

Rapport de la Conference  
**Dynamique de prise de  
Decisions en Afrique**



Rapport rédigé par Jean-Christophe Hoste et Andrew Anderson  
Pretoria, Leriba Lodge 8 – 9 novembre 2010

  
EGMONT



En tant que principale institution africaine de recherche sur la sécurité humaine, l'Institut d'Etudes de Sécurité (ISS en anglais) travaille à l'avènement d'une Afrique stable et pacifiée caractérisée par le développement durable, le respect des droits humains, le respect de la loi, la démocratie, la sécurité collective et la généralisation de l'analyse selon le genre. Pour réaliser cette vision, l'ISS:

- Entrepren de la recherche appliquée, des formations ainsi que du renforcement des capacités
- Travaille en collaboration avec les autres
- Facilite et soutient la formulation de politiques
- Procède au suivi des tendances ainsi qu'à la mise en œuvre politique
- Collecte, interprète et dissémine l'information
- Constitue des réseaux aux niveaux, national, régional et international

© 2011, l'Institut d'Etudes de Sécurité

Les droits d'auteur complets appartiennent à l'Institut d'Etudes de Sécurité. L'Institut dispose du monopole d'exploitation de ses œuvres, ainsi ces œuvres ne peuvent être reproduits sans le consentement, par écrit, des auteurs et éditeurs.

Les opinions reflétés ne correspondent pas nécessairement à ceux de l'Institut, de ses administrateurs, des membres du conseil ou de ses partenaires. Les auteurs contribuent aux publications de l'Institut en qualité personnelle, de leur propre gré.

**ISBN** 978-1-920422-48-6

Première publication par l'Institut d'Etudes de Sécurité

BP 1787, Brooklyn Square 0075

Pretoria, l'Afrique du Sud

**[www.issafrika.org](http://www.issafrika.org)**

Cover photograph <http://commons.wikimedia.org>

Graphisme, Configuration et Imprimerie Marketing Support Services +27 12 346-2168

Rapport de la Conference  
**Dynamique de prise de  
Decisions en Afrique**

Rapport rédigé par Jean-Christophe Hoste et Andrew Anderson  
Pretoria, Leriba Lodge 8 – 9 novembre 2010



# Table de Matière

<b>Introduction</b> .....	1
<b>UA-UE: Comment les décisions relatives à l'Afrique sont-elles prises dans et entre ces institutions supranationales?</b> .....	2
L'Union européenne .....	2
L'Union africaine .....	3
Un exemple de position africaine commune: les négociations relatives au changement climatique à Copenhague .....	3
La dynamique des relations entre l'Afrique et l'UE .....	5
Les Accords de Partenariat Économique .....	7
<b>Prise de décision régionale et CER</b> .....	9
Architecture Africaine de Paix et de Sécurité: la Communauté de développement de l'Afrique australe.....	10
Architecture Africaine de Paix et de Sécurité dans la Corne de l'Afrique .....	11
<b>Retour vers le futur: les défis des CER et de l'UA</b> .....	13
<b>Considérations politiques</b> .....	15
<b>Programme</b> .....	19
<b>List of participants</b> .....	22



# Introduction

L'objectif de cette conférence était de mieux comprendre de quelle manière les positions sont prises au sein des organisations continentales et régionales africaines, et pourquoi. Les niveaux continentaux et régionaux de prise de décision ont été analysés afin de permettre une meilleure compréhension des dynamiques et des intérêts politiques de toute une série d'institutions, d'organisations, de pays et de leaders africains. Bien que ce sujet n'ait reçu qu'une attention politique et scientifique limitée, le comprendre est impératif pour la création de partenariats avec le continent dans le cadre de défis mondiaux tels que la paix et la sécurité, le développement économique et la protection de l'environnement. Des acteurs extérieurs tels que l'Union européenne (UE) sous-estiment apparemment la complexité des relations internationales sur le continent. Même au niveau régional, la compréhension de la dynamique à l'origine des positions adoptées par les Communautés économiques régionales (CER) est

limitée. Bien que l'Union africaine (UA) dispose d'une mission permanente à Bruxelles et que l'UE ait un statut d'observateur auprès de l'UA, il reste encore beaucoup à faire en matière de coopération et de compréhension partagée. D'après les observateurs, l'évolution de la position de l'Afrique dans le monde et l'élaboration d'un nouvel agenda continental sont nécessaires pour enclencher ce changement au niveau mondial.

Les questions suivantes relatives à la dynamique de prise de décision ont été utilisées pour guider l'analyse: quels sont les principaux moteurs et intérêts qui déterminent les processus de prise de décision panafricains? Quels sont les domaines de consensus et de divergence? Quels pays et leaders peuvent être considérés comme des parties prenantes clés au niveau régional et continental? Comment les dynamiques nationales, régionales et continentales sont-elles gérées et exploitées par les acteurs africains, mais aussi extérieurs?

# UA-UE

## Comment les décisions relatives à l'Afrique sont-elles prises dans et entre ces institutions supranationales?

L'Afrique et l'UE ont des liens historiques et politiques profonds qui remontent à l'époque de la colonisation. Aujourd'hui, l'UE est l'un des principaux partenaires stratégiques – sinon le principal – de l'Afrique au sein de l'arène mondiale. L'UE est non seulement le principal partenaire d'échanges commerciaux et d'aide au développement de l'Afrique, mais également une grande source d'inspiration pour le processus d'intégration africain. Cela ne signifie toutefois pas que les deux soient totalement comparables. Leurs politiques respectives en matière d'échanges commerciaux et d'économie diffèrent en de nombreux points, mais les deux continents restent étroitement liés. L'UE a reconnu que l'UA devait apparaître comme une interface permettant de s'engager auprès du continent tout entier bien que cet engagement souffre de la tension qui existe entre l'Afrique en tant qu'entité singulière et la reconnaissance de sa diversité. Ces organes supranationaux sont confrontés à des obstacles institutionnels et à des dynamiques politiques similaires.

### L'UNION EUROPÉENNE

Pour comprendre l'interaction entre les deux continents, nous devons examiner minutieusement la façon dont ces relations sont définies du côté européen. L'UE possède un agenda complexe en ce qui concerne ses relations internationales et donc également ses relations avec l'Afrique. Le lourd contexte historique sous-jacent de la colonisation pèse toujours sur ces relations. Les intérêts nationaux qui en résultent combinés aux relations de longue date entre les deux continents jouent par ailleurs un rôle essentiel. La prise de décision concernant l'Afrique dans l'UE devrait être analysée à plusieurs niveaux. La Commission européenne (CE) n'est pas la seule instance à prendre

des décisions quant aux politiques africaines, les États membres individuels le font également. Outre la mise en œuvre de leurs propres politiques nationales respectives, les États membres jouent un rôle direct au niveau des politiques de l'UE: les fonctionnaires de la Commission de l'UE travaillent sur la base de mandats attribués par les États membres. Même au niveau des États membres, il existe une concurrence entre les départements et les ministères. De même, la force relative des départements influence de manière capitale la prise de décision. Le rôle des leaders individuels ne devrait pas non plus être négligé.

L'UE a réalisé plusieurs avancées dans le développement de nouvelles structures destinées à son processus de prise de décision. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, l'UE possède un Président et un Haut Représentant qui sont les points de contact européens dans l'arène mondiale. Ces nouvelles étapes ont été conçues en vue d'offrir à l'UE une voix plus forte et plus cohérente dans le domaine des affaires internationales bien que la nécessité d'une stratégie, elle aussi plus cohérente, demeure urgente. Les diverses voix qui existent au sein de l'Union Européenne telles que le Conseil, la Commission, les États membres et les alliances politiques affaiblissent sa position. Certains pays européens peuvent être assez vexés de voir d'autres États membres entretenir des relations bilatérales privilégiées avec des États africains. L'Afrique intervient dans la prise de décision de l'UE excepté en ce qui concerne les dynamiques européennes internes. La Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, par exemple, financée par la Coopération Européenne au Développement a été créée à la demande de l'UA et a suscité une controverse au sein même de l'UE en raison des motifs abordés plus haut et du fait que l'aide au développement officielle (ADO) était destinée à des fins de sécurité.

## L'UNION AFRICAINE

Bien que cela n'ait pas toujours été le cas, l'UA est considérée comme un interlocuteur régional dans l'arène internationale. Elle pourrait devenir une plateforme destinée à faire progresser l'action collective qui soutient la force et l'importance du continent et à contrer la nouvelle «Ruée vers l'Afrique». Certains problèmes majeurs portent toutefois atteinte à l'efficacité et à l'importance de l'UA. Une analyse de la structure du pouvoir de l'UA et de la manière dont celle-ci influence le processus de prise de décision se révèle dès lors très utile.

Si l'on observe les institutions et les dispositions de l'UA, il apparaît clairement que l'organisation a été développée en vue de renforcer la souveraineté et n'est pas allée au-delà de la vision centrée sur l'état de l'Organisation de l'Union Africaine (OUA). Elle a été créée en tant qu'organisation intergouvernementale. Les questions liées à la souveraineté et à l'intervention jouent par ailleurs un rôle capital dans la prise de décision. Bien que le modèle d'intégration européen ait inspiré les structures et les institutions de l'UA, une autorité supranationale responsable de la prise de décision comparable à celle de leur homologue européen fait défaut auprès des organes de l'UA et plus particulièrement de la Commission de l'UA. Le personnel de l'ensemble des principaux instruments destinés à définir les politiques de l'UA est composé de représentants d'états officiels. Ces instruments sont donc le reflet des intérêts nationaux de ces derniers. La Commission de l'UA (CUA) est le plus visible et le plus actif des organes de l'UA, qui fait toutefois uniquement office de secrétariat. Ce rôle de secrétariat est le résultat de la longue et complexe chaîne politique au sein de l'UA que nous illustrerons ci-après.

L'organe de prise de décision le plus haut placé de l'Union Africaine est l'Assemblée de l'Union Africaine officiellement connue sous le nom d'Assemblée des Chefs d'État et de Gouvernement de l'Union africaine (UA-AHSG). L'Assemblée et le Conseil Exécutif composés des Ministres des Affaires étrangères des états membres de l'UA préparent des décisions pour l'Assemblée et comptent parmi les organes de prise de décision les plus influents de l'UA. Lorsqu'une proposition politique est préparée au sein de l'UA, des spécialistes désignés par les états membres travaillent dessus dans un premier temps lors de réunions d'experts. Leurs suggestions sont ensuite examinées avec soin lors d'une réunion réunissant les ministres compétents des états membres. Si la proposition a des implications budgétaires, celle-ci doit être débattue par le Comité des Représentants Permanents composé des ambassadeurs des états membres de l'UA à Addis-Abeba. Une proposition revient enfin au Conseil Exécutif qui dispose de l'autorité pour adopter certaines des

propositions. Toutefois, s'il s'agit de problèmes sensibles d'un point de vue politique, il approuve le texte et l'envoie à l'Assemblée pour l'adoption finale.

Ces dynamiques jouent également un rôle au niveau sous-régional, dans la prise de décision des Communautés économiques régionales (CER). Les CER sont considérées comme des «blocs de construction» de l'UA et des instruments destinés à poursuivre l'intégration de l'Afrique. De nombreux états africains restent fragiles et incapables de relever les défis auxquels ils sont confrontés. Cette reconnaissance constitue une force qui active des mécanismes d'intégration sur d'autres continents également. C'est ici que l'UA et les CER doivent donner l'exemple en tant qu'institutions multilatérales et supranationales. L'un des principaux problèmes des états africains reste la tension qui existe entre un intergouvernementalisme et un supranationalisme faibles. Plusieurs raisons expliquent cette situation : premièrement, les états hésitent à reléguer une partie de leur indépendance «récente» aux institutions supranationales. Deuxièmement, autrefois, les institutions internationales africaines étaient créées en réaction à quelque chose (colonialisme, apartheid) et non pour quelque chose – à l'exception d'un panafricanisme fort, mais difficile à mettre en œuvre. La période de la Guerre froide et de l'Apartheid étant révolue, l'unique critère est désormais la géographie et non la compétence. Ce modèle repose donc sur la participation, à l'exception du Maroc qui a décidé de ne pas prendre part à l'UA en raison du désaccord permanent concernant le statut du Sahara occidental. Voilà pourquoi le rôle de l'UA est fondamentalement différent de celui des CER bien qu'il ne soit pas toujours couronné de succès.

## UN EXEMPLE DE POSITION AFRICAINE COMMUNE: LES NÉGOCIATIONS RELATIVES AU CHANGEMENT CLIMATIQUE À COPENHAGUE

Lorsqu'il est question d'engagement multilatéral avec l'Afrique, on a tendance à considérer le continent comme un ensemble monolithique alors qu'il s'agit d'une combinaison complexe d'états, d'intérêts et de dynamiques géopolitiques.

Les positions africaines communes sont le produit de plusieurs facteurs et forces. Ainsi, par exemple, les intérêts nationaux des Etats membres, la personnalité, les ressources et l'agenda du président et la nature du problème soulevé jouent un rôle essentiel. Au niveau international, les influences provenant d'acteurs extérieurs tels que les anciennes puissances coloniales constituent également des facteurs importants. En outre, la politique des groupes et des blocs continue d'exercer un rôle même après la Guerre froide. Certaines sensibilités linguistiques (anglophones /

francophones) et géographiques (Nord / Sud) doivent être également prises en compte. L'un des défis majeurs à relever dans le cadre du développement d'une position africaine commune durable reste, outre la conciliation des intérêts de l'ensemble des 53 états membres, le fait que ces positions communes ne soient pas soumises à la loi. Par conséquent, les positions des états individuels concernant les positions communes sont ouvertes aux changements au fil du temps, ce qui peut au final avoir des répercussions sur la position commune si leur soutien s'avère nécessaire.

Le manque d'unité – en dépit de tous les discours – qui est apparu entre les états africains avant et pendant les négociations sur le changement climatique à Copenhague en décembre 2009 a clairement témoigné de la nature complexe des processus de prise de décision africains internes.

Pour évaluer la position de l'Afrique lors des négociations sur le climat, il est absolument indispensable de comprendre ces négociations et en particulier «The Road to Copenhagen» (En route vers Copenhague). La période d'engagement actuelle à l'égard du Protocole de Kyoto doit se terminer en 2012. On tentera ensuite de trouver un nouvel accord. Les points de vue sur la manière de parvenir à cet accord et de le mettre en application varient énormément, en particulier ceux ayant trait aux questions d'équité et de responsabilités historiques. Dans le passé, les pays industrialisés étaient les principaux responsables des émissions de CO<sub>2</sub>. Aujourd'hui, les émissions produites par les pays en voie de développement augmentent considérablement et dépasseront celles des pays industrialisés dans un avenir proche. L'économie de l'Afrique du Sud repose en grande partie sur le charbon, une source d'énergie hautement polluante. La Chine est devenue l'un des premiers émetteurs de CO<sub>2</sub> mondiaux tandis que le taux d'émissions de l'Inde monte en flèche. Malgré le défi commun que représente le changement climatique, le fossé qui sépare les pays industrialisés et les pays en voie de développement est toujours bien présent. L'une des principales questions posées à Copenhague est la suivante: qui fera quoi? Un nouvel accord reposera-t-il sur des inégalités historiques ou chacun participera-t-il à l'élaboration de la solution? L'opposition entre les États-Unis et la Chine, le G2 des négociations de Copenhague, matérialise probablement le mieux cette dichotomie. Ces deux nations leaders ont employé entre elles la manière forte, avec le Soudan jouant un rôle actif en tant que président du Groupe des 77 + Chine, exprimant les objections de la Chine et autorisant les Chinois à ne pas commenter la position des États-Unis en public.

Bien que les négociations post-Kyoto aient débuté en 2004, ce n'est qu'à la conférence de Bali en 2007 qu'une feuille de route claire pour Copenhague a été établie. L'objectif final de cette feuille de route était de parvenir à un accord légalement contraignant, du moins aux yeux de

l'Union européenne. Pourtant, en 2009, il est clairement apparu que cet objectif ne pourrait être atteint.

Le nouvel accord prit la forme d'un débat controversé durant les négociations qui ont été menées avant et pendant Copenhague. L'UE réclamait un nouveau document unique légalement contraignant. Selon elle, le protocole de Kyoto était imparfait en raison des inquiétudes suscitées par la vente de droits d'émissions par les anciens pays du Bloc de l'Est. A la suite du déclin industriel provoqué par la chute du communisme, ces pays continuent à émettre moins de gaz à effet de serre que durant les années 1990, l'année de référence du Protocole de Kyoto. L'UE souhaitait que tous s'engagent dans un nouvel accord, y compris les pays en voie de développement dans la mesure où leur contribution dans les émissions mondiales connaît une croissance rapide. Ceci fut toutefois mal interprété par certains des partenaires les plus proches de l'UE – notamment le Groupe africain, l'Alliance des Petits États Insulaires (APEI) et les Pays les moins développés (PMD) – et utilisé par d'autres pour bloquer les négociations. Cette situation s'est soldée par le départ notoire du Groupe africain durant les négociations car le groupe souhaitait progresser sur les deux instruments à savoir l'AWG-LCA et l'AWG-KP.

Copenhague : un échec ou un succès? Cela dépend du point de vue, mais ce qui est intéressant, c'est la présence du Groupe africain. Celui-ci était plus coordonné que jamais malgré les nombreuses différences au sein même du groupe et la loyauté distincte envers d'autres pays comme la Chine et d'autres groupes négociants tels que le Groupe des 77.

La préparation d'une position commune concernant les intérêts communs et le renforcement des capacités a été significative. Même si les pays africains s'étaient déjà réunis durant des négociations sur le climat, le niveau de coordination n'avait jamais été aussi élevé. La Position africaine commune fut le résultat d'une coopération à long terme et soutenue au niveau continental. La position dont ils ont fait part à la table des négociations était inspirée de la Déclaration de Nairobi de l'Union Africaine de 2009.

La Position africaine commune peut doter l'Afrique d'un cadre qui lui permettrait de progresser dans l'arène mondiale et vers l'intégration. Le changement climatique en lui-même représente un défi supranational et met dès lors en question l'approche africaine actuelle à l'égard de la souveraineté (voir aussi la prise de décision régionale en Afrique). Le régime climatique peut apparaître comme l'arène dans laquelle est entièrement développé un agenda panafricain plus vaste. Il n'est pas étonnant que l'Afrique ait largement soutenu l'approche multilatérale. Pourtant, un blocage du processus et une gestion inefficace du changement climatique pourraient renforcer les conflits et les divisions. Les négociations sur le climat ne sont pas seulement importantes pour l'Afrique en raison de

la vulnérabilité climatique du continent, elles se révèlent également essentielles dans la mesure où il peut s'agir d'un marche-pied vers une meilleure intégration régionale. Afin de permettre le développement de la Position africaine commune, un engagement politique plus soutenu et davantage de capacités aux niveaux nationaux sont absolument indispensables pour prendre des décisions difficiles. Ceci n'est pas toujours évident dans un continent où l'édification des nations et la réalisation d'un consensus national sont des processus encore précaires.

La mise en œuvre de la Position africaine commune durant les négociations n'a pas résisté aux différences internes qui séparent les états africains. Ce débat a finalement abouti à la marginalisation du Groupe africain lors de la dernière étape des négociations et permis à l'Afrique du Sud de se démarquer en faisant partie des pays BASIC. Ces différences peuvent être en partie liées aux divers intérêts et loyautés parmi les états africains et au fait que ceux-ci appartiennent à plusieurs groupes de négociation. Au fil des négociations, il est apparu évident que les problèmes politiques et économiques nationaux et régionaux ont influencé de manière capitale la position africaine. L'un des cas les plus marquants fut le désaccord entre le Premier ministre éthiopien Meles Zenawi, à la tête du Groupe africain, et Lumumba Di-Aping, chef de la délégation soudanaise et président du groupe des 77 + Chine. Meles Zenawi a présenté une proposition commune soutenue par l'UE concernant un fonds annuel de 100 millions d'euros pour l'Afrique. Lumumba Di-Aping a immédiatement rejeté la proposition, accusant Zenawi de vendre l'Afrique. Même s'ils représentaient deux groupes de négociations différents, la confrontation entre les Éthiopiens et la délégation soudanaise fut influencée par plusieurs facteurs lors des négociations sur le climat comme la relation entre le Soudan et la Chine, des conflits de personnalité entre le Premier ministre Zenawi et M. Di-Aping ainsi que des problèmes nationaux et régionaux tels que le Sud Soudan et le Bassin du Nil.

Une analyse de cette dynamique montre dans quelle mesure des problèmes internes à l'Afrique représentent un facteur souvent négligé dans la détermination d'une position africaine commune et la prise de décision en Afrique en général. Cela peut sembler évident, mais les négociations de Copenhague ont montré que ce n'était pas le cas pour les autres parties négociantes qui se trouvaient autour de la table et le désaccord entre l'Éthiopie et le Soudan en est un exemple.

Le Soudan a exercé la présidence du groupe des 77 + Chine, en se constituant le héros du Sud. Le pays s'est présenté comme la voix du Sud. Outre les liens économiques et diplomatiques étroits que le Soudan entretient avec la Chine, certains dossiers africains ont joué un rôle dans la confrontation entre l'Éthiopie et le Soudan.

Au Soudan, les élections d'avril 2010, le mandat d'arrêt de la CPI lancé à l'encontre du Président El Béchir et l'approche du référendum du 9 janvier 2011 pourraient avoir joué un rôle. Au niveau régional, l'Éthiopie et le Soudan s'opposent sur deux questions actuelles à savoir l'éventuelle indépendance du Sud Soudan en 2011 et les Eaux du Nil. Le Sud Soudan décidera de son indépendance en janvier 2011 par le biais d'un référendum. Ce référendum a soulevé des sentiments au Soudan et plus généralement dans la Corne de l'Afrique. L'Éthiopie soutient avec ferveur l'indépendance du Sud Soudan et est, avec le Kenya et l'Ouganda, un investisseur important dans le Sud. L'indépendance signifierait non seulement des changements au niveau de la sécurité régionale, de la production pétrolière et de la gouvernance de l'eau, mais elle pourrait aussi raviver les poussées d'indépendantisme de mouvements au Soudan (Darfour) et en Éthiopie (Omoros et Somalis). La gouvernance de l'eau est un cas intéressant dans la mesure où la gestion du Nil représente un point de conflit depuis assez longtemps. La situation actuelle est désavantageuse pour les états riverains supérieurs, en particulier pour l'Éthiopie. Plus de 85 pour cent des eaux du Nil qui s'écoulent à travers le Soudan et l'Égypte proviennent des montagnes d'Éthiopie. Or, selon les termes des traités du Nil de 1929 et 1959, l'Éthiopie n'a pas le droit d'utiliser cette vaste ressource pour son agriculture et la production d'énergie hydraulique. L'Égypte et le Soudan ont constitué un front face aux états riverains supérieurs tels que l'Éthiopie qui réclament le droit d'utiliser leur part d'eau. Le passé de déstabilisation mutuelle entre l'Égypte, l'Éthiopie et l'Égypte et le Soudan illustrent parfaitement la fragilité d'une région où l'instabilité est permanente.

Le rôle exercé par les opportunités politiques et économiques nationales dans les processus de prise de décision est évident et soulève des questions concernant la position du continent sur de nombreux points fondamentaux. Comme le montrent les négociations relatives au changement climatique, la détermination d'une 'position africaine' se révèle un processus complexe qui rassemble toute une série d'intérêts nationaux, des organisations continentales (UA) et régionales (SADC, CAE, IGAD...) ainsi que différents styles de leaderships. C'est sur cette interaction complexe entre les états lors de la détermination de positions communes dans des régimes internationaux que s'était concentrée la première session.

## LA DYNAMIQUE DES RELATIONS ENTRE L'AFRIQUE ET L'UE

Cette dynamique de prise de décision interne intervient également dans les relations entre l'Afrique et l'UE. Avec cette dynamique en toile de fond, nous pouvons

examiner de plus près le partenariat Afrique-UE. La Stratégie Commune Afrique-UE (SCAE) constitue le nouveau fondement de la coopération UE-Afrique. Dans le cadre de cette conférence, deux exemples ont été détaillés avec d'une part l'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité (AAPS) qui apparaît comme un exemple positif d'efforts concertés entre l'UA et l'UE. Les Accords de Partenariat Économique (APE) dont n'émane aucune tentative de création de synergie entre les continents, ont fait l'objet de discussions. C'est lorsque les intérêts européens et africains sont formulés clairement et coïncident que la SCAE fonctionne le mieux. La Facilité de soutien à la paix (FSP) est un exemple de coopération entre l'UA et les CER avec le soutien de l'UE pour négocier les opérations de stabilisation dans les pays africains tels que la Mauritanie. D'autres questions telles que celle de la migration sont nettement plus délicates en raison de l'absence de politique de migration cohérente au sein de l'UE. Ceci étant dit, la migration en provenance d'Afrique du Nord et de l'Ouest fut l'un des moteurs de la création de FRONTEX, l'agence pour la sécurité aux frontières de l'UE.

La philosophie de l'«Afrique aux Africains» de l'UE qui consiste pour l'UA et les organisations régionales africaines à lancer des initiatives tout en étant soutenues par l'UE constitue un facteur essentiel dans cette approche. Toutefois, ce «processus d'africanisation» n'a pas encore atteint son objectif et certains observateurs ont même remarqué que la Stratégie Commune était un remodelage des relations traditionnelles. Cela ne signifie pas qu'il y ait une absence d'engagement et d'implication de la part de l'Afrique dans la SCAE. La Stratégie Commune aurait pu être plus efficace si les officiels y participant étaient suffisamment haut placés pour prendre des décisions concernant des problèmes politiques délicats. Néanmoins, l'UE consacrera 20 milliards d'euros par an à des problèmes abordés par la SCAE et les APE. Le soutien financier accordé par l'Europe et provenant de diverses enveloppes est donc important.

La philosophie de l'«Afrique aux Africains» embrassée par l'UE influence en outre le soutien institutionnel de l'UA et des CER. L'UE et la Commission en général tentent d'intervenir à tous les niveaux afin de renforcer l'efficacité des institutions et de les rendre moins exclusives pour toute une série de parties prenantes. Au niveau national, la Commission européenne contribue à améliorer l'efficacité des parlements et la coordination des acteurs non étatiques. Au niveau régional, l'UE mène des projets de renforcement des capacités avec la plupart des CER. L'UE a pour objectif d'aider les CER à travailler plus efficacement bien qu'elle ne s'y soit pas toujours prise de la manière la plus appropriée et ait ignoré les agendas et dynamiques internes des régions. Au niveau continental, l'UE soutient l'UA par le biais d'un

programme de renforcement des capacités. Ces processus de renforcement des capacités prennent toutefois du temps et doivent être respectés par l'UE. Outre ce renforcement des capacités, l'UE et l'UA ont établi un dialogue politique de niveau élevé, avec des réunions générales et sectorielles entre les deux Commissions.

Les APE constituent une question à caractère supranational et relèvent donc de l'autorité de la Commission. Chose intéressante, la manière dont la Commission a géré l'aspect commercial du débat et qui a entraîné une dégradation des relations avec les nations africaines inquiète les Ministères des Affaires Étrangères des États membres. Certaines étapes du processus des APE ont été marquées par une certaine confusion à propos du contenu du débat. Il était en effet difficile de savoir s'il s'agissait d'un processus commercial, d'intégration régionale ou d'aide. La faute revient aux directions générales du commerce et du développement qui n'ont pas souhaité aborder la question des APE.

Avec le troisième Sommet Afrique-UE, il est essentiel de comprendre les processus de prise de décision concernant la position européenne lors du Sommet. Il convient, dans un premier temps, de savoir qui représentait l'Union européenne au Sommet. Le Président de l'UE Herman Van Rompuy dirigeait le Sommet, tandis que José Barroso, le Président de la Commission européenne, était à la tête de la délégation. La Haute Représentante de l'Union européenne Catherine Ashton et le Commissaire européen au commerce Karel De Gucht n'étaient pas présents ce qui montre que l'UE ne souhaitait pas traiter des questions controversées telles celle des APE lors du Sommet. [Détail intéressant, M. De Gucht a participé à la réunion de l'Assemblée parlementaire des ACP à Kinshasa du 2 au 4 décembre 2010.] Des observateurs ont néanmoins remarqué que l'on ne pouvait pas aborder la question des APE séparément car ceux-ci font partie des relations UE-Afrique. L'un des facteurs qui influencent les décisions concernant le Sommet est la grande visibilité de ce dernier dans la presse. Le Sommet étant très sensible sur le plan politique en raison de points épineux tels que le mandat d'arrêt lancé par la CPI à l'encontre du Président El Béchir ou les relations tendues entre le Royaume-Uni et Mugabe, certains hommes politiques seront moins enclins à y assister s'ils risquent d'être confrontés publiquement à ces questions délicates. Certains observateurs ont remarqué que l'objectif de nombreux décideurs était de conclure le Sommet sans incident. Toutefois, selon les experts, ce Sommet permettrait de progresser vers un partenariat plus égal et peut-être même vers un dialogue politique plus substantiel. Reste à savoir si l'UE affichera une cohérence et une harmonisation accrues au niveau national.

La prise de décision de l'UE sur l'Afrique est complexe et inclut de multiples niveaux comme on a pu le voir. Des

changements ont été opérés depuis le Traité de Lisbonne, mais rien de radical. L'UA a besoin d'une voix africaine forte, cohérente et avertie à Bruxelles, or actuellement, elle ne possède même pas de Représentant Permanent auprès de l'UE. C'est le cas malheureusement de nombreuses délégations africaines, exception faite de l'Afrique du Sud. L'UA devrait assurer sa présence en plaçant, à la tête de sa délégation, un diplomate visionnaire ou très influent sur le plan politique. Ce représentant devrait être assisté par du personnel expérimenté qui entretient des relations étroites avec des (leur propres) experts et chercheurs afin de saisir la dynamique des relations UE-Afrique et de prise de décision.

## LES ACCORDS DE PARTENARIAT ÉCONOMIQUE

Les APE sont l'une des questions les plus controversées dans les relations UE-Afrique. Les APE sont basés sur l'Accord de Cotonou et se concentrent sur le développement et l'intégration régionale. Ils couvrent également les relations commerciales entre l'UE et l'UA à la suite de nombreuses décisions prises par l'Organisation Mondiale du Commerce en vue de supprimer les préférences commerciales existantes pour les remplacer par des accords commerciaux réciproques. Avant d'examiner les expériences liées aux APE, il convient de se rappeler que le commerce reste profondément enraciné dans des processus de prise de décision nationaux. Les pays et les régions sont confrontés à divers défis et possèdent des approches très différentes. Au niveau des États africains, l'expérience en matière de négociations commerciales reste très limitée. Les négociations de libre-échange bilatérales étaient rares, ce qui limitait la compréhension du processus d'intégration commerciale. En outre, de nombreux États africains sont classés dans la catégorie des Pays les moins développés (PMD) et bénéficient déjà d'avantages et de plans d'accès au marché, ce qui les incite peu à conclure de nouveaux accords commerciaux ou à intégrer de nouvelles zones de libre-échange. L'un des défis à relever dans le cadre des relations UE-Afrique consiste à établir un lien entre les aspects commerciaux et l'aide étant donné que l'UE est le premier partenaire de l'Afrique dans les deux domaines.

La souveraineté continue d'occuper une place importante, ce qui explique pourquoi il n'est pas réellement envisagé d'élargir la Communauté économique africaine. Il en va de même pour les APE. Il n'y avait aucune «expérience africaine unique», aucune position commune. L'UE a négocié avec les régions séparément. La cohérence et le dialogue sont limités entre les régions. Une question subsiste: qui a décidé de diviser les négociations

selon les régions? Était-ce une décision commune ou celle-ci a-t-elle été imposée par l'UE? En fait, certains observateurs évoquent une sorte de politique du «diviser pour mieux régner». Les secrétariats des CER influencent de manière limitée les négociations, ce qui ramène aux (au manque de) capacités des CER en matière de négociation. Il était évident dès le départ que les organisations régionales étaient incapables de participer aux négociations commerciales. Les négociations ont par ailleurs ignoré, sous l'influence de considérations économiques, la structure interne, les engagements historiques et les affinités culturelles des organisations régionales ainsi que la multi-appartenance de nombreux pays africains. L'UE souhaitait traiter avec les CER à niveau égal, mais a négligé le processus et le temps nécessaire au transfert de souveraineté vers ces organisations. La division et l'enchevêtrement des CER et des agendas nationaux ont entraîné un manque de cohérence et n'ont pas amélioré l'intégration régionale au final.

Malgré un changement positif et un engagement accru entre les pays africains et l'UE, l'impact global des APE dans les CER telles que la SADC est, au mieux, mitigé. Dans le cas de la CDAA, selon les experts, l'APE a en fait sous-estimé le processus d'intégration en raison de la manière dont les groupements ont été créés et du fait que certains États membres finiront par s'engager dans plusieurs APE. Reste toutefois un point de vue plus positif. Les APE peuvent fonctionner comme un catalyseur pour comprendre les objectifs des CER et stimuler la société civile dans la région en ce qui concerne les questions commerciales. Les CER ont également pu développer une compréhension mutuelle dans les régions et engager des parties prenantes européennes.

Certains enseignements peuvent être tirés des APE pour les relations entre l'Afrique et l'UE. L'Afrique doit mieux s'organiser afin de pouvoir gérer les problèmes au niveau continental. Une coordination et une communication plus soutenues entre les États africains ainsi qu'une description claire des objectifs communs s'avèrent indispensables. Le secteur privé, la société civile et d'autres acteurs devraient s'impliquer davantage, ce qui est compliqué car ces secteurs ne sont pas encore parvenus à s'organiser à l'échelle continentale. Ceci est également mentionné dans le rapport d'audit de l'UA.<sup>1</sup> L'UE devrait tirer des leçons de son travail sur les APE avec les CER africaines. Aucun critère bien établi n'a été émis concernant la sélection d'organisations avec lesquelles travailler. L'UE n'a pas tenu compte des dynamiques existantes, ce que les experts considèrent comme condescendant, et n'a pas compris suffisamment les dynamiques au niveau continental, régional et national. Il existe une divergence d'opinion entre les observateurs à propos de la nécessité pour les deux parties de discuter des APE lors de futurs

sommets Afrique-UE. Tandis que certains estiment qu'il s'agit d'une urgence, les décideurs craignent que le fait de se focaliser sur ces discussions renforce les craintes politiques et fasse oublier les vraies questions à traiter lors des négociations. Il est plus important, d'après eux, de se concentrer sur la manière de progresser dans la coopération Afrique-UE, d'améliorer le dialogue politique et de renforcer l'efficacité du soutien de l'UE. L'Afrique et l'UE ont d'innombrables points en commun sur des sujets tels que la sécurité, le changement climatique et le monde multipolaire, points en commun qui devraient se traduire par une alliance dans l'arène mondiale.

L'UE possède un agenda complexe sur le plan des relations avec l'Afrique, qui est motivé par l'idée que l'UE est le premier partenaire de l'Afrique où intégration régionale, aide et commerce revêtent une importance toute particulière. D'autres questions telles que la sécurité et le changement climatique figurent également parmi les priorités de l'agenda européen. En effet, l'UE est non seulement un partenaire qui soutient l'Afrique au

niveau du régime du changement climatique, mais elle veille également à ce que l'agenda contribue à rendre les économies africaines plus soucieuses de l'environnement grâce à une aide financière et technologique. Si l'UE souhaite jouer sérieusement son rôle de partenaire principal et naturel de l'Afrique, elle doit accepter le caractère souvent très complexe des problèmes propres à ce continent. L'UE doit tenir compte de cette complexité dans son interaction avec les dirigeants africains. Jusqu'à présent, comme l'ont montré les APE, l'UE l'a gérée de manière inappropriée. A qui appartient la relation Afrique-UE? Voici une question à laquelle il faut répondre sans tarder et qui n'a pas de réponse précise. Tout le monde adhère au discours selon lequel le partenariat devrait être égal. L'UE a orienté ses politiques vers cet objectif. Mais il reste certains obstacles tant du côté européen que du côté africain. L'UE doit rester attentive à la dynamique de prise de décision en Afrique tandis que les dirigeants africains doivent mettre en place une politique étrangère cohérente propre à eux.

# Prise de décision régionale et CER

Dans cette section du rapport, nous examinerons minutieusement les processus d'intégration (sous-)régionaux et détaillerons les exemples mentionnés plus haut de l'AAPS et du commerce dans le contexte des CER.

L'intégration régionale sur le continent africain est compliquée par l'enchevêtrement des différentes CER comparable à un «bol de spaghetti». Il est évident qu'il existe un écart entre l'intégration régionale déclarative et la réalité économique et politique. Des facteurs politiques fondamentaux doivent être pris en considération lors de la création d'une interface efficace entre l'UA et les CER: les CER ont été créées avant l'UA; elles ont évolué à leur propre manière tandis que l'OUA se concentrait sur la souveraineté de l'Afrique; elles possèdent des cultures institutionnelles différentes et sont confrontées au défi du timing et des multiples appartenances pour être des blocs de construction efficaces de l'UA.

Pour comprendre de manière globale les processus de prise de décision au sein des CER, nous devons examiner leurs structures et voir comment elles fonctionnent et quels sont les rapports qu'elles entretiennent avec l'UA. Nous obtiendrions ainsi un aperçu suffisant pour débattre de leurs fonctions et de leurs défis et examiner s'il n'existe pas d'autres alternatives au modèle actuel.

En ce qui concerne les secrétariats des CER, nous notons une différence significative au niveau de leur efficacité opérationnelle. Cette situation est due en grande partie à la manière dont ces secrétariats ont été créés et de l'investissement engagé dans ces institutions par leurs gouvernements membres respectifs. Les secrétariats sont supposés mettre en place une coopération entre les états membres, fournir une assistance technique et administrative, assurer un suivi et mener des recherches afin de soutenir le développement et la mise en œuvre de politiques régionales. Les secrétariats sont en réalité un exemple de

«capture bureaucratique»: contrairement aux présidences, les bureaucraties durent et ne sont pas neutres, mais possèdent leurs propres agendas. Ceci peut porter atteinte à l'appropriation politique de la régionalisation. Il en va de même pour la bureaucratie de l'UA.

Les CER doivent faire face aux implications pratiques du conflit qui oppose le supranationalisme et les intérêts nationaux. Les états hésitent à renforcer les points de contact nationaux au sein des CER car ils ne veulent pas autoriser les organisations à fonctionner de manière indépendante. En outre, beaucoup reste encore à faire en ce qui concerne la structure organisationnelle des CER. Les effectifs et les compétences ne sont pas assez développés. Les fonds engagés par des acteurs extérieurs sont l'objet d'une dépendance excessive contrairement aux fonds régionaux, en particulier en ce qui concerne les problèmes stratégiques tels que la sécurité et la baisse du niveau de pauvreté. Les secrétariats ne disposent pas de capacités suffisantes pour soutenir et développer des objectifs et stratégies communs. Conséquence: les secrétariats sont incapables de travailler à un niveau supranational ni de promouvoir l'intégration régionale tant que les régions ne sont pas reconstituées ni reconçues.

Certains de ces problèmes ressurgissent au niveau du développement et de la mise en œuvre des politiques régionales. Les CER ont été formées en vue de soutenir l'intégration économique régionale. Le commerce pourrait jouer un rôle capital dans les politiques des organisations régionales dans la mesure où il représente un puissant instrument d'intégration économique régionale et mondiale, or le commerce interafricain est pratiquement inexistant. L'infrastructure se concentre toutefois sur l'extraction de matières premières, ce qui pourrait entraver la stimulation du commerce transfrontalier. Ainsi, par exemple, la majorité des échanges commerciaux

réalisés dans la région de la SADC se font avec des acteurs extérieurs et non avec d'autres états africains, au sein ou à l'extérieur de la région de l'Afrique australe. La plupart des experts s'accordent à dire que l'intégration économique actuelle n'est pas positive pour l'Afrique bien que le commerce extrarégional soit capital au développement et à l'intégration en Afrique et que le commerce intrarégional améliore les capacités.

Au niveau mondial, le continent ne semble pas disposer des capacités et du potentiel qui lui permettraient d'influencer les négociations commerciales à l'OMC. De même, sa balance commerciale est très inégale. Ses exportations consistent principalement en des produits de base tandis qu'il importe d'importantes quantités de produits manufacturés. Étant donné que l'UA repose sur les CER, ces processus commerciaux devraient être soutenus en améliorant la coopération institutionnelle et infrastructurelle ainsi que le renforcement des capacités en matière de négociations commerciales. Depuis 2008, l'OMC a entamé la revalorisation des missions africaines auprès de l'OMC en engageant de nouveaux stagiaires. Ceci a permis aux équipes de négociation africaines de réunir leurs experts autour de points centraux afin qu'ils optimisent leurs capacités de négociation.

## **ARCHITECTURE AFRICAINE DE PAIX ET DE SÉCURITÉ: LA COMMUNAUTÉ DE DÉVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE AUSTRALE**

Les CER sont non seulement responsables de l'élaboration de politiques transrégionales en matière de commerce et de développement, mais ont également une responsabilité similaire dans le domaine de la paix et de la sécurité. Les agences régionales sont considérées comme des actrices utiles pour imposer et mettre en œuvre des missions de maintien de la paix et de sécurité conformément à l'Article 53 de la Charte des Nations Unies. La résolution 1631 a réaffirmé l'approche multidimensionnelle à l'égard de la paix et de la sécurité ainsi que le rôle des CER en 2005. La coopération sur la paix et la sécurité entre l'UA, les CER et les mécanismes de coordination des Brigades Régionales en Attente de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique du Nord a été formalisée dans un Mémoire d'Entente qui stipule leurs responsabilités communes. La Charte déclare que la coopération entre les opérations régionales des Nations Unies et celles de l'UA est autorisée, mais les relations entre les CER, le Conseil de paix et de sécurité de l'UA et les Nations Unies ne sont pas clairement définies et devraient être davantage développées. La relation qui unit l'UA et les CER est importante, mais difficile car les CER possèdent une plus grande expérience et ont,

d'après les observateurs, souvent entravé la capacité de l'UA à surveiller des interventions de maintien de la paix complexes.

L'analyse repose sur la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), mais pourrait donner un certain aperçu des CER africaines en général.

La SADC est née du groupe des États de première ligne dont l'objectif était la libération politique de l'Afrique australe. La SADC fut précédée par la Conférence de coordination du développement d'Afrique australe (SADCC). Le but de l'organisation est passé de la libération politique et de la défense à l'intégration économique à la suite de l'indépendance des autres pays d'Afrique australe. La SADC compte actuellement les états membres suivants: Angola, Botswana, République démocratique du Congo (RDC), Lesotho, Madagascar, Malawi, Île Maurice, Mozambique, Namibie, Seychelles, Afrique du Sud, Swaziland, République unie de Tanzanie, Zambie et Zimbabwe.

L'Organe de Coopération en matière de Politique, Défense et Sécurité (OCPDS) de la SADC joue un rôle d'avant-garde en tant qu'élément des mécanismes institutionnels pour la promotion et le maintien de la paix et de la stabilité dans la région. Des anomalies existent toutefois. La formation de l'OCPDS de la SADC et sa transformation ultérieure en un organe de sécurité de la SADC devraient être considérées comme une composante du processus de transformation de la communauté économique régionale elle-même. L'intégration des structures qui ont précédé telles que le Comité interétatique de défense et de sécurité (CIDS) datant des États de première ligne s'est révélée difficile. La question est de savoir si l'OCPDS devrait être doté d'un secrétariat fort et d'un système de troïka faible ou d'un secrétariat solide qui gère les activités quotidiennes couplé à un système de troïka fort qui informe et dirige les activités?<sup>22</sup> Le rôle de la présidence qui consiste à rationaliser les décisions qui ont été prises et à assumer le leadership est crucial. Un exemple : lorsqu'il était président de l'OCPDS entre août 2007 et août 2008, l'Angola n'est pas parvenu à répondre aux situations de crise au Zimbabwe et en RDC. Les angolais n'ont pas réussi à accueillir de réunion de haut niveau de la troïka après les élections au Zimbabwe et ne sont pas non plus parvenus à en organiser une lors du Sommet de l'UA à Sharm el Sheik en juillet 2008. Il existe néanmoins plusieurs exemples de coopération régionale plus étroite sur la sécurité en Afrique. La CEDEAO possède une infrastructure bien développée, avec un Chef d'État major, un vaste planning et des quartiers généraux de formation. Mais il est évident, de manière générale, que les organisations régionales ne disposent ni du leadership fort et adéquat ni des vastes pouvoirs exécutifs qui leur seraient nécessaires.

La Brigade en Attente de la SADC représente un élément important de l'architecture sécuritaire de la région. Celle-ci est néanmoins basée dans une région pauvre et pourrait tirer profit d'un soutien externe pour améliorer son efficacité. Un financement plus approprié pour la SADC et l'UA est réellement nécessaire dans la mesure où des interventions soutenues requièrent des ressources et des fonds. Ce financement a toutefois également été utilisé pour contraindre l'UA et les CER à s'engager dans un cadre temporel artificiel pour l'intégration, par exemple. Si les états africains veulent éviter toute ingérence extérieure, ceux-ci doivent investir davantage dans la sécurité et le développement. Tant qu'ils ne seront pas capables de répondre à ces besoins fondamentaux pour leurs citoyens, ils seront soumis aux agendas étrangers.

Autre défi: le manque de responsabilité des comités nationaux. Ces comités ne sont pas entièrement développés et sont même inexistant dans certains cas. S'ils fonctionnent, ils reçoivent des instructions de la part de l'état membre respectif et les secrétariats ne disposent ni du pouvoir ni de l'autorité qui les rendraient responsables. Le niveau exécutif des CER et de l'UA n'a pas été entièrement développé. Cette situation doit être améliorée par le biais d'un cadre de renforcement des capacités qui se concentrerait, entre autres, sur la planification, l'administration et le financement de programmes qui permettraient aux CER d'exécuter leur mandat de manière plus efficace.

## ARCHITECTURE AFRICAINE DE PAIX ET DE SÉCURITÉ DANS LA CORNE DE L'AFRIQUE

L'ensemble des intérêts locaux, nationaux, régionaux et extérieurs qui interagissent dans la région de la Corne de l'Afrique est varié et l'éventail de processus politiques régionaux et internationaux complexe. Il s'agit de la frontière entre l'Afrique et le Moyen-Orient où la Lybie, Israël, l'Égypte, l'Arabie Saoudite et autres jouent un rôle capital. Le Bassin du Nil, par exemple, est le cadre de tensions interétatiques et intra-étatiques. Les relations entre le Soudan, l'Égypte et l'Éthiopie illustrent les interférences transfrontalières réciproques qui compliquent la matrice des relations interétatiques. Les conflits qui affectent la Corne de l'Afrique ont des dynamiques intérieures, régionales et extérieures. Durant la conférence, l'analyse s'est concentrée sur l'IGAD, l'Érythrée, le Soudan et la Somalie.

Bien qu'un certain nombre de CER aient été établies dans la région, la plus importante reste l'Agence Intergouvernementale pour le Développement (IGAD). L'UA et l'IGAD ont assuré conjointement le contrôle de la Brigade en Attente de l'Afrique de l'Est (BRIGAAE)

jusqu'à la fin 2006. Début 2007, la coordination a été reprise par le Mécanisme de Coordination de la Brigade en Attente de l'Afrique de l'Est (MCBRIGAAE). L'opérationnalisation cohérente de la BRIGAAE est entravée par des conflits et des rivalités interétatiques dans la région de la Corne, par les intérêts divergents des principaux acteurs internationaux, par l'appartenance enchevêtrée de pays à différentes CER et à la double affiliation dans des brigades régionales. Le conflit frontalier entre l'Éthiopie et l'Érythrée est un exemple d'intérêts divergents. Les divisions et les rivalités internes qui opposent l'Éthiopie et l'Érythrée à propos de leur conflit frontalier bloqué a limité l'IGAD dans sa capacité à contribuer à la résolution de cette crise. L'IGAD n'est pas non plus parvenue à mettre en application l'Accord de Paix Global (CPA) entre le Nord Soudan et le Sud Soudan (bien qu'elle ait joué un rôle majeur dans sa négociation) ni à trouver une solution à la crise en Somalie.

Les études de cas du Soudan et de la Somalie mettent l'accent sur certains défis pour la prise de décision africaine et régionale concernant la sécurité, l'économie et d'autres thèmes. L'utilisation de ces deux études de cas est importante car celles-ci illustrent la complexité des réalités politiques dans la Corne de l'Afrique et le continent. Les modèles, les choix rationnels et les concepts tels que les cultures politiques ont des limites.

Un référendum a été organisé au Sud Soudan afin de savoir si celui-ci voulait rester dans un Soudan unifié ou – ce qui sera probablement le cas – devenir indépendant (les premiers résultats étaient de 98,8% en faveur de l'indépendance). Ce référendum marque la dernière étape du CPA qui fut la pierre angulaire des négociations de paix qui se sont tenues dans le cadre de la structure de l'IGAD. Le choix de tenir des négociations pendant un mandat de l'IGAD est significatif car il s'agit de la CER la plus pauvre et la plus faible d'Afrique. Cette faiblesse a été son principal avantage et l'est peut-être toujours, d'après les experts. Elle dépendait de forces extérieures et est apparue comme une couverture pratique pour les acteurs extérieurs, au sein de la région, mais aussi en dehors. Il est difficile d'évaluer la nature des négociations car les traces écrites se font de plus en plus rares. Les discours et les méthodes ne sont plus matérialisés. Les négociations de paix au Soudan furent à peine présentées au public, à l'exception d'un rapport principalement kenyan<sup>3</sup>. Les Kenyans n'ayant pas eux-mêmes fait preuve d'impartialité vis-à-vis du MPLS, il est difficile de se faire une idée objective de la manière dont les décisions ont été prises. Les observateurs ont toutefois noté que l'IGAD allait dans le sens du MPLS au fil des années. Depuis le CPA, l'IGAD n'a pas encore réussi à exercer un rôle important dans la région. Il a été mis à l'écart concernant le Soudan et se consacre à la Somalie.

N'ayant pas pu obtenir de résultats clairs, l'IGAD a incité l'UA à prendre une décision concernant le déploiement de forces de combat en Somalie avec des troupes issues de deux états membres de la BRIGAAE à savoir le Burundi et de l'Ouganda. La situation est devenue plus dangereuse aussi bien pour les civils que pour les forces chargées du maintien de la paix. L'IGAD n'est toutefois pas suffisamment équipée ni soutenue pour gérer la situation actuelle. Les forces pour le maintien de la paix sont en effet confrontées à des acteurs tels qu'Al-Shabaab<sup>4</sup> et à une population civile de plus en plus hostile. Comme ce fut le cas pour l'intervention éthiopienne autrefois, les troupes pour le maintien de la paix sont en fait considérées comme des forces d'occupation tandis que les combats qui ont lieu à Mogadiscio accablent la population civile. Le mandat d'intervention n'a pas réussi à formuler de réponse à cette situation dans la mesure où

il ne fait même pas référence à la protection des civils. Le principal problème de cette mission de maintien de la paix est la faiblesse de son mandat: celui-ci soutient un processus de paix dysfonctionnel et ne fournit dès lors aucune solution à la crise. Pour éviter ce type de politiques inefficaces, les futures missions en Somalie et ailleurs en Afrique devraient reposer sur une approche plus holistique, complète et réaliste qui tient compte des dynamiques régionales et internationales, et moins sur une approche idéologique et financière. Nous faisons référence ici aux stimulations financières d'acteurs extérieurs tels que les Nations Unies et en particulier les États-Unis pour inciter d'autres à exercer un mandat imparfait ou inadéquat. L'UA et l'IGAD se sont ainsi engagées dans des interventions de maintien de la paix où il n'y avait pas de paix à préserver ni de volonté d'intervenir de la part des Nations Unies.

# Retour vers le futur

## Les défis des CER et de l'UA

L'UA et l'IGAD se sont engagées dans la mission pour le maintien de la paix en Somalie sans qu'aucune d'elle n'ait de mandat solide ou n'y trouve des intérêts. Ces deux institutions se sont engagées car les États-Unis et d'autres acteurs extérieurs leur avaient fait des promesses d'ordre politique et financier. Dans la mesure où ces acteurs extérieurs influencent de façon majeure la prise de décision régionale en Afrique, ils devraient éviter d'avoir recours à des méthodes et des interventions forcées avec les pays et organisations africains si ce n'est pas dans les meilleurs intérêts du continent.

Un dialogue approprié avec l'UA et les CER africaines est nécessaire pour évaluer la nature d'un problème et trouver la meilleure solution. Ce n'est pas uniquement la faute des acteurs extérieurs. L'Afrique devrait être capable et désireuse de donner le ton au niveau régional. Mais si les nations africaines ne souhaitent pas coopérer plus étroitement ni transférer davantage de pouvoir au niveau régional et continental, l'espoir de voir adoptées des politiques appropriées, équilibrées et efficaces concernant les questions d'ordre régional est mince.

Pour y parvenir, un pouvoir exécutif plus fort et plus efficace se révèle indispensable au niveau régional et continental. Nous avons déjà fait référence aux secrétariats et comités nationaux plus haut. L'audit interne publié par l'UA en 2007 présente des conclusions semblables. Le rapport d'audit appelait à davantage de continuité politique et à un vrai leadership dans l'Assemblée afin de stimuler le processus d'intégration, et émettait des recommandations semblables pour la Commission.<sup>5</sup>

L'un des plus grands défis consiste à concilier les intérêts nationaux des 53 états africains au sein de l'UA. Ce point figure également dans le rapport d'audit de l'UA qui précise que «les états membres n'ont pas incorporé de stratégies d'intégration dans leurs programmes,

politiques et institutions à tous les niveaux».<sup>6</sup> Une analyse du niveau national devrait tenir compte de plusieurs acteurs nationaux tels que les leaders individuels qui peuvent influencer la formulation de politiques régionales, comme l'ont déjà fait les anciens présidents Mbeki et Obasanjo. Les partis politiques, la communauté des affaires et autres éléments nationaux et étrangers participent à la définition des intérêts et stratégies nationaux. Ceux-ci représentent généralement des facteurs de continuité plutôt que de grandes ruptures avec le passé, que le transfert de pouvoir se fasse au sein ou en dehors du système. Ainsi, par exemple, l'arrivée au pouvoir du Président Zuma en Afrique du Sud n'a entraîné aucun changement politique notable.

Autre défi pour les organisations régionales africaines : leur caractère inclusif. Le fait qu'un état n'ait qu'à faire partie géographiquement d'une région pour pouvoir devenir membre de certaines CER et de l'UA constitue un problème dans la mesure où les différences significatives nuisent à l'efficacité des organisations. C'est en particulier le cas des pays qui sont membres de plusieurs CER. Ceux-ci doivent en effet s'engager vis-à-vis de plusieurs organisations et de leur infrastructure. Cette multi-appartenance se révèle également problématique en raison des valeurs et logiques différentes qui motivent les diverses CER et les phases d'intégration économique dans lesquelles elles se trouvent. C'est ce qu'affirme également le rapport d'audit interne de l'UA. Bien que certaines questions aient été soulevées concernant le modèle d'intégration linéaire actuel, il était évident pour les participants qu'une fois que les CER atteignent un certain niveau d'intégration, il devient difficile d'intégrer un certain nombre d'entre elles.

Cette situation n'est pas non plus sans conséquence pour les CER en tant que «blocs de construction» de

l'UA. Les CER existent en effet depuis plus longtemps que l'UA elle-même et ont été développées avec des logiques différentes, et n'adhèrent dès lors pas totalement à la logique actuelle de l'UA. Elles peuvent représenter de solides instruments pour l'intégration de l'Afrique selon certains observateurs, mais il faudra être patient. Pour l'instant, il convient de se concentrer sur les problèmes communs et les points de convergence afin de comprendre dans quelle mesure elles peuvent profiter de ces intérêts mutuels, de définir des défis intersectoriels et de travailler en plus étroite collaboration. Il faudrait en outre améliorer l'échange d'informations ainsi que la compréhension entre les CER et l'UA, ce qui n'a pas été suffisamment développé jusqu'à présent. En élaborant des projets de programmes sur des questions économiques et de sécurité, les CER et l'UA parviendront à une meilleure cohérence politique dans et à travers les régions. Des conclusions similaires ont été présentées dans le rapport d'audit interne de l'UA. Celles-ci font référence au «manque de coopération entre les CER ainsi qu'au manque de coordination et d'harmonisation au niveau continental.»<sup>7</sup> Ceci impliquerait toutefois le renforcement des différentes structures, et en particulier de l'UA.

Comme il a été mentionné plus haut, l'un des défis de l'intégration consiste à travailler en tenant compte des intérêts nationaux des états membres. Ceux-ci sont les moteurs de l'intégration, l'acteur de principe en politique internationale et le dénominateur commun de l'UA et des CER. Tant que les états considéreront que la coopération des CER va dans leur intérêt, la coopération et l'intégration régionales pourront continuer à se développer. Ceci pourrait expliquer pourquoi l'UA a pris si peu d'initiatives concernant la coopération entre les CER et pourquoi la majorité de ces initiatives ont été lancées sur une base ad hoc à l'initiative des CER. L'état-nation ne doit donc pas nécessairement apparaître comme un obstacle à la poursuite de l'intégration.

L'une des solutions proposées consisterait à travailler avec une «coalition de volontaires» au niveau régional,

dans laquelle tous les Etats d'une région ne seraient pas inclus uniquement parce qu'ils appartiennent à cette région. Le processus d'intégration pourrait se poursuivre avec les Etats qui expriment la volonté et sont capables d'assumer les responsabilités financières et infrastructurelles qu'implique l'appartenance aux CER. Une autre suggestion similaire qui a été émise est celle d'un «G» africain correspondant à ce que l'on appelle la gouvernance de club. Cette suggestion vise le niveau continental et examine les avantages de travailler avec un groupe informel et flexible d'Etats africains aux vues similaires et disposant des aptitudes et des capacités nécessaires à la mise en place de consensus. La gouvernance de club a pour but de rendre des organisations existantes plus efficaces et est un phénomène mondial assez récent. En travaillant en dehors des limites strictes des institutions régionales, ces groupes peuvent favoriser un échange de plus haut niveau entre les pays et offrir une approche mieux adaptée à certains problèmes, parallèlement à l'UA. Ces groupes ou clubs ne sont généralement pas des membres officiels. Il s'agit de forums flexibles et informels visant à développer une compréhension commune des défis et besoins mutuels. Contrairement à l'UA et aux CER, ces groupes sont élitistes et exclusifs par définition pour garantir l'efficacité. Ces types de groupes se basent sur leurs notions de responsabilité et de pouvoir et visent les états désireux et capables d'influencer et de mettre en place des agendas régionaux. Des experts ont soulevé plusieurs questions cruciales concernant les critères du «G» africain proposé. Ce groupe doit-il être basé sur le pouvoir économique, la capacité bureaucratique et diplomatique à formuler les problèmes africains ou la volonté et la capacité d'exercer l'autorité sur le continent? D'autres critères tels que la population, la gouvernance démocratique ou la représentation régionale ont été considérés comme insuffisants car ils ne tenaient pas compte de la capacité et de la volonté d'exercer l'autorité dans la région et sur le continent.

# Considérations politiques

L'objectif de la conférence était de déterminer comment et pourquoi les positions sont prises au sein des organisations continentales et régionales africaines, et de faire part de certaines considérations aux responsables et dirigeants africains et européens. Certaines des questions les plus citées et les plus urgentes débattues pendant la conférence sont reprises ci-dessous:

- L'UA peut fonctionner comme une plateforme pour promouvoir l'action collective et contrer la nouvelle «Ruée vers l'Afrique», mais elle doit régler certains problèmes clés qui influencent son efficacité et son importance.
- L'UA et les CER fonctionnent en tant qu'organisations intergouvernementales, ne possèdent pas d'autorité supranationale responsable de la prise de décision et ont des difficultés à concilier les intérêts de leurs états membres.
- Chaque CER possède sa propre histoire et son propre paradigme, qui sont souvent antérieurs à l'UA. Les aligner les uns sur les autres, mais aussi sur l'UA nécessitera du temps et des efforts. Il faudrait, à ce stade, définir des intérêts et des défis mutuels et améliorer l'échange d'informations et la compréhension entre les CER et l'UA.
- La méthode de négociation de l'UE avec un petit groupe de CER a de façon évidente, été mal étudiée. Non seulement les CER n'étaient pas suffisamment matures pour négocier avec l'UE et mettre en application les accords, mais les questions telles que la multi-appartenance et les dynamiques régionales ont été complètement ignorées.
- Concernant les structures des organisations, il a été fait référence au fait que l'administration affiche une plus grande continuité que le niveau politique, mais manque d'investissements de la part des gouvernements nationaux.
- Ces structures exercent néanmoins une autorité exécutive limitée et sont souvent en sous-effectif et sous-équipées, comme c'est le cas dans les secrétariats.
- La création et le soutien de comités nationaux et de points de contact par les gouvernements nationaux font face à un manque de moyens et de volonté politiques.
- L'UE et l'UA envisagent un partenariat égal, mais pour ce faire, leur représentation doit être, elle aussi, égale. Ce n'est pas le cas pour la représentation permanente de l'UA auprès de l'UE. Si les parties, quelles qu'elles soient, veulent être prises au sérieux, elles doivent être représentées comme il se doit.
- Il ne faut pas perdre de vue qu'une position africaine commune est influencée par toute une série de facteurs : intérêts nationaux, relations interétatiques régionales, personnalités politiques, structures des organisations, nature des questions, sensibilités linguistiques (anglophones / francophones) et géographiques (Nord / Sud), etc. Bref, l'économie politique de l'intégration africaine joue un rôle qui ne doit pas être ignoré.
- Les acteurs extérieurs tels que l'UE, les Nations Unies et les États-Unis doivent se montrer prudents lorsqu'ils soutiennent ou influencent la prise de décision africaine au niveau régional et continental. Motivés par des promesses financières, des acteurs africains ont accepté des politiques, missions et processus qui ne leur étaient pas bénéfiques. Nous pensons ici à la mission pour le maintien de la paix en Somalie confiée par les Nations Unies à l'UA alors même que celle-ci n'était pas correctement préparée ni équipée pour gérer la situation de crise dans le pays (activités terroristes, population civile insurgée). Quelques nuances et remarques s'imposent

toutefois. Les puissances émergentes telles que la Chine et l'Inde doivent être prises en considération dans la mesure où elles participent largement – sous le manteau de la coopération Sud-Sud – à la nouvelle «Ruée vers l'Afrique». Nous ne pouvons ignorer par ailleurs la responsabilité partagée des acteurs extérieurs et des africains. Les africains doivent également être capables et désireux de parvenir à des positions communes cohérentes et fondées pour contrer ces pressions extérieures.

- L'idée d'un G africain (G5, G6, G7) a été présentée durant la conférence. Un tel groupe informel et flexible

d'états africains importants pourrait stimuler la création d'une position africaine commune. Reste à savoir cependant quels pays feraient partie de ce groupe. Cette question n'est pas uniquement formelle car une forte représentation d'Etats d'Afrique du Nord – en général les états les plus puissants économiquement et politiquement même s'ils tendront à se replier pendant un moment vers leurs politiques internes – pourrait générer un conflit d'intérêt entre l'Afrique du Nord et l'Afrique subsaharienne.

# Notes

- 1 Audit de l'Union Africaine p70.
- 2 Voir aussi Sivuyile Bam *From State Security to Human Security in Southern Africa Policy Research and Capacity Building Challenges* Monographie 122, avril 2006.
- 3 <http://unmis.unmissions.org/Default.aspx?tabid=515>.
- 4 Al- Shabaab est un groupe d'insurgés islamistes qui lutte pour renverser le gouvernement somalien. Depuis l'été 2010, le groupe contrôlerait la majeure partie du sud et du centre de la Somalie, y compris une vaste zone de la capitale Mogadiscio. Le groupe est une faction de l'Union des tribunaux islamiques qui s'est divisée en plusieurs sous-groupes après son éviction du pouvoir par les forces éthiopiennes en 2006.
- 5 Audit de l'Union Africaine p42-54.
- 6 Audit de l'Union africaine p136.
- 7 Audit de l'Union Africaine pXXV.



# Programme

## THE DYNAMICS OF DECISION-MAKING IN AFRICA

EGMONT Institute, Institute for Global Dialogue, Institute for Security Studies  
 Leriba Lodge, Centurion, 8 – 9 November 2010

DAY ONE	
08:30 – 09:00	Arrival and registration
09:00 – 09:30	<b>Opening and Welcome</b> H.E. Jan Mutton <i>Belgian Ambassador to South Africa</i> Dr Zondi <i>Institute for Global Dialogue</i> Paul-Simon Handy <i>Institute for Security Studies</i> Jean-Christophe Hoste <i>EGMONT Institute</i>
<b>SESSION 1</b>	
9:30 – 12:00	<b>Setting the scene: Africa in the changing global order</b> This session will consider the role that Africa is assuming on the international stage and sets out to address the question of what shapes decisions in defining an African position. This focuses particularly on the internal dynamics of decision making within the AU (challenges, strengths and weaknesses), before moving on to consider the case study of the Africa Group at the climate change negotiations. The political dynamics behind the 'African position' will be discussed further in a case study on the dynamics in the Nile Basin and South Sudan. This case study will give us more insight in the decision making within the relevant multilateral institutions and how member states work with – or against – each other to address these issues.
9:30 – 9:40	<b>Introduction by chair</b> Paul-Simon Handy <i>Institute for Security Studies</i>
9:40 – 10:00	Dr. Francis Ikome <i>Institute for Security Studies</i> <b>The AU in international relations: the dynamics of decision-making</b>
10:00 – 10:20	Maurizio Di Lullo <i>European Council</i> <b>Observations on the climate change negotiations</b>
10:20 – 10:40	Dr. Lesley Masters <i>IGD</i> <b>Case Study: The Africa Group and climate change</b>
10:40 – 11:00	Jean-Christophe Hoste <i>EGMONT</i> <b>African decision making processes: from climate change to the case of the Nile Basin and South Sudan</b>
11:00 – 12:00	Discussion
12:00 – 13:00	Lunch The two sessions after lunch will consider the regional organisations in decision-making relating to guiding regional socio-economic development and peace and security initiatives.

	<b>SESSION 2</b>
13:00 – 15:15	<b>Regional Economic Organisations (RECs) and the AU</b> This session addresses the question of economic integration and the challenge presented by the ‘spaghetti bowl’ of overlapping regional institutions on coherent decision-making. This session will also address the relations between the RECs and the AU, given the fact that RECs are considered ‘pillars’ of the continental governance architecture
13:00 – 13:10	<b>Introduction by chair</b> Dr. Brendan Vickers <i>DTI</i>
13:10 – 13:30	Dr. David Monyae <i>DBSA</i> <b>The role of secretariats</b>
13:30 – 13:50	Paul-Simon Handy <i>Institute for Security Studies</i> <b>An African G5?</b>
13:50 – 14:10	Dr. Francis Nwonwu <i>UNECA</i> <b>Intra- and extra-regional trade and regional integration</b>
14:10 – 14:30	Dr. Siphamandla Zondi <i>IGD</i> <b>Regional Economic Organisations (RECs) and the AU</b>
14:30 – 15:15	Discussion
15:15 – 15:30	Tea Break
	<b>SESSION 3</b>
15:30 – 18:00	<b>Understanding the economic development-security nexus</b> The third session will analyse the role of the RECs with regard to the African peace and security architecture. Africa currently has the highest number of UN peacekeeping operations in the world. Yet there has been a tendency to view the continent’s complex conflicts and peace-keeping on the continent through a single lens. As such there is a need to understand the different elements (political, economic, social) that shape these conflict and impact on the decisions taken within African peace and security structures, and specifically on regional organisations. During this session, there will be ample opportunity to illustrate these dynamics with case studies, in particular from the Horn of Africa. With the recent negotiations surrounding a new Nile treaty and the expected referendum on Southern Sudan’s independence in 2011, these two issues are very topical.
15:30 – 15:40	<b>Introduction by chair</b> Roger Middleton <i>Chatham House</i>
15:40 – 16:00	Dawn Nagar <i>CCR</i> <b>The challenges facing regional organisations in shaping peace and security</b>
16:00 – 16:20	Andebrhan Giorgis <i>Revival Africa Initiative</i> <b>African RECs, APSA and UN peacekeeping missions in the context of the Horn of Africa</b>
16:20 – 16:40	Richard Cornwell <i>FRIDE, Institute for Security Studies</i> <b>RECs and Sudan</b>

16:40 – 17:00	Henri Boshoff <i>Institute for Security Studies</i> <b>RECs and Somalia</b>
17:00 – 18:00	Discussion
19:00	Reception
	Dinner
<b>DAY 2</b>	
	<b>SESSION 4</b>
9:00 – 11:30	<b>Dynamics of Africa-EU relations</b> The final session will look at the development of EU-Africa relations and at the policy implications of the lack of attention for and understanding of the dynamics of the African political context for the EU-Africa Partnership. This session will focus on the complex challenge of multilateral relations between these international organisations as they face transboundary challenges in a globalized world. The EU has taken on board the idea of the AU as the counterpart organisation on the African continent, with which it has developed a significant commitment, but the EU has difficulty implementing its policies towards Africa. Can we consider the EU and AU as each other's counterparts? Are the EU and the AU facing similar issues in terms of balancing national and regional interests? What lessons can be learned from the dynamics of African decision making for the upcoming Africa-EU Summit? With the summit taking place at the end of November, this focus is very topical and will provide considerations for the Africa-EU summit.
9:00 – 9:10	<b>Introduction by chair</b> Dr. Francis Ikome <i>Institute for Security Studies</i>
9:10 – 9:30	Andrew Sherriff <i>ECDDPM</i> <b>The dynamics of formal and informal EU decision-making processes on Africa</b>
9:30 – 9:50	Catherine Grant <i>SAIIA</i> <b>EPAs and the impact on Africa EU relations</b>
9:50 – 10:10	Axel Pougín de la Maisonneuve <i>European Commission</i> <b>EU-Africa Relations</b>
10:10 – 10:30	<i>TBC</i>
10:30 – 11:30	Discussion
11:30	Vote of thanks

# List of Participants

Name	Institution	Function
Nicasius Achu Check	African Institute of South Africa	Research Specialist
Andrew Anderson	EGMONT - Royal Institute for International Relations	Research Assistant
Henri Boshoff	Institute for Security Studies	Head of Programme
Alexis Bouvy	EGMONT - Royal Institute for International Relations	Project Manager
Richard Cornwell	FRIDE / ISS	Senior Researcher
Bharti Daya	NEPAD/AU	Director
Maurizio Di Lullo	European Council	Climate Change Unit
Axel Pouglin de la Maisonneuve	Delegation of the European Commission to South Africa	Deputy Head
Sharon Ekambaram	Doctors Without Borders / Médecins Sans Frontières	General Director South Africa Office
Claudia Furriel	NEPAD/AU	Deputy Director
Andebrhan Giorgis	Revival Africa Initiative	Director
Catherine Grant	South African Institute of International Affairs	Head, Economic Diplomacy Programme
Tyrone Gunnie	Presidency	Deputy Director: National Security
Bryonie Guthrie	Africa Multilateral	Assistant Director AU
Shadrack Gutto	University of South Africa (UNISA)	Professor
Paul-Simon Handy	Institute for Security Studies	Director
Jean-Christophe Hoste	EGMONT – Royal Institute for International Relations	Research Fellow
Francis Ikome	Institute for Security Studies - Pretoria Office	Head of the African Conflict Prevention Programme
John Maré	African-European Affairs Consulting	Consultant researcher
Lesley Masters	Institute for Global Dialogue	Researcher
Roger Middleton	Chatham House	Consultant researcher, Africa Programme
David Monyae	Development Bank of Southern Africa	Policy Analyst
Deprose Muchena	Open Society Initiative for Southern Africa	Deputy Director
Shingirirai Mutanga	African Institute of South Africa	Research Specialist

Name	Institution	Function
Jan Mutton	Belgian Ambassador to South Africa	Ambassador
Dawn Nagar	Centre for Conflict Resolution	Researcher
Ambassador Welile Nhlapo	Presidency	Ambassador to the US, Special Adviser
Francis Nwonwu	UNECA	
Elizabeth Otiodun	Centre for Conflict Resolution	Researcher
João C.G. Pereira	Civil Society Support Mechanism (CSSM)	Management Unit Director
Axel Pougin de la Maisonneuve	Delegation of the European Commission to South Africa	Trade Officer / Head of Section
Andrew Sheriff	European Center for Development Policy Management	Senior Executive International Relations
Brendan Vickers	Department of Trade and Industry, South Africa	Head of department
Siphamandla Zondi	Institute for Global Dialogue	Director

*The staff of the Egmont Institute, which had the honor of working with Henri Boshoff these past years, wishes to express its enormous sense of loss with the sudden passing of Bossie, and wishes to express its deepest condolences to his wife Leonie, son Jean and to his colleagues and friends at the ISS and around the world.*



#### **ISS Siège**

Block D, Brooklyn Court, 361 Veale Street  
New Muckleneuk, Pretoria, Afrique du Sud  
Tel: +27 12 346 9500 Fax: +27 12 346 9570  
Mail: [iss@issafrica.org](mailto:iss@issafrica.org)

#### **ISS Bureau d'Addis Abeba**

5th Floor, Get House Building Africa Avenue,  
Addis Ababa, Ethiopia  
Tel: +251 11 515 6320/24/67/98 Fax: +251 11 515 6449  
Mail: [addisababa@issafrica.org](mailto:addisababa@issafrica.org)

#### **ISS Bureau au Cap**

2nd Floor, The Armoury Building, Buchanan Square  
160 Sir Lowry Road, Woodstock, Afrique du Sud  
Tel: +27 21 461 7211 Fax: +27 21 461 7213  
Mail: [capetown@issafrica.org](mailto:capetown@issafrica.org)

#### **ISS Bureau de Dakar**

Stèle Mermoz, 100x El Hadji  
Ibrahima Niassé MZ83  
Tel: +221 33 824 0918/21 Fax: +221 33 824 2246  
Mail: [dakar@issafrica.org](mailto:dakar@issafrica.org)

#### **ISS Bureau de Nairobi**

Braeside Gardens,  
Off Muthangari Road, Lavington, Nairobi, Kenya  
Tel: +254 20 386 1625 Fax: +254 20 386 1639  
Mail: [nairobi@issafrica.org](mailto:nairobi@issafrica.org)

#### **ISS Bureau de Pretoria**

Block C, Brooklyn Court, 361 Veale Street  
New Muckleneuk, Pretoria  
Tel: +27 12 346 9500 Fax: +27 12 460 0998  
Mail: [pretoria@issafrica.org](mailto:pretoria@issafrica.org)

[www.issafrica.org](http://www.issafrica.org)

RAPPORT DE LA  
CONFERENCE

ISBN 978-1-920422-48-6



9 781920 422486

Nous tenons à remercier le Service Public Fédérale Affaires étrangères Commerce extérieure Cooperation au développement pour son soutien et son financement généreux.