, il a été décidé d'adopter un nouveau barème de sanctions, qui pourra aller jusqu'à la suspension de la participation d'un État aux travaux de l'institution. Pour éviter que le budget de l'UA ne soit trop dépendant d'un petit nombre de donateurs, une réforme du barème des contributions a été proposée.

Selon l'une des modalités discutées, les contributions des cinq principaux donateurs devraient être limitées à 40% du budget, tandis qu'aucun État ne devrait contribuer pour moins de 200 000 dollars annuels. Le sujet a finalement été remis au prochain sommet, de février 2019, en raison des controverses entre pays africains sur ce point.

Pour ce qui est du nouveau barème des contributions et sur les contributions de l'Union africaine, qui doit s'appliquer jusqu'à 2020⁵⁰, il a été rappelé la décision EX.CL/Dec.1022(XXXIII) de juin 2018 prise à Nouakchott (Mauritanie), qui demande à la Commission de :

"(i) diffuser les documents sur le nouveau barème des contributions et des contributions et le régime des sanctions à l'ensemble des États membres d'ici le 15 juillet 2018 afin qu'ils puissent apporter leurs contributions d'ici le 15 octobre 2018 ;

50 Décision EX.CL/Dec.1020(XXXIII) qui prolonge le barème actuel des contributions à l'exercice financier de 2019, jusqu'à l'approbation du nouveau barème des contributions d'ici février 2019, afin qu'il soit appliqué à partir de 2020.

(ii) Convoquer en novembre 2018, une réunion conjointe entre le Comité des Représentants permanents (COREP), les experts des capitales et le Comité des 15 ministres des Finances (F15) afin de procéder à la révision de tous les documents portant sur le nouveau barème des contributions et des contributions et sur le régime des sanctions ;

(iii) convoquer une séance conjointe du Comité ministériel sur le barème des contributions et des contributions et le F15 pour examiner les recommandations de la séance conjointe du COREP et des experts du F15 avant la soumission à la 34ème session ordinaire du Conseil exécutif prévue en février 2019".

À cet égard, la Conférence a noté que la Commission a reçu les contributions de vingt-quatre (24) États membres, apprécie l'appui technique fourni par le Comité des 15 ministres des finances (F15) aux travaux du Comité ministériel sur le barème des contributions et sur les contributions et charge la réunion conjointe entre le Comité ministériel sur le barème des contributions et sur les contributions et le Comité des F15 de conclure en janvier 2019 les travaux sur le nouveau barème des contributions tel que recommandé au niveau des experts dont la réunion est prévue les 27 et 28 novembre 2018, et de faire rapport à la trente-quatrième (34ème) session ordinaire du Conseil exécutif prévue les 7 et 8 février 2019 au siège de l'UA.

Concernant la décision sur le nouveau régime des sanctions de l'Union africaine pour non-paiement des contributions, la Conférence a rappelé la Décision Assembly/AU/Dec.635(XXVIII) de janvier 2017 prescrivant le renforcement du mécanisme de sanctions actuel et sa mise en œuvre et décida de ce qui suit :

- a. les États membres qui ne s'acquittent pas de leurs obligations et qui n'ont pas versé au moins 50% de leurs contributions statutaires à la fin du deuxième trimestre (6 mois) de chaque exercice financier pour lequel la contribution est due, sont réputés être en arriéré de contribution, en fonction des cycles budgétaires des États membres;
- b. la période au terme de laquelle les États membres sont considérés en arriérés de contribution est de six (6) mois pour le court terme, d'un (1) an pour la période intermédiaire et de deux (2) ans pour le long terme ;
- c. les sanctions sont appliquées en trois étapes, à savoir : des sanctions d'avertissement pour les arriérés à court terme, des sanctions intermédiaires pour les arriérés à moyen terme et des sanctions complètes pour les arriérés à long terme ;
- d. les sanctions d'avertissement, qui privent les États membres de leur droit à la parole au cours des réunions de l'UA, sont appliquées à ceux qui accusent des arriérés de paiement à court terme ;
- e. les sanctions intermédiaires comprennent toutes les sanctions prévues à l'article 23(1) de l'Acte constitutif, aux articles 5, 26, 35 (2.a) du Règlement intérieur de la Conférence, à l'article 78 (6) du Règlement financier de l'UA et à l'article 18 (8) des Statuts de la Commission, et la suspension du droit des États membres à :
 - i. être membre d'un bureau de tout organe de l'Union ;
Ext/Assembly/AU/Dec.3(XI)

- ii. accueillir tout organe, institution ou bureau de l'Union ;
 - iii. avoir leurs ressortissants désignés membres des missions d'observation électorale, des missions d'observation des droits de l'homme, ou être invités à toute réunion organisée par l'Union ;
 - iv. avoir leurs ressortissants recrutés comme personnel élu et non-élu y compris les consultants, les volontaires, les stagiaires, etc.;
- f. les sanctions complètes comprennent toutes les sanctions prévues aux paragraphes (c) et (d) sus-indiqués, celles énoncées à l'article 35 (2.b) du Règlement intérieur de la Conférence et ainsi que la suspension du droit de ces États membres à prendre part aux réunions de l'Union.

Il a aussi été décidé que la Conférence pourrait examiner les demandes des États membres qui sont confrontés à des situations de force majeure qui les empêchent temporairement de payer leurs contributions statutaires. Les États membres doivent en informer la Conférence par écrit. La Conférence pourrait examiner de telles demandes et prendre une décision.

Ceci étant, il a été demandé par la Conférence d'aligner, en conséquence, les dispositions pertinentes du Règlement intérieur de la Conférence, du Règlement financier de l'UA et des Statuts de la Commission sur la présente décision. La Commission de l'Union est tenue de mettre en œuvre ces décisions d'ici juillet 2019, compte tenu du fait que les discussions et les modalités du nouveau barème des contributions ne sont pas encore finalisées.

4. Réintégration des agences du NEPAD et du MAEP

Les agences du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), institutions semi-indépendantes de l'Union africaine, vont être pleinement réintégrées à l'UA.

L'agence du NEPAD, qui portera désormais le nom d'Agence de développement de l'UA (AUDA), devrait être l'équivalent de ce qu'est le PNUD pour l'ONU.

En ce qui concerne la réforme de l'Agence de développement de l'Union africaine, il a été rappelé la Décision Assembly/AU/Dec.635(XXVIII) sur la réforme de l'UA de janvier 2017, proposant la transformation du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) en Agence de développement de l'Union africaine (ADUA).

Il a été rappelé également la Décision Assembly/AU/Dec.685(XXX) de janvier 2018 sur le NEPAD, qui réaffirme le rôle essentiel joué par le Comité d'orientation des Chefs d'État et de gouvernement du NEPAD et le Comité de pilotage en matière de leadership politique et d'orientation stratégique sur le programme du NEPAD. Il a été rappelé, en outre, la Décision Assembly/AU/Dec.691(XXXI) de juillet 2018 sur la transformation de l'Agence de planification et de coordination du NEPAD en ADUA. L'ADUA est pensée en tant qu'instrument permettant une meilleure mise en œuvre de l'Agenda 2063 de l'Union africaine. Le NEPAD sera désormais renommée ADUA/NEPAD.

Son mandat consiste en ce qui suit :

- (i) coordonner et mettre en œuvre des projets régionaux et continentaux prioritaires visant à promouvoir l'intégration régionale
- (ii) renforcer les capacités des États membres et des organismes régionaux de l'Union africaine, jouer un rôle consultatif dans le développement de l'économie du savoir, entreprendre toute activité liée à la mobilisation des ressources et servir d'interface technique entre le Continent et l'ensemble des parties prenantes et des partenaires au développement de l'Afrique.

Un accord de siège permanent de l'ADUA/NEPAD avec le gouvernement de la République d'Afrique du Sud, pays hôte, sera conclu et toutes les mesures pratiques nécessaires pour la mise en œuvre de cette décision seront prises d'ici juillet 2019.

En ce qui concerne la réforme institutionnelle du mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), il a été rappelé la Décision Assembly/AU/Dec.635(XXVIII) adoptée par la vingt-huitième (28ème) session ordinaire de la Conférence de l'Union à Addis Abeba sur les conclusions de la retraite de la Conférence sur la réforme institutionnelle de l'UA, qui stipule que le MAEP devrait être renforcé en vue de la traçabilité de la mise en œuvre et du suivi-évaluation des activités dans les domaines clés de la gouvernance du continent.

Cette réforme vise à permettre à cet organe de l'UA de jouer un rôle de suivi et d'évaluation de l'Agenda 2063 de l'UA et de l'Agenda 2030 des Nations unies sur les objectifs de développement durable.

En outre, il a été décidé d'intégrer le budget du MAEP dans le budget statutaire de l'Union, financé par les États membres et il a été réaffirmée la nécessité de renforcer la capacité du MAEP à s'acquitter de son mandat élargi et à consolider son autonomie fonctionnelle, notamment l'élaboration d'un rapport sur l'état de la gouvernance en Afrique, en collaboration avec l'Architecture africaine de gouvernance (AGA).

Conclusion :

En conclusion, nous dirions que la réforme institutionnelle de l'Union africaine est un processus en cours. Beaucoup reste à faire. Certains aspects de la réforme ont été reportés pour le Sommet ordinaire de l'UA de février 2019. Parmi ces points, il y a la question de la réforme du Parlement panafricain et la réforme des organes judiciaires de l'UA (notamment la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples et la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples).

Certes, le chemin est encore long mais les aspirations de l'organisation panafricaine ne sont pas impossibles à réaliser. Pour cela, nous rejoignons les paroles de Moussa Faki Mahamet quand il annonça dans l'avant-propos de son rapport sur la réforme institutionnelle de l'UA "*Compte tenu des défis de notre époque et des aspirations sous-tendant la quête de la prochaine étape de la marche panafricaine, il faudrait de la créativité, de l'innovation et de l'audace pour mettre en place les mécanismes et les instruments nécessaires en matière de mise en œuvre*"⁵¹.

51 Conférence de l'UA, EXT/Assembly/2(XI)Rev.1 Rapport du Président de la Commission sur la réforme institutionnelle de l'UA, 11e session extraordinaire de l'UA des 17 et 18 novembre 2018, paragraphe 8.

Louise Mushikiwabo, nouvelle Secrétaire générale de l'OIF : choix de politique ou choix sur les valeurs?

*Charlie Mballa,
University of Alberta, Campus St-Jean*

À l'issue de son XVIIème Sommet, qui s'est tenu à Erevan, en Arménie, du 11 au 12 octobre 2018, la Rwandaise Louise Mushikiwabo, ministre des Affaires étrangères de Paul Kagamé, a été élu Secrétaire générale de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF). Il s'agit de la troisième personnalité d'origine africaine appelée à présider à la destinée de cette institution, après le Sénégalais Abdou Diouf (2003-2014) et l'Égyptien, le regretté Boutros Boutros-Ghali (1998-2002).

Nous revenons sur cette élection dont la lecture reste analytiquement glissante et politiquement inachevée. Revenons-y du point de vue des enjeux suscités par le choix du Rwanda avant d'en tracer quelques perspectives générales.

Le choix du Rwanda et la question des valeurs de la Francophonie

Déjà dès la candidature du Rwanda pour diriger l'OIF, la polémique avait enflé autour de la question de la défense des valeurs de l'Organisation. Cette candidature a été associée, par une opinion, aux résultats de l'action de Paul Kagame au chapitre des libertés et des droits de l'homme dans son pays et dans la région, notamment au Congo. Les positions contre la candidature rwandaise ont semblé ainsi faire de l'élection à l'OIF un enjeu autour de la question éthique et des droits fondamentaux.

En nous limitant sur le terrain essentiellement analytique de cette élection (la question des atrocités politiques et de gouvernance méritant un regard plus attentif), nous ne pensons pas que le choix se soit fait sur l'opposition des valeurs canadiennes et rwandaises et sur l'évaluation de leur adéquation avec les valeurs de la Francophonie. Si nous restons sur cette ligne de raisonnement, une hypothèse plus optimiste, certains diraient plus « naïve », est d'ailleurs plausible : le choix de Louise Mushikiwabo serait ainsi un appel fait au Rwanda à sauver voire renforcer la Francophonie dans les institutions rwandaises⁵². Le Rwanda n'aura donc de choix que de 'prêcher par l'exemple'.

Sous un tout autre angle, le choix du Rwanda fait plutôt avancer l'idée que l'Afrique a démontré les valeurs de sa diplomatie : une diplomatie qui a su non seulement être univoque, mais aussi mobiliser des appuis à sa position. Il ne faudrait pas perdre de vue un aspect important de cette question : la Francophonie est une institution intergouvernementale de type non fédératif et en tant que telle, elle repose davantage sur une quête de convergence et ne saurait, dès lors, prétendre réaliser la définition d'une identité commune. Pour le reste de la réflexion sur cette

⁵² Le Rwanda, premier pays de tradition francophone à rejoindre le Commonwealth, avait initié son processus d'intégration dans cette Institution en 2008.

question, nous devons rester conscients que dans les organisations transnationales et internationales, il y a le droit et il y a la politique. Du point de vue de la politique particulièrement, il y a les enjeux politiques et il y a le jeu politique. À cet égard, le rapport des forces en présence peut faire que le jeu l'emporte sur les enjeux, sauf à faire du jeu lui-même un enjeu en soi.

À propos du soutien de la France et du Canada à Louise Mushikiwabo au détriment de Michaëlle Jean

Une polémique a entouré le soutien à la candidate Rwandaise. Le soutien français d'abord. En prenant fait et cause pour Mme Louise Mushikiwabo, la France a été critiquée pour ce soutien. D'après une certaine opinion, le choix de l'Hexagone correspondait à un cadeau que cette dernière offrait au Rwanda, à des fins de réchauffement de leurs relations, relations empoisonnées par le rôle joué par la France dans le génocide de 1994 ayant ravagé le Rwanda. La candidature de Mme Mushikiwabo aurait donc été une bonne carte à jouer à cet effet, en guise d'absolution du moins.

Le soutien canadien et québécois ensuite. En parcourant la presse canadienne ou québécoise sur la question, les titres étaient assez catégoriques : « Ottawa et Québec larguent Michaëlle Jean », pour se ranger derrière le consensus France-Afrique (*Le Devoir*, 10 octobre 2018); « Francophonie: voici pourquoi Michaëlle Jean a été lâchée⁵³ par le Canada » (*Le Soleil*, du même jour). Pour ce dernier quotidien, « le Canada a [...] cédé aux pressions exercées par le président Macron, qui tenait à tout prix à imposer la candidate du Rwanda, pour des raisons que l'on ignore encore, et aux chantages du bloc africain de ne pas soutenir la candidature du Canada pour un siège de membre non permanent au Conseil de sécurité des Nations unies. »

Si, pour le Québec, le choix d'appuyer Mme Mushikiwabo permet de « laisser place à un nouveau style de gestion » (Premier ministre du Québec sur Twitter), pour le Canada, ce soutien vise à assurer la place du Canada au sein de la Francophonie. Le gouvernement de Justin Trudeau aurait ainsi fait preuve de *Realpolitik*. En invoquant le consensus franco-africain, Ottawa ne se serait pas permis de « ramer à contre-courant » du vent de la diplomatie africaine, déjà univoque sur la candidature rwandaise. Dans une quête d'influence du Canada dans le monde, la scène francophone est de nature à conférer un statut diplomatique qu'Ottawa peine à trouver auprès de ses pairs des Nations Unies. Dans l'immédiat, un enjeu est déjà évoqué : le poste d'administrateur de l'OIF; un poste qui confère le statut de numéro deux de l'Organisation à son titulaire, par ailleurs responsable de la gestion et de l'administration.

De ce qui précède, peut-on déceler les intentions réelles ayant motivé le choix du Canada/Québec ou de la France de jouer la carte de Louise Mushikiwabo au détriment de Michaëlle Jean ?

Bien malin celui qui est capable d'y répondre sur la base d'une clé de compréhension unique. Le choix de la France et du Canada/Québec confirme que nous ne sommes pas en face d'une opposition entre deux pays dont l'un 'incarnerait mieux les valeurs de la Francophonie' qu'un

53 Le Journal *La Presse* du même jour utilise pratiquement les mêmes mots : « Michaëlle Jean lâchée par Ottawa et Québec ».

autre, sauf à en déduire que les critiques faites à Michaëlle Jean, pour certaines défaillances de gestion, sont des symptômes de l'échec des valeurs canadiennes ou québécoises et par ricochet l'échec du Canada et du Québec à refléter ces valeurs. Par analogie, le même raisonnement s'appliquerait à la France, dont Mme Jean est également citoyenne.

Il serait plutôt prudent d'avoir une lecture plus intégrée des enjeux entourant la dernière élection à la direction de l'OIF, enjeux dépassant la seule considération des titulaires du poste ou de la nationalité de ces derniers.

Au-delà de la polémique, c'est la question de l'intégration de l'Afrique qui est à considérer. En adoptant l'Agenda 2063, l'Union africaine (UA) a retenu l'intégration du Continent comme sa deuxième aspiration majeure : un continent « politiquement uni ». Pour y parvenir, l'une des passerelles consiste, pour les pays africains, à partager une même vision et conjuguer leurs efforts de construction de cette unité, d'une part ; à traduire leur volonté commune en s'exprimant d'une seule voix ; ce qui suppose afficher une position commune face à des enjeux communs, d'autre part. À ce dernier égard, le processus ayant conduit au choix de Louise Mushikiwabo aura été une bonne opportunité, servi d'essai, voire de test d'opportunité. Il reste, à présent, que la nouvelle patronne de la Francophonie démontre qu'elle sera à la hauteur des attentes : conjuguer la voie(x) africaine au sein de cette institution avec celle des autres pays francophones ou francophiles dans le monde, pour la préservation de la place du Français dans les usages et dans la géopolitique mondiale.

En somme, avec l'élection de Louise Mushikiwabo à la tête de l'OIF, c'est le retour de l'Organisation en Afrique, continent dont dépend la survie du Français et dont il est dit qu'il regorgera 85% des francophones du monde, en 2050⁵⁴. Bien plus, la géographie de cette Afrique en quête d'intégration évoquée précédemment, traverse la frontière francophone et il est important de tenir compte de ces Afriques, incluant celle de l'autre côté de la frontière. Le Commonwealth, autre facette de l'identité de l'Afrique, est en effet un acteur majeur dans la région. Les efforts de collaboration entre l'OIF et le Commonwealth tant sur le plan institutionnel que sur le plan des interventions conjointes en Afrique traduisent la reconnaissance de l'idée qu'on ne saurait construire l'Afrique en considérant les espaces socioculturels comme des réalités séparées. Le choix du Rwanda, qui fait partie de la dizaine d'États africains membres des deux institutions, a vocation à établir ce pont, du moins symboliquement.

⁵⁴ *Le Figaro*, 14 février 2018.

FOCUS

Loi organique relative à l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale en Tunisie

Hajer GUELDICH,

Professeure agrégée en Droit international

'Université de Carthage - Tunisie

Membre élue de la Commission de l'Union africaine pour le Droit international

(CUADI)

Avec l'adoption de la loi organique contre la discrimination raciale, le 9 octobre 2018, la Tunisie conforte sa position de précurseur et de pionnière au sein des pays arabes, dans le combat en faveur de la protection des droits et des libertés.

Cette loi a notamment pour objectif d'éliminer toutes les formes et manifestations de la discrimination raciale, afin de protéger la dignité de l'être humain et dans le but de consacrer l'égalité entre les individus en ce qui concerne la jouissance de leurs droits et l'accomplissement de leurs devoirs et ce, conformément aux dispositions de la Constitution tunisienne de 2014 et des conventions internationales ratifiées par la Tunisie. Cette loi fixe les procédures, les mécanismes et les mesures susceptibles de prévenir toutes formes et manifestations de discrimination raciale, de protéger ses victimes et de réprimer ses auteurs.

Les représentants gouvernementaux et les associations de la société civile ont pleinement contribué à la réalisation de cet acquis historique pour la Tunisie.

1. Qu'est-ce que la discrimination raciale?

Au terme de l'article 1 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale⁵⁵ (une convention signée et ratifiée par la Tunisie)⁵⁶, l'expression «discrimination raciale» vise: *"toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique"*.

La Convention exige aussi des États parties qu'ils « *condamnent la discrimination raciale et s'engagent à poursuivre par tous les moyens appropriés et sans retard une politique tendant à éliminer toute forme de discrimination raciale [...] pratiquée par une personne ou une organisation quelconque* ».

⁵⁵ Adoptée et ouverte à la signature et à la ratification par l'Assemblée générale dans sa résolution 2106 A (XX) du 21 décembre 1965. Elle est entrée en vigueur le 4 janvier 1969, conformément aux dispositions de l'article 19.

⁵⁶ Ratifiée par la loi n° 66-70 du 28 novembre 1966, Journal officiel de la République tunisienne, n° 51 des 29 novembre et 2 décembre 1966, p. 1673, publiée par le décret n° 67-100 du 1er avril 1967, Journal officiel de la République tunisienne, n° 16 des 4 et 7 avril 1967, p. 468.

La discrimination raciale reste présente dans pratiquement toutes les sociétés et contribue à perpétuer les mauvais traitements et les actes de torture, les procès inéquitables et les exécutions extrajudiciaires. Elle se conjugue souvent à d'autres formes de discrimination, liées au sexe ou à l'âge des personnes.

La loi organique de lutte contre la discrimination raciale en Tunisie ne s'éloigne pas trop de cette définition de la discrimination raciale. En effet et selon l'article 2 de cette loi organique, constitue une discrimination raciale *"toute distinction, exclusion, restriction ou préférence opérée sur le fondement de la race, la couleur, l'ascendance ou toute autre forme de discrimination raciale au sens des conventions internationales ratifiées, qui est à même d'empêcher, d'entraver ou de priver la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité, des droits et libertés, ou entraînant des devoirs et des charges supplémentaires"*.

2. La Tunisie et l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale

La Tunisie fait partie de ces États où les pratiques discriminatoires, surtout à l'égard des africains subsahariens installés en Tunisie pour étudier ou travailler, mais aussi à l'égard des tunisiens de couleur noire, installés au sud du pays, existent et persistent toujours. L'année 2011 a été celle où les revendications antidiscriminatoires ont atteint leur apogée. Grâce à la société civile et aux associations de protection des droits de la personne humaine, un projet de loi visant à lutter contre toutes les formes de discrimination raciale en Tunisie a été présenté par l'Association Adam⁵⁷ au Parlement tunisien.

L'Assemblée des Représentants du Peuple a adopté, le 9 octobre 2018, la loi organique n°11 du 9 octobre 2018 relative à l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale en Tunisie⁵⁸. Il ne s'agit pas d'une loi ordinaire mais d'une loi organique⁵⁹, d'où la nécessité d'un plus grand consensus juridique pour permettre son adoption.

Cette loi organique sur la lutte contre toutes les formes de discrimination raciale est conforme à l'article 21 de la Constitution tunisienne qui consacre l'égalité entre tous les citoyens en droits et en devoirs sans discrimination aucune⁶⁰.

Elle est aussi conforme aux conventions internationales qui prônent l'égalité des droits sans distinction de couleur, de sexe ou de religion, notamment le Pacte international des droits civils et politiques de 1966, ratifié par la Tunisie le 18 mars 1969 et la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, ratifiée par la Tunisie le 28 novembre 1966.

57 ADAM pour l'égalité et le développement est une association de développement qui a vu le jour, en Tunisie, le 19 mai 2012. Elle a pour principal objectif, de lutter contre la discrimination de couleur, défendre les droits des Noirs. Voir <http://www.adam.tn/index.php/adam/>

58 L'Assemblée des représentants du peuple a adopté (avec 125 voix pour, une contre et 5 abstentions, sur 217 députés), le projet de loi organique n°11 sur la discrimination raciale, 172 ans après avoir été le premier pays arabe et musulman à abolir l'esclavage (aboli le 23 janvier 1846 par Ahmed Bey).

59 Selon l'article 64 de la Constitution tunisienne: " L'Assemblée des représentants du peuple adopte les projets de loi organique à la majorité absolue de ses membres et les projets de loi ordinaire à la majorité des membres présents, à condition que cette majorité ne soit pas inférieure au tiers des membres de l'Assemblée".

60 Aux termes de cet article 21 de la Constitution tunisienne: " Les citoyens et les citoyennes sont égaux en droits et en devoirs. Ils sont égaux devant la loi sans discrimination. L'État garantit aux citoyens et aux citoyennes les libertés et les droits individuels et collectifs. Il leur assure les conditions d'une vie digne".

En Tunisie, avant la promulgation de cette loi organique en 2018, le racisme n'était pas considéré comme un délit, ce qui laisse entrevoir un vide juridique et surtout une porte ouverte à tout genre de discriminations. Désormais, à partir de l'entrée en vigueur de cette loi organique, la discrimination à caractère racial est punie par une peine d'emprisonnement et une amende pécuniaire.

3. Les avancées juridiques relatives à la loi organique sur la lutte contre la discrimination raciale en Tunisie

Cette loi organique est composée de 4 chapitres. Mis à part les dispositions générales, le chapitre 2 est relatif au volet prévention et protection et le chapitre 3 est relatif au volet répression. Un dernier chapitre est dédié à la création d'une Commission nationale de lutte contre la discrimination raciale.

Dans le volet prévention, l'État est tenu, en vertu de cette loi, de fixer les politiques, les stratégies et les plans d'action à même de prévenir toutes formes et pratiques de discrimination raciale et s'engage à diffuser la culture des droits de l'Homme, de l'égalité, de la tolérance et l'acceptation de l'autre parmi les différentes composantes de la société⁶¹.

L'État procède, également, à la mise en place de programmes intégrés de sensibilisation et de formation contre toutes les formes de discrimination raciale dans tous les organismes et établissements publics et privés, et en assure le contrôle de leur exécution⁶².

Un intérêt spécial est porté aux victimes de la discrimination raciale, qui jouissent, en vertu de l'article 5 de cette loi organique, du droit à la protection juridique conformément à la législation en vigueur, à l'assistance sanitaire, psychologique et sociale appropriée à la nature de la discrimination raciale exercée à leur encontre et qui est à même d'assurer leur sûreté, leur sécurité, leur intégrité physique et psychologique et leur dignité et une réparation judiciaire juste et proportionnée aux préjudice matériel et moral subis à cause de la discrimination raciale.

Dans le volet répression, et aux termes de l'article 8, quiconque aura commis un acte ou aura émis un propos contenant une discrimination raciale, dans l'intention du mépris ou de l'atteinte à la dignité, sera puni d'un mois à un an d'emprisonnement et d'une amende de 500 à 1000 dinars ou de l'une de ces deux peines. La loi est encore intransigeante dans des cas spécifiques⁶³.

D'autre part, l'incitation à la haine, à la violence et à la ségrégation, à la séparation, à l'exclusion ou la menace de le faire à l'encontre de toute personne ou groupe de personnes fondé sur la discrimination raciale, la diffusion des idées fondées sur la discrimination raciale ou sur la supériorité raciale ou sur la haine raciale, par quelque moyen que ce soit, l'éloge des pratiques de discrimination raciale par quelque moyen que ce soit, la formation, l'adhésion ou la

61 En vertu de l'article 3 de cette loi organique.

62 En vertu de l'article 4 de cette loi organique.

63 En vertu de l'article 8§2 de cette loi organique: " cette peine est portée au double dans les cas suivants: si la victime est un enfant, si la victime est en état de vulnérabilité en raison de son âge avancé, du handicap, de l'état de grossesse apparent, du statut d'immigrant ou de réfugié, si l'auteur de l'acte a une autorité de droit ou de fait sur la victime ou s'il a abusé des pouvoirs de sa fonction, ou si l'acte est commis par un groupe de personnes et ce que soit en tant qu'auteurs principaux ou coauteurs".

participation dans un groupe ou dans une organisation qui supporte d'une manière claire et répétitive la discrimination raciale et l'appui ou le financement des activités, des associations ou des organisations à caractère raciste sont des actes punis d'un an à trois ans d'emprisonnement et d'une amende de 1000 à 3000 dinars ou de l'une de ces deux peines⁶⁴.

La loi organique prévoit enfin la création d'une instance nationale dénommée "Commission nationale de lutte contre la discrimination raciale", rattachée au Ministère chargé des droits de l'Homme et chargée de concevoir et de proposer les stratégies et les politiques publiques ainsi que la collecte des données et l'organisation de campagnes de sensibilisation pour lutter contre toutes les formes de discrimination raciale⁶⁵.

En conclusion

Certes, la Tunisie est enfin dotée de sa loi anti discrimination raciale. Néanmoins, la lutte contre la discrimination ne passe pas seulement par les moyens juridiques et judiciaires, elle passe aussi et surtout par le changement des mentalités et le travail de sensibilisation quant aux principes et valeurs de tolérance, de fraternité et d'amour universel. De surcroit, la société doit s'engager à continuer sa lutte, avec toutes les forces civiles en présence, pour éliminer toutes les formes de discrimination et promouvoir une culture de l'égalité entre tous.

Dans ce sens, les autorités compétentes sont appelées à appliquer les lois et faire en sorte que les victimes d'attaques racistes bénéficient d'un accompagnement et d'un soutien juridique et psychologique. Aussi, les Mass Medias sont appelés à faire connaître cette loi auprès du public pour contribuer à la diffusion d'une culture de la tolérance, de l'acceptation de la diversité et du rejet de toutes les formes de discrimination.

Du côté des victimes, il est primordial de leur faciliter l'accès à la justice, en passant par une incitation pour les victimes à porter plainte, mais aussi à les accompagner tout au long de leur bataille judiciaire. Cela permettrait alors une véritable prise de conscience de ce phénomène encore répandu en Tunisie et qui nécessite la conjugaison de tous les efforts pour parvenir à le combattre et à l'éradiquer.

64 Aux termes de l'article 9 de la loi organique.

65 Aux termes de l'article 11 de la loi organique.

SOUS LA LOUPE

6 février 2019, Edmonton (Alberta) : LE CANADA ET LES AFRIQUES, QUELLE RELATION POUR QUELS ENJEUX? MIDI - CONFÉRENCE DU CAMPUS ST-JEAN (UNIVERSITY OF ALBERTA)

Le monde change. L'Afrique et les relations avec l'Afrique aussi. L'Europe, traditionnelle et principale partenaire étrangère, y est en recul, alors que les BRIC l'investissent. En Amérique du Nord et au Canada particulièrement, la dernière décennie (depuis 2006 notamment) a été marquée par la diminution de l'enveloppe de l'aide internationale, le resserrement des critères d'attribution de celle-ci au détriment des pays pauvres et au profit des pays à revenu intermédiaire. Cette réalité et ces enjeux sont de nature à questionner l'évaluation canadienne de l'intérêt du continent africain dans ses politiques de développement, au moment où la démographie canadienne, en général, et ouest-canadienne en particulier, semble de plus en plus s'enrichir d'une composante africaine. Quel rôle revient aux provinces dans la redéfinition des relations canado-africaines et comment cerner tous les enjeux heuristiques et géopolitiques autour de la construction d'une dynamique triangulaire Canada-Afrique-Amérique latine ? Le Cap-Afriques lance une série de réflexions à cet effet.

12 février 2019, Addis Ababa (Éthiopie) : FORUM AFRIQUE ENTREPRISES: SANTÉ (ABHF)

Ce forum a vocation à renforcer les partenariats, promouvoir un dialogue permanent entre les secteurs public et privé africains et donner au secteur privé l'occasion de contribuer aux efforts collectifs des principales parties prenantes, dans le but de consolider les systèmes de santé nationaux en Afrique.

21 février : JOURNÉE INTERNATIONALE DE LA LANGUE MATERNELLE

Sous le thème « Les langues autochtones, ça compte pour le développement, la construction de la paix et la réconciliation » (pour l'année 2019), la journée internationale de la langue maternelle a pour objectif de promouvoir la diversité linguistique et l'éducation multilingue. L'UNESCO a mis l'accent cette année sur la thématique « Les langues autochtones, ça compte pour le développement, la construction de la paix et la réconciliation ».

14-15 mars 2019, Casablanca (Maroc) : 6^e FORUM INTERNATIONAL AFRIQUE DÉVELOPPEMENT

Le fonds d'investissement panafricain Al Mada, actionnaire de référence du groupe Attijariwafa bank, organise la sixième édition du Forum International Afrique Développement (FIAD), servant de plateforme de mise en relation entre acteurs économiques, investisseurs, et décideurs politiques sur le continent africain.

26-28 mars 2019, Hambourg (Allemagne): 13^E FORUM GERMANO-AFRICAIN SUR L'ÉNERGIE

Axé sur le financement de projets énergétiques sur le continent africain, ce forum vise également la question de la digitalisation du secteur énergétique et offrira également l'occasion d'une réflexion sur les énergies renouvelables (systèmes hydrauliques et hybrides, recyclage thermique des déchets).

VIGIEAFRIQUES

À propos du bulletin

VigieAfriques est une publication électronique de l'Observatoire sur les Afriques du CEIM (Cap-Afriques). Révisé par les pair(e)s, il s'agit d'un bulletin trimestriel de veille dédié à l'insertion et l'adaptation des Afriques dans les tendances mondiales. Il est ouvert à tous les chercheurs, étudiants et personnes intéressées à publier un article court dans une de ses cinq rubriques.

Les textes publiés dans ce bulletin n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent donc pas la position officielle du Cap-Afriques, encore moins celle du CEIM.

Rubriques

TENDANCES (1500 mots) : Identification des avancées théoriques et des pratiques émergentes au niveau mondial.

REPÈRES (75 à 750 mots) : fournit des références sur les avancées dans le champ d'un axe du regroupement thématique ou d'une politique publique.

RÉFORMES (600 mots) : témoignages ou expériences de transformations structurelles globales ou sectorielles engagées au niveau mondial ou continental ainsi que par les organisations internationales et leurs leçons pour les Afriques.

FOCUS (2000 mots) : Arrêt sur une pratique exemplaire particulière, dans un domaine particulier des axes de recherche de CAP-Afriques et nécessitant vulgarisation.

SOUS LA LOUPE (500 mots) : Actualités ou événements à surveiller.

Information pour les auteurs

Les textes soumis à VigieAfriques ne doivent pas être déjà parus dans une autre publication. Leur contenu engage la responsabilité personnelle de leur auteur. Ni le CEIM ni CAP-Afriques ne sauraient être tenus responsables des préjudices subis du fait de l'utilisation du contenu des articles ou de l'interprétation des opinions exprimées dans les articles.

Les textes proposés, dont la longueur est fonction des rubriques, doivent porter sur l'un des domaines suivants : 1) Régionalismes ; 2) Négociations internationales ; 3) Développement durable ; 4) Transformations digitales ; 5) Gouvernance ; 6) Mobilisation de ressources intérieures ; 7) Planification et statistiques ; 8) Transformation structurelle des économies.

Soumettre un article

Les propositions d'articles doivent être faites en format Word à l'adresse suivante : mballa@ualberta.ca

Prochaine publication : Avril 2019

Date limite de soumission d'articles : 29 mars 2019

CAP-AFRIQUES

Le Centre d'analyse et de prospective sur les Afriques (CAP-Afriques), un des observatoires du CEIM-UQAM, est un regroupement de chercheurs s'intéressant à l'Afrique et à l'avenir de ce continent. Sa mission consiste à contribuer à fournir un éclairage sur les différentes dynamiques de transformation observables, au moyen de recherches, de conception d'outils d'analyse comparative dédiés à l'aide à la prise de décision. Ce faisant, les travaux du CAP-Afriques se basent sur des données empiriques recueillies localement, par l'entremise de sources, de personnes-ressources et d'entités homologues et partenaires situées localement. Le CAP- Afriques se veut un réseau de transfert de connaissances dédié aux Afriques, en établissant des liens entre universitaires, hommes d'affaires ou chefs d'entreprises et société civile. En son sein, les chercheurs sont regroupés en fonction de leurs affinités de recherche d'intérêt pour les pays africains. **Huit regroupements thématiques structurent ainsi les travaux des experts: 1) Régionalismes ; 2) Négociations internationales ; 3) Changements climatiques ; 4) Enjeux technologiques ; 5) Gouvernance ; 6) Mobilisation de ressources intérieures ; 7) Planification et statistiques ; 8) Transformation structurelle des économies.**

Comité de rédaction de VigieAfriques

Gueldich Hajer, Université
de Carthage, Tunisie

Ghislain Patrick Lessene, CEJA, Suisse

Nora Marei, CNRS, France

Léonard Matala-Tala,
Université de Lorraine, France

Charlie Mballa, University
of Alberta, Campus Saint Jean, Canada

Abonnez-vous

Au fil RSS 

Lisez toutes les chroniques 



Cap-Afriques

Conjuger prospective
et prospection !



CAP-Afriques

Adresse civique :

UQAM, 400, rue Sainte-Catherine Est
Pavillon Hubert-Aquin, bureau A-3640
Montréal (Québec) H2L 2C5 CANADA

Adresse postale :

Université du Québec à Montréal
Case postale 8888, succ. Centre-Ville
Montréal (Québec) H3C 3P8 CANADA

Téléphone : 514 546-5059

Courriel: mballa@ualberta.ca

Site web : www.cap-afriques.com

Direction du CAP-Afriques

Charlie Mballa, directeur

Chargé de cours, University of Alberta /
Chercheur, Centre d'études sur
l'intégration et la mondialisation
mballa@ualberta.ca

Hajer Gueldich, directrice adjointe par intérim

Professeure agrégée en Droit international
à l'Université de Carthage- Tunisie

Membre élue et rapporteur général de la
Commission de l'Union africaine pour le
Droit international (CUADI) /
hajer.gueldich@yahoo.fr