



## Introduction au thème

7<sup>e</sup> Forum de Tana | 21-22 avril 2018 | Bahir Dar, Éthiopie

### « L'Appropriation des solutions aux problèmes de Paix et de Sécurité en Afrique : Financement et Réforme de l'Union Africaine »

Depuis 2002, date à laquelle l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) est devenue Union Africaine, l'Union Africaine (UA) a déroulé un programme ambitieux pour la paix et la sécurité et pour une plus grande intégration socioéconomique du continent africain. Aujourd'hui, l'UA fait face à un environnement sécuritaire en rapide évolution, dans lequel les innombrables défis du continent sont modérés ou exacerbés par l'interdépendance de l'environnement politique mondial et la pluralité des acteurs du paysage de la paix et de la sécurité. En outre, l'appropriation des moyens de garantir la stabilité et la sécurité du continent continue de déterminer dans quelle mesure l'organisation est capable de faire face efficacement aux nouveaux défis auxquels elle doit faire face.

C'est dans ce contexte que la question de la prise en charge de l'agenda de la sécurité continentale par l'UA, telle que résumée dans l'opérationnalisation et la consolidation de l'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité (APSA), est encore largement contestée. Une responsabilité et une prise en charge plus grandes changeraient la donne en inversant la tendance d'une forte dépendance envers des partenaires et acteurs externes. Pour que cela se produise efficacement, l'UA doit mettre en place des mesures et des systèmes qui soutiennent et contribuent à une compréhension partagée des valeurs, du financement et de la responsabilité dans les États membres sur le continent.

#### La nécessité d'une réforme institutionnelle

Au cœur de cette quête de l'appropriation des solutions aux problèmes de paix et de sécurité se trouve la nécessité de procéder à une réforme institutionnelle de l'UA visant à améliorer sa performance et sa structure de gouvernance. Il est clair qu'une UA solide, proactive et efficace est nécessaire pour faire face à la pléthore de problèmes de sécurité et de développement auxquels le continent est confronté. Une organisation qui s'est grandement améliorée, comme reconnu par les dirigeants africains eux-mêmes, ne peut l'être que grâce à une autonomie fiscale par rapport aux partenaires extérieurs. En juillet 2016, à Kigali, au Rwanda, ces points de vue ont abouti à une décision importante prise par la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement pour réformer l'Organisation (Assembly/AU/Dec.606 (XXVII)).

La décision de Kigali peut être considérée comme le résultat de deux transformations importantes intervenues après la formation de l'UA en 2002. Dans un premier temps, la



nouvelle organisation a connu un passage normatif d'un principe de non-ingérence à un principe de non-indifférence. L'article 4 (h) de l'Acte constitutif de l'UA dispose : « Le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir: les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité ». Cette position audacieuse vise à assurer une plus grande appropriation, non seulement des exposés sur la base desquels les décisions relatives à la paix et à la sécurité sont prises, mais aussi des processus impliqués dans la réalisation de résultats rapides et positifs, tels que stipulés par le programme de réforme.

La deuxième transformation a été l'établissement d'un cadre institutionnel formel pour la gestion des conflits, l'Architecture africaine de Paix et de Sécurité (APSA), suite à l'adoption du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité (PSC) en 2002. Depuis cette date, l'APSA est devenue le premier système régional de paix et de sécurité à l'échelle du continent, ancré dans la recherche de solutions africaines aux problèmes africains.

Avec l'émergence de ces nouvelles normes de paix et de sécurité, en plus des efforts actuels déployés en vue de l'autonomie fiscale, le mandat de l'UA vis-à-vis du reste de la communauté internationale est plus accessible aujourd'hui qu'avant sur le continent. Que l'UA soit de plus en plus appelée par ses États membres à entreprendre des missions politiques, militaires, d'observation et de paix, seule ou conjointement avec les Nations Unies, n'est plus à démontrer. À ce jour, l'organisation a occupé une place prépondérante au Burundi (AMIB, 2003) ; au Soudan (AMIS, 2004) ; aux Comores (MIOC, 2004) ; en Somalie (AMISOM, 2007) ; et au Mali (MISMA, 2012). Avec les Nations Unies, l'organisation a également participé à la mission hybride au Darfour (MINUAD, 2007).

Le dénominateur commun de ces missions étant le fait qu'elles sont financées par l'extérieur, la légitimité politique et la crédibilité de l'UA, ainsi que la question de l'appropriation par l'Afrique, se retrouvent sapées. Alors qu'un nombre croissant de pays africains se montrent disposés à participer à diverses missions, la concurrence entre l'UA et les cinq blocs régionaux pour savoir qui va diriger telle ou telle mission (par ex. au Mali) ou l'incapacité de l'UA à parler d'une seule voix (par ex. en Libye et en Côte d'Ivoire), sont des obstacles permanents à la réalisation de l'appropriation pleine et entière des activités de paix et de sécurité sur le continent.

La crise libyenne est un exemple classique d'une situation où la proposition de l'UA d'une solution politique, qui ne repose pas sur l'unanimité parmi les États membres, a été négligée en faveur d'une offensive militaire lancée par l'OTAN. Plus important encore, la crise libyenne a démontré qu'au-delà de la rhétorique, l'UA n'a pas la capacité de répondre efficacement aux crises auxquelles le continent est confronté. Invariablement, la crise a rendu caduque la notion de « solutions africaines aux problèmes africains ».



S'agissant du financement de l'UA, deux préoccupations interdépendantes se font clairement sentir : i) le faible niveau de souscription fiscale des États membres à travers les contributions et ii) le niveau élevé de dépendance envers les partenaires au développement. Le faible financement des États membres est, sans aucun doute, le résultat d'un ensemble de circonstances liées à un manque récurrent de volonté politique et d'engagement, à des problèmes pour amener les défaillants à respecter les règles, et à une dépendance excessive envers les bailleurs de fonds pour financer les budgets nationaux, entre autres. Alors qu'elle est de plus en plus dépendante envers les donateurs extérieurs, les choix et priorités que l'UA est en mesure de poursuivre sont limités. L'UA doit également faire face aux intérêts et agendas différents et parfois conflictuels de ses bienfaiteurs externes.

### **Financement et réforme de l'UA : Qu'est-ce que cela va apporter à l'agenda continental de paix et de sécurité ?**

Lors du Sommet de Kigali, les Chefs d'État et de Gouvernement africains ont examiné les propositions ambitieuses d'un comité présidé par le Président Paul Kagame et ont convenu, en principe, d'un programme de réforme radicale visant à rationaliser les activités de l'UA en quatre priorités clés : les affaires politiques, la paix et la sécurité, la représentation et la voix de l'Afrique au niveau mondial et son intégration économique.

La décision de Kigali n'était pas la seule mesure prise pour envisager un avenir d'autonomie financière garantie de l'UA. Elle a été précédée d'un rapport élaboré par le Dr Donald Kaberuka, ancien président de la Banque Africaine de Développement. Pour inverser la tendance actuelle selon laquelle 80% du financement de l'UA sont fournis par des partenaires au développement, le Rapport de Kaberuka proposait l'imposition d'une taxe de 0,2% sur l'importation d'articles éligibles provenant de l'extérieur de l'Afrique. A travers ce programme, on estime que l'UA devrait être en mesure de couvrir 25% des coûts de des opérations de maintien de la paix en cours sur le continent et d'aider à la revitalisation du Fonds pour la paix de l'UA quasi non-fonctionnel. L'organisation sera aussi en mesure de couvrir 100% de ses besoins opérationnels et 75% de ses activités au niveau programmatique.

Ce n'est que grâce à un financement à long terme que l'UA pourra suivre une trajectoire indépendante qui traite des priorités communes de ses États membres. La question urgente qui se pose maintenant est celle de savoir si cette initiative sera mise en œuvre fidèlement et avec succès, en gardant à l'esprit que les efforts antérieurs ont échoué du fait de la non exécution.



### **Questions fondamentales pour le 7<sup>e</sup> Forum de Tana**

Le 7<sup>e</sup> Forum de Haut Niveau de Tana sur la Sécurité en Afrique, prévu les 21 et 22 avril 2018, aura pour thème : « **L’Appropriation des solutions aux problèmes de Paix et de Sécurité en Afrique : Financement et Réforme de l’Union Africaine** ». Le choix du sujet, à bien des égards, reflète le besoin urgent de discuter, de débattre et d’établir une compréhension approfondie du principe de l’appropriation par l’UA, dans l’exécution de son mandat, en particulier dans le paysage de paix et de sécurité. Le Forum attirera des participants de haut niveau issus de divers domaines et secteurs, pour examiner l’évolution des rôles et des fonctions des États membres et des acteurs extérieurs dans la poursuite de la paix et de la stabilité en Afrique.

Le Forum de Tana explorera des propositions novatrices sur les réalités pratiques de la mise en œuvre fidèle et durable du nouveau programme de réforme. En outre, les discussions porteront également sur les questions et thèmes suivants :

- Quels sont les goulets d’étranglement éventuels de la mise en œuvre, et comment peuvent-ils être surmontés ?
- Que faudrait-il envisager pour garantir efficacement et fidèlement le respect de la réforme par les États membres de l’UA ?
- Au-delà du financement, que faut-il faire de plus pour veiller à ce que les États membres de l’UA s’approprient leur agenda de sécurité et s’attaquent efficacement aux défis de la paix et de la sécurité en Afrique ?
- Qu’est-ce qui est nécessaire pour permettre à l’UA de s’approprier pleinement les dispositions existents de paix et de sécurité du continent, particulièrement sous un régime d’autonomie fiscale ?

Fin



## Quelques références

- Aning, K. (2008). *The UN and African Union's Security Architecture: Defining an Emerging Relationship?* *Critical Currents*, 5: 9–25.
- Bachemann, O. (2011). *The African Standby Force: External Support to an "African Solution to African Problems."* *Rapport de recherche d'IDS (Avril)* No. 67.
- De Coning, C. (2010). *The evolution of peace operations in Africa: Trajectories and trends.* *Journal of International Peacekeeping*, 14(1/2), 6-26.
- Dier, A. (2010). *The African Standby Force put to the Test.* Zurich: Center for Security Studies (CSS), *Analysis in Security Policy*, No. 84, Novembre.
- Isiaka, A.B. (2015). *The African Union's Role in Peacekeeping: Building on Lessons Learned from Security Operations*, Palgrave Macmillan, London
- IPSS Report. (2014) *African-centred Solutions for Peace and Security (AfSol) Workshop Report 26– 27* Septembre 2014. Addis-Abeba, Éthiopie.
- Kagame, P. (2017). "The Imperative to Strengthen Our Union: Report on the Proposed Recommendations for the Institutional Reform of the African Union."
- Kasaija, P.A. (2014). *The Role of Regional Organizations in Promoting Peace and Security in Africa, un document présenté à l'atelier MUST/NUPI, au Hotel African, à Kampala (non publié).*
- Kasaija, P.A. (2013) *The African Union (AU), the Libya Crisis and the notion of 'African solutions to African problems*, *Journal of Contemporary African Studies* 31(1). Janvier 2013
- Kinzel, W. (2008). *The African Standby Force of the African Union: Ambitious Plans, Wide Regional Disparities: An Intermediate Appraisal.* Berlin: Research Paper.
- Murithi, T. (2008). *The African Union's evolving role in peace operations: the African Union Mission in Burundi, the African Union Mission in Sudan and the African Union Mission in Somalia*, *African Security Review*, 17(1) 69-82.
- Olonisakin, F. (2011). *ECOWAS: From Economic Integration to Peace-building; ECOWAS and the Dynamics of Conflict and Peace-building*, edited by Thomas Jaye, and DaudaGaruba, CODESRIA.
- Okeke, J.M. (2017). *Is the African Unions Aspirations towards Financial Autonomy achievable? (A Policy Brief)*
- Solomon, D. (2010). *The Role and Place of the African Standby Force within the African Peace and Security Architecture.* Pretoria: Institute of Security Studies, Paper No. 209.
- Tekalign, Y.B. (2015). *The "African Solutions for African Problems": Challenges for the African Standby Force (ASF)*, *Journal of Social Sciences and Humanities*, Vol. 1(4) 450- 457.
- UNSC (2009). *Support to African Union Peacekeeping Operations Authorized by the UN.* New York : *Le rapport du Secrétaire générale des NU, Ban Ki-Moon, au CSNU.*
- Vines, A. (2013). *A Decade of African Peace and Security Architecture.* *Journal of International Affairs.*, 89 (1): 89-109.
- Vorrath, J. (2012). *Imbalances in the African Peace and Security Architecture: The Current Approach to Capacity building needs to be challenged.* Berlin: SWP.
- Young, J. (2007). *Sudan IGAD Process: An Evaluation: available at: sudantribune. com/IMG/.../ Igad\_in\_Sudan\_Peace\_Process.*