

Nouvelle Commission de l'Union africaine (2021-2025)

Défis et enjeux après la réforme initiée par Paul Kagamé

Benjamin AUGÉ

Félicité DJILO

► Points clés

- L'Union africaine (UA) est dirigée depuis un an par une nouvelle Commission dont les résultats seront scrutés à la loupe par les pays membres de l'organisation.
- La pandémie de Covid-19 a largement contribué à ralentir les institutions à Addis-Abeba, handicapant les présidences sud-africaine et congolaise. La présidence sénégalaise est très attendue pour sortir l'UA du thème dominant les débats depuis 24 mois du Covid-19.
- La réforme de l'Union africaine initiée par le président rwandais Paul Kagamé commence à être mise en œuvre mais ses résultats devront être appréciés sur la longue durée.
- Le département de paix et de sécurité de l'UA est dans les mains du nigérian Bankole Adeoye après 18 ans de mainmise de l'Algérie. Le Conseil de paix et sécurité est confronté à une multitude de crises – guerre civile en Éthiopie, Cabo Delgado au Mozambique, provinces anglophones du Cameroun, coups d'État au Mali, Guinée et transition au Tchad – dont la gestion reste particulièrement politisée.

Introduction

L'élection de la Commission à la tête de l'Union africaine (UA) les 6 et 7 février 2021 a représenté une étape importante dans la mise en place de sa réforme. La Commission est le véritable gouvernement de l'institution mettant en musique, sous l'impulsion des chefs d'État réunis une fois par an lors de la Conférence, les objectifs de l'organisation panafricaine. Les attentes sont considérables : le manque de résultat de l'UA est souvent souligné par ses propres États membres (au nombre de 55 depuis le retour du Maroc en son sein en 2017). Le président réélu de la Commission, le Tchadien Moussa Faki, a la lourde tâche de réaliser cette réforme¹ impulsée par l'ancien président de l'UA, le président rwandais Paul Kagamé, entre 2016 et 2018. Les premières mesures de cette réforme, comme la réduction du nombre de commissaires de huit à six², sont effectives depuis février 2021. Il doit également tenter d'améliorer l'efficacité de l'organisation, tant dans son fonctionnement interne que par l'impact des projets portés, comme les actions sur les multiples foyers de conflits sur le continent.

Cette Commission a dû travailler avec le président en exercice de l'UA en 2021, le chef de l'État congolais Félix Tshisekedi qui a succédé, en février 2021, à son homologue sud-africain Cyril Ramaphosa, avant l'arrivée en février 2022 de Macky Sall (Sénégal). Ramaphosa – tout comme Tshisekedi en 2021 – a dû gérer une année 2020 principalement marquée par la crise liée à la pandémie du Covid-19. Cette année a été cadencée par un changement successif de pratiques, y compris la mise en place de réunions en ligne pour une organisation qui n'avait ni les habitudes ni le matériel pour ce type de fonctionnement. De nombreux sujets, en dehors des dossiers liés à la pandémie, n'ont pu être traités que marginalement en 2020 comme 2021.

Ce briefing se propose de présenter les nouveaux responsables de la Commission de l'Union africaine, ainsi que de dresser un bilan de la réforme institutionnelle et des rapports de force sur les dossiers clé. Nous nous attacherons particulièrement à étudier les dynamiques au sein du nouveau département « affaires politiques, paix et sécurité », l'organe le plus opérationnel de l'institution panafricaine. Le thème de la paix/sécurité sera d'ailleurs largement débattu³ lors du prochain sommet UA/Union européenne qui doit se tenir lors du premier trimestre 2022 à Bruxelles.

1. Les avancées et échecs de la réforme sont décryptés dans L. Louw-Vaudran, « Réforme de l'Union africaine : "Paul Kagame a obtenu des résultats mitigés" », *Le Monde*, 11 février 2019.

2. Les postes de commissaires aux affaires politiques et paix/sécurité ont fusionné. De même pour ceux en charge des affaires économiques et commerce/industrie.

3. Les autres thèmes prévus de ce sommet seront les migrations et les mobilités, l'éducation, la lutte contre le Covid-19, la transition écologique et le renforcement de la résilience. « Réunion ministérielle Union africaine-Union européenne », Conseil de l'Union européenne, 26 octobre 2021, disponible sur : www.consilium.europa.eu.

Retour sur les résultats concrets de l'élection

Organisée en ligne les 6 et 7 février 2021 du fait de la pandémie de Covid-19, l'élection de la Commission a été l'un des temps forts de la conférence des chefs d'État des pays membres. D'abord, le président de la Commission Moussa Faki a été réélu sans difficulté avec un score de 51 voix et trois abstentions dès le premier tour⁴.

Quant à la vice-présidence de la Commission, notamment chargée de l'administration et des finances, elle a été disputée entre trois femmes (la parité est obligatoire entre les têtes de l'exécutif ainsi qu'entre les commissaires). La vice-gouverneure de la National Bank of Rwanda, Monique Nsanzabaganwa, a été élue à l'issue de trois tours avec 42 voix contre dix pour l'Ougandaise Pamela Mbabazi et seulement deux pour la Djiboutienne Hasna Barkat Daoud.

Les autres commissaires sortants réélus sont l'Angolaise Josefa Leonel Sacko talonnée par le candidat marocain Mohamed Sadiki (secrétaire général du ministère de l'Agriculture) avec 51 voix contre trois abstentions. Le premier tour a été serré avec 27 voix pour l'Angola et 25 pour le Maroc – qui ne voulait pas vraiment de ce poste convoité mais souhaitait tester son influence. Quatre ans seulement après le retour du royaume chérifien dans l'institution, cet épisode démontre combien l'influence du Maroc a grandi en peu de temps. Il a fallu attendre le quatrième tour (où le candidat le mieux classé au 3^e tour est le seul à concourir) pour que l'Angola l'emporte enfin avec 51 voix et trois abstentions. Le commissaire sortant au Commerce et à l'Industrie, le Zambien Albert Muchanga, a également été élu par 44 voix au premier tour à un portefeuille important comprenant « développement économique, commerce, industrie et mines » issu de la fusion de deux départements. Même scénario pour le poste « infrastructures et énergie » occupé par l'Égyptienne Amani Abou-Zeid, qui a obtenu 50 voix avec cinq abstentions dès le premier tour.

Cet épisode démontre combien l'influence du Maroc a grandi en peu de temps

L'ancien représentant permanent nigérian à Addis-Abeba, Bankole Adeoye, a triomphé avec 55 voix (soit 100 % des États membres) pour diriger le nouveau département des « affaires politiques, paix, et sécurité ». Il met ainsi fin au monopole algérien sur le département de Paix et la Sécurité depuis 2002. Lors du Conseil exécutif⁵, rassemblant les ministres des Affaires étrangères des pays membres, qui a eu lieu mi-octobre à Addis-Abeba, les candidats d'Afrique du Nord et d'Afrique de l'Ouest ont concouru pour les portefeuilles à l'éducation, science, technologies et l'innovation et celui à la « santé, affaires humanitaires et développement social » qui n'avaient pas été attribués lors du sommet de février 2021. En effet, ces deux scrutins avaient dû être reportés faute

4. Un minimum de 2/3 des voix sont nécessaires pour l'emporter, soit 38. Tous les scores des élections ont été obtenus grâce à des discussions avec des diplomates basées à Addis-Abeba ayant assisté au vote.

5. Le conseil exécutif assure la coordination et décide des politiques dans les domaines d'intérêt commun pour les États membres. Il est responsable devant la Conférence des chefs d'État.

de candidats d'Afrique du Nord et d'Afrique de l'Ouest alors que les autres régions avaient déjà rempli leur quota d'élus (un pour les régions dont sont issus le président et la vice-présidente, et deux pour les autres régions).

En Afrique de l'Ouest, cette situation s'explique par le fait que le président nigérian Muhammadu Buhari avait réussi à obtenir lors d'un sommet de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), tenu le 2 février 2021, que toutes les candidatures masculines de commissaires venant de cette région soient retirées⁶. L'objectif poursuivi était de s'assurer de l'élection au poste de commissaire « affaires politiques paix et sécurité » du candidat nigérian. Ainsi, le Ghana, Burkina, Gambie, Côte d'Ivoire et Sierra Leone ont obtempéré et retiré leur candidat démontrant, s'il en était encore besoin, le leadership du Nigeria en zone CEDEAO. Ainsi, le jour des votes plus aucun candidat ouest-africain n'était en lice pour un poste de commissaire en dehors de Bankole Adeoye. Quant à la région Afrique du Nord, après la réélection de la commissaire égyptienne, et dans un souci de parité, il fallait un autre candidat masculin de la région après que le seul en lice avec ce profil, le candidat marocain à l'agriculture, ait été éliminé.

Le choix pour les deux postes restants a été ainsi repoussé au Conseil exécutif des 14 et 15 octobre 2021, où la Burkinabé Minata Samate Cessouma (ancienne commissaire aux Affaires politiques) a remporté le commissariat « santé, affaires humanitaires et développement social ». Le professeur de médecine Algérien Mohamed Belhocine a quant à lui obtenu le commissariat à « l'éducation, science, technologies et l'innovation ». L'élection de la Burkinabé était déjà quasiment actée lors du sommet de la CEDEAO du 2 février 2021. En effet, le Nigeria voulait récompenser Ouagadougou pour avoir abandonné le poste des affaires politiques, de la paix et de la sécurité pour lequel Minata Samate Cessouma était classée deuxième lors de l'évaluation des candidats par un panel.

Cependant, celui à l'éducation a été davantage disputé. Tous les candidats marocains (4), de Libye (1), de Mauritanie (1) ont été évincés pendant la période de présélection menée depuis 2020 par un panel d'experts dirigé par l'ancien Premier ministre camerounais Philémon Yang, aidé du cabinet d'audit et de conseil PricewaterhouseCoopers (PwC). Cette situation a conduit à une crispation entre le Maroc et l'UA, le royaume chérifien considérant que la présélection a été biaisée et a empêché que l'échelon politique ne se prononce lors des votes. Le Maroc a pu se rattraper en parvenant à placer, en octobre 2021 l'ex-ambassadeur à Paris Fathallah Sijilmassi comme premier titulaire du poste de directeur général de la Commission, sorte de super directeur pouvant discuter avec tous les commissaires⁷.

6. « Session ordinaire de la conférence des chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO », Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, 2 février 2021, disponible sur : www.ecowas.int.

7. « Union africaine : Rabat verrouille le poste de premier directeur général de la commission », *Africa Intelligence*, 19 août 2021.

Les leçons d'un scrutin inédit

Comparé aux précédentes élections, la liste des candidats aux postes de commissaires comportait un nombre élevé de candidats issus des pays principaux contributeurs financiers de l'Union africaine, qui semble refléter un regain d'intérêt de ces pays pour l'organisation.

Liste des dix premiers contributeurs de l'Union africaine			
	État membre	Barème de contributions	Somme en millions de dollars américains
Catégorie 1	Nigeria	7,25 %	2 408 042,65
	Égypte	7,25 %	2 408 042,65
	Afrique du Sud	7,25 %	2 408 042,65
	Algérie	7,25 %	2 408 042,65
	Angola	7,25 %	2 408 042,65
	Maroc	7,25 %	2 408 042,65
Catégorie 2	Éthiopie	3,999	1 279 680,00
	Kenya	3,745	1 198 447,11
	Soudan	3,811	1 219 634,27
	Libye	3,778	1 208 813,31

Source : *African Union Handbook*, 2021, p. 215

Il convient de rappeler que la Commission de l'UA élue en 2012 comprenait une présidente d'Afrique du Sud, un vice-président du Kenya, un commissaire à la Paix et à la Sécurité d'Algérie, un commissaire aux Affaires politiques du Nigeria et un commissaire aux Infrastructures et à l'Énergie d'Égypte. Par conséquent, quatre postes sur dix étaient occupés par des contributeurs de premier plan de l'organisation panafricaine. En 2017, cette configuration a été bouleversée avec la prééminence de représentants de petits et moyens pays (Tchad, Ghana, Burkina Faso, Madagascar, Zambie) occupant des postes critiques. La liste finale des candidats aux postes de commissaires de 2020 démontre clairement l'intérêt des grands contributeurs tels que l'Afrique du Sud, le Nigeria, le Maroc et l'Égypte pour la Commission.

Quatre postes sur dix étaient occupés par des contributeurs de premier plan

L'une des principales caractéristiques de cette élection de février 2021 est la profusion d'affrontements directs entre grands contributeurs pour les portefeuilles de commissaires (Afrique du Sud-Nigeria pour les affaires politiques, la paix et la sécurité ; Maroc-Angola pour l'agriculture), mais aussi par un consensus inégal autour des candidats du « P5 »⁸. Alors que le Nigeria a pu obtenir le retrait de tous les candidats masculins en Afrique de l'Ouest afin de favoriser la victoire de Adeoye, l'Afrique du Sud n'a pas été en mesure de générer un tel consensus en Afrique

8. Algérie, Égypte, Nigeria, Afrique du Sud et Angola. Depuis 2017, on peut rajouter le Maroc à ce groupe.

australe pour assurer l'élection de son candidat à ce même poste. En conséquence, la nouvelle configuration géopolitique de la Commission reflète toujours la prééminence des petites et moyennes puissances aux postes de l'organisation, bien que les ressortissants des grands pays occupent trois postes de commissaires sur six dont le portefeuille stratégique « affaires politiques, paix et sécurité ».

Le succès de Faki est certainement dû à sa conception modeste de sa fonction

L'autre grande leçon de cette élection est la réélection de Moussa Faki malgré les critiques récurrentes sur sa gestion discrète et les tentatives de l'Afrique du Sud et de l'Ouganda de reporter *in extremis* l'élection. En effet, le succès de Faki est certainement dû à sa conception modeste de sa fonction qu'il ne confond pas avec une présidence de l'Afrique. Le communiqué publié par son bureau, à la suite de l'accréditation d'Israël en juillet 2021 auprès de l'Union africaine, est une parfaite illustration du légalisme de l'ancien ministre tchadien des Affaires étrangères⁹. Dans ce communiqué, Moussa Faki justifiait cette

adhésion par sa conformité stricte aux textes de l'Union africaine, nonobstant la dimension politique d'une telle décision. Il sera confronté sur ce sujet aux États membres, dont une partie ont condamné l'adhésion d'Israël, lors la Conférence des chefs d'État de février 2022.

Une réforme inachevée

La réforme institutionnelle adoptée par la conférence des chefs d'États de janvier 2017 est en cours de mise en œuvre. En 2017, la Commission chargée de la réforme présidée par Paul Kagamé avait identifié plusieurs objectifs : la limitation à un nombre restreint de priorités de l'UA ; la révision des structures et des opérations de l'organisation pour améliorer les performances ; le renforcement des liens avec les citoyens africains ; l'accroissement de l'efficacité et de l'efficacé de l'organisation ; l'identification d'un financement durable ; et la réduction de la dépendance aux partenaires de développement.

À ce jour, le bilan de la réforme est contrasté. Au niveau organisationnel, l'UA a effectivement procédé à la réduction du nombre de départements et de commissaires. Cependant, le défi clé du leadership de la Commission sera le recrutement des nouveaux directeurs des départements. En effet, une majorité des titulaires actuels est en position d'intérimaire depuis plusieurs années. Selon le plan de transition de la nouvelle structure, la Commission devra effectuer 107 recrutements dont 17 directeurs d'ici décembre 2021¹⁰. Il est d'ailleurs à noter que la réforme n'a pas adopté de mesure visant à accroître l'autorité du Président de la Commission sur les autres commissaires, sur le modèle de l'Union européenne, qui aurait donné une certaine autonomie à ce dernier.

9. « Communiqué du Président de la Commission de l'UA sur l'accréditation de l'État d'Israël », Union Africaine, 6 août 2021, disponible sur : au.int.

10. « Draft Transition Plan and Financing Structure for the Implementation of the New African Union Commission Departmental Structure, pursuant to Executive Council », Union Africaine, 2020, p. 19-29.

Dans le même ordre d'idées, le recentrage sur certaines priorités continentales¹¹ n'a pas eu de réelle conséquence car la réduction du nombre de départements ressemblait davantage à une fusion des entités existantes plutôt qu'à une réorganisation ayant abouti au délaissement de certains domaines d'intervention par l'UA. On observe un résultat inégal de l'ambition de mettre en place un mécanisme visant à assurer la mise en œuvre des décisions de l'UA par les États. L'opposition de ces derniers à tout mécanisme indépendant et coercitif, comme la Cour de justice africaine basée à Arusha, a débouché sur un consensus mou selon lequel les organes représentant les États membres (la Conférence des chefs d'État et de gouvernement, le Conseil exécutif, et le Comité des représentants permanents) et la Commission seraient en charge du suivi de la mise en œuvre des décisions¹². Or, le rapport de l'Unité de réforme aux États soulignait que :

« L'expérience d'autres organes intergouvernementaux a montré que le contrôle politique comporte des limites, les États étant réticents à sanctionner d'autres États en cas de non-application des décisions. D'où le recours à des mécanismes de contrôle juridictionnel. Il est ainsi vivement recommandé que la Cour de justice de l'Union africaine dont le Protocole est déjà en vigueur soit opérationnalisée pour assumer ces fonctions de contrôle juridictionnel.¹³ »

Néanmoins, la réforme a aussi eu quelques succès, comme le Fonds pour la paix qui avait recueilli 176 millions de dollars au mois de juin 2020, issus du prélèvement d'une taxe de 0,2 % sur les importations¹⁴. Bien que ce montant se situe en deçà des 400 millions de dollars prévus en 2021 lors du lancement du fonds en 2016¹⁵, il convient de noter que cette mobilisation s'est faite en dépit des réticences des principaux contributeurs que sont l'Afrique du Sud, l'Algérie ou l'Égypte. À terme, le principal défi de l'UA demeure le financement des différentes opérations de soutien à la paix dont le montant excède la dotation du fonds pour la paix alors que le Conseil de sécurité des Nations unies est réticent à accroître les contributions des Nations Unies.

11. Le rapport Kagamé identifiait comme priorités continentales : affaires politiques, paix et sécurité, l'intégration économique, la représentation ainsi que la voix de l'Afrique dans le monde. Voir P. Kagamé, « The Imperative to Strengthen our Union: Report of the Proposed Recommendations for the Institutional Reform of the African Union », Union Africaine, 29 janvier 2017, p. 8, disponible sur : <https://au.int>.

12. « Decision on the Progress Report on the Status of Implementation of Assembly Decision on the Institutional Reform », Union Africaine, 28-29 janvier 2018, disponible sur : <https://au.int>.

13. Sur la faible application des décisions, notamment du CPS, voir le rapport de l'Union Africaine en vue d'une réunion de suivi de la réforme discutée les 28/29 janvier 2018: « Progress Report on the Implementation of Decision, Assembly/AU/Dec.635 (XXVIII) on the African Union (AU) Institutional Reform », disponible sur : <https://archives.au>. Le rapport évoque à la page 40 la « crise de la mise en œuvre » des décisions de l'UA.

14. « Financing The Union: Towards the Financial Autonomy of the African Union », Union Africaine, 16 juin 2020, disponible sur : <https://au.int>.

15. *Ibid.*

L'UA est totalement dépendante des donateurs extérieurs dans le domaine des opérations de la paix

Il est également possible d'observer une dynamique positive dans le domaine de l'autonomie financière de l'UA. Cela s'illustre notamment dans le budget de l'Union africaine qui se décline en deux volets : le fonctionnement et les programmes qui comprennent notamment les opérations de soutien à la paix, un poste distinct. Depuis le sommet de Kigali en 2016, la part des partenaires dans le budget de l'Union africaine est passé de 73 % pour l'année 2017, pour se stabiliser autour de 60 % : 58,53 % en 2018 ; 58,90 % en 2019 ; 61 % en 2020¹⁶. Une revue plus en profondeur du budget montre une réalité encore plus complexe. *De facto*, les États membres de l'UA financent désormais seuls le budget de fonctionnement de l'organisation. Dans le budget programmatique, on constate également une baisse de la part de partenaires extérieurs de 85 % en 2017 à 62 % en 2018, 55 % en 2019, 59 % en 2020. Par ailleurs, il est à noter que le budget de l'Union a baissé de 17 % depuis 2017, signe d'une rationalisation budgétaire accrue¹⁷. Cependant, l'UA est totalement dépendante des donateurs extérieurs dans le domaine des opérations de la paix. La part des bailleurs de fonds oscille entre 97 % et 100 %¹⁸. Ces pourcentages mènent à s'interroger sur l'appétence de l'organisation pour les opérations de la paix en dépit d'un manque de moyens évident, au détriment d'autres instruments moins coûteux tels que la prévention des conflits.

16. « Decisions & Declarations of the Executive Council: Decisions and Recommendation of the Twenty-Ninth Ordinary Session of the Executive Council (2016); Decisions and Recommendation of the Thirty-First Ordinary Session of the Executive Council (2017); Decisions of the Thirty-Third Ordinary Session of the Executive Council (2018); Decisions of the Thirty-Fifth Ordinary Session of the Executive Council (2019) », Union africaine, disponible sur : <https://au.int>.

17. *Ibid.*

18. *Ibid.*

Une architecture de paix et sécurité en crise

Le Conseil de paix et sécurité (CPS) est probablement l'organe où les rapports de force au sein de l'UA sont les plus forts, ce qui permet de jauger le poids de chacun des États dans l'institution. Dirigé chaque mois par un pays différent, désigné par ordre alphabétique, le

secrétariat de ce cénacle fait partie du département des Affaires politiques, de la paix et de la sécurité. Pourtant, l'organe et la Commission font face à la réticence croissante des États membres envers toute intervention contraignante de l'UA, quitte à contourner les textes de l'institution panafricaine.

L'organe et la Commission font face à la réticence croissante des États membres envers toute intervention contraignante de l'UA

Deux exemples récents attestent de cet état de fait. Premièrement, la non-suspension controversée du Tchad à la suite de l'accession (inconstitutionnelle) du fils de feu Idriss Déby à la présidence en avril 2021 qui doit au lobbying des pays frontaliers du Tchad, dont le Nigeria et le Cameroun. Cette situation contraste avec la suspension du Mali à la suite du renversement d'Ibrahim Boubacar Keita en août 2020 du fait de l'inflexibilité de la CEDEAO face aux coups d'État.¹⁹ L'exemple encore plus récent de la Guinée où le coup d'État du 5 septembre 2021 a entraîné sa suspension de l'UA et de la CEDEAO. Ces différences d'approche témoignent de

l'alignement croissant des organes de l'UA sur les préférences des organisations régionales, par le biais des pays membres de ces zones au sein du Conseil de paix et sécurité.

Deuxièmement, les crises « oubliées » par le CPS du fait du lobbying et le poids de certains États clés à Addis-Abeba témoignent aussi de l'aversion des États membres pour l'interventionnisme. On peut ici évoquer l'absence de toute session du CPS sur la crise du Tigray²⁰ avant le 8 novembre 2021, soit près d'un an après le début de la crise ; quasiment aucun débat sur les régions anglophones du Cameroun ; ou encore sur la situation au nord du Mozambique. *De facto*, le consensus au sein de l'UA pour s'attaquer aux crises tient plus aux préférences des États voisins et de l'État concerné, et moins à leur gravité et à leurs impacts régionaux.

Cette difficulté à aboutir à un consensus s'illustre notamment par le retrait de la question du Sahara occidental²¹ de l'agenda du CPS et une affirmation inédite de la prééminence des Nations unies sur ce dossier, du fait de la division prévalant sur ces questions parmi les États membres de l'Union africaine. Le royaume chérifien est parvenu

19. «The PSC and Chad – Policy Implications of a Historic Decision », *PSC Report*, Institute of Security Studies, 23 juin 2021, disponible sur : <https://issafrica.org>.

20. « Union africaine : Abiy Ahmed muselle tout débat sur le Tigray », *Africa Intelligence*, 19 juillet 2021.

21. Zone contestée au sud du Maroc entre ce dernier et le Front Polisario massivement soutenu par l'Algérie depuis le départ de l'ancienne puissance coloniale, l'Espagne, en 1976.

lors du sommet des 1 et 2 juillet 2018 à Nouakchott²², soit moins d'un an après son retour dans l'organisation, à ce que la question du Sahara occidental relève exclusivement d'un mécanisme nouveau, appelé « troïka » de chefs d'États associée au président de la Commission. Ladite troïka sera composée, sur le modèle de l'Union européenne, du président sortant de l'organisation (Afrique du Sud), du président actuel (RDC) et de celui qui arrivera aux affaires en février 2022 (Sénégal). Ce conflit du Sahara occidental n'est ainsi plus discuté au sein du CPS et cette troïka ne s'est à ce jour pas réunie.

Ces difficultés politiques sont à mettre en perspective avec la crise des différents instruments de l'architecture de paix et de sécurité. Ainsi, la réforme institutionnelle a-t-elle supprimé le mécanisme continental d'alerte précoce créée en 2004 dont le bilan est mitigé. En effet, la collecte effective de données sur des crises émergentes ainsi que la production d'analyses ont rarement débouché sur des actions précoces de la Commission ou CPS, du fait des réticences politiques des États membres de l'UA²³. Le Groupe des sages – formé de hautes personnalités du continent présidé par l'Égyptien Amr Moussa – n'a plus la même capacité d'entraînement qu'au moment de sa mise en place en 2007. Par ailleurs, le recours du Mozambique et de la Centrafrique à des arrangements bilatéraux avec le Rwanda lors des récentes crises sécuritaires est une nouvelle illustration de l'inadéquation de la Force africaine en attente par rapport aux exigences militaires de la gestion des conflits.

Conclusion

Les trois années restantes de la Commission « Faki II » ne seront pas exemptes de difficultés. Les réformes prévues par la Commission de Paul Kagamé seront désormais confrontées à l'épreuve des faits. Plusieurs rapports confidentiels et des fuites de documents ont mis en exergue plusieurs dysfonctionnements de gestion des ressources financières et humaines²⁴. Toutefois, la capacité de la Commission à y remédier dépend d'un dépassement des contradictions des États membres – qui veulent une Union africaine efficace tout en limitant les moyens mis à sa disposition – ainsi que d'une révolution copernicienne dans le fonctionnement de l'organisation. Or, ni la « modestie institutionnelle » de Moussa Faki, ni la défense étroite de la Commission des intérêts des États ne sont de nature à favoriser une telle évolution. En dépit de certaines avancées, la réforme a davantage révélé des lignes de fractures qu'identifié des axes forts pour l'organisation continentale. Le consensus mou qui en a résulté pourrait placer la Commission de l'Union africaine dans la situation inconfortable d'être critiquée en

22. « Conflit au Sahara occidental: l'UA met en place une troïka en lien avec l'ONU », *RFI*, 2 juillet 2018, disponible sur : www.rfi.fr/fr.

23. F. Djilo, *The Demise of Early Warning in the African Union: Regression or Opportunity for Conflict Prevention ?*, non publié.

24. PwC a notamment rendu un rapport en novembre 2020 concernant les années 2012-2018, « Project Synchrony Independent Forensic and Performance Audit of the African Union Commission », dont l'un des axes se concentrait sur les procédures d'embauche dans l'institution lors des périodes de l'ancienne commissaire Dlamini Zuma ainsi que la première année de la Commission de Faki. Le rapport n'a jamais été rendu public. Pour une description du rapport, voir : « Union africaine : malgré des audits au vitriol, la gestion des carrières à la commission reste discrétionnaire », *Africa Intelligence*, 9 juillet 2021.

permanence par les États sur son fonctionnement, tout en étant vilipendée par la société civile africaine pour son manque d'ancrage citoyen. L'un des temps forts de cette Commission sera la rencontre UE/UA qui aura lieu dans les prochaines semaines à Bruxelles et qui sera la dernière occasion pour la RDC de finir sa présidence sur un succès – ou du moins sur quelques promesses un tant soit peu ambitieuses.

Benjamin Augé est chercheur associé à l'Ifri depuis juin 2010. Docteur en géographie de l'Institut français de géopolitique (Université Paris 8), il est par ailleurs le rédacteur en chef de la lettre d'information *Africa Energy Intelligence*. Il enseigne la géopolitique du pétrole et du gaz en Afrique ainsi que les relations Golfe-Afrique au sein des executive master de HEC ainsi qu'à l'Académie diplomatique des Pays-Bas (Clingendael). Ses recherches se focalisent sur la gouvernance des pays pétroliers africains. Il s'intéresse notamment aux conflits entre les différents acteurs (locaux, nationaux, internationaux) pour le contrôle des zones pétrolières ainsi qu'aux litiges frontaliers liés aux gisements pétroliers et gaziers. Benjamin Augé travaille également sur les relations entre le continent africain et certaines puissances extérieures (Qatar, Arabie Saoudite, Turquie, Cuba et Israël).

Félicité Djilo est analyste sur les questions africaines et a travaillé dans un centre de recherche panafricain. Ses recherches portent sur les questions de gouvernance et de sécurité.

Comment citer cette publication :

Benjamin Augé, Félicité Djilo, « Nouvelle Commission de l'Union africaine (2021-2025). Défis et enjeux après la réforme initiée par Paul Kagamé », *Briefings de l'Ifri*, Ifri, décembre 2021.

ISBN : 979-10-373-0458-2

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

© Tous droits réservés, Ifri, 2021

Couverture : Le président de la Commission de l'Union Africaine, Moussa Faki, Bruxelles, Belgique, le 23 mai 2018. © Geert Vanden Wijngaert/AP/Shutterstock



27 rue de la Procession
75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org

