



Solomon Ayele Dersso

Une analyse de l'économie politique des processus décisionnels du Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA: les cas de Boko Haram et du Burundi



**Une analyse de l'économie politique des processus
décisionnels du Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA:
les cas de Boko Haram et du Burundi**

A propos de l'auteur

Dr Solomon Ayele Dersso, est un éminent expert du Conseil de paix et sécurité (CPS) de l'Union Africaine (UA), chercheur juriste et analyste de la paix et sécurité. Il possède une vaste expérience de travail sur et avec l'UA au sujet de la paix et sécurité en Afrique depuis plus de 10ans. En plus de fournir son expertise et soutien au CPS, notamment dans la présentation de documents des politiques et information lors des séances du CPS, le Dr Dersso précédemment responsable du rapport du CPS à l'Institut d'études de sécurité, a publié de nombreux documents liés aux activités du CPS. Entre autre, il est connu pour avoir initié et lancé la Revue annuelle du Conseil de paix et sécurité, qui lui a valu le prix de l'innovation de l'ISS en 2014. En plus de s'engager dans des études juridiques, y compris l'enseignement à la faculté de droit et des études de gouvernance à l'Université d'Addis-Abeba, le Dr Dersso est régulièrement commentateur et éditeur des articles sur les affaires courantes africaines et de l'Union Africaine, y compris en tant que chroniqueur sur AlJazeera English.

Imprimeur

Friedrich -Ebert-Stiftung
Coopération de l'Union Africaine
Bureau d'Addis-Abeba, Ethiopie
Téléphone: +251 11 123 3245/46
Email: Info@fes-au.org

©Friedrich-Ebert-Stiftung 2017

ISBN 978-99944-71-72-0

“L'utilisation commerciale de tous les médias publiés par Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) sans son consentement par écrit n'est pas autorisée. Les opinions exprimées dans cette publication ne sont pas nécessairement celles de Friedrich Ebert Stiftung. ”

Photo de couverture: Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine en séance pour discuter de la dernière situation dans les pays africains lors de la Journée mondiale de l'aide humanitaire le 19 août 2014 à Addis-Abeba, en Éthiopie. Les participants sont des représentants des pays africains.

Photo prise par: Minasse Wondimu / Agence Anadolu.

CONTENU

I. Introduction	7
II. Le contexte	7
L'insurrection de Boko Haram	7
La crise Burundaise de 2015	8
Le Conseil de Paix et Sécurité de l'UA	9
III. Identification des principaux acteurs des opérations terroristes de Boko Haram et de la crise au Burundi	10
Les principaux acteurs qui influencent l'insurrection terroriste de Boko Haram et les réponses du CPS	10
Les principaux acteurs qui influencent la crise au Burundi et la réponse du CPS à cet égard	13
IV. Interactions qui influencent les réponses du CPS de l'UA au Burundi et face à Boko Haram	15
Interactions entre les acteurs et les facteurs dans le choix de la réponse du CPS à l'égard de Boko Haram	15
Interaction entre les acteurs et les facteurs dans le choix de la réponse du CPS face à la crise du Burundi	16
V. Conclusion et recommandations pour un système de sécurité collectif et efficace sous l'égide du CPS.	19

I. Introduction

Ce rapport de recherche présente une analyse de l'économie politique du Conseil de paix et sécurité (CPS) de l'Union Africaine (UA). À cette fin, le rapport examine en détail les différents acteurs qui influencent les processus décisionnels du CPS et pourquoi (leurs motivations philosophiques, politiques, économiques et personnelles) et comment ces acteurs agissent sur la façon dont le CPS traite les questions à son ordre du jour et les résultats de ses délibérations sur ces questions. Ce rapport analyse et examine en conséquence, non seulement les délibérations et les décisions prises lors des séances du CPS et le rôle des différents acteurs concernés (les Etats membres, surtout la Commission de l'UA, sa Présidente et le leadership du DPSAU, notamment le commissaire à la paix et sécurité et le directeur du DPS, mais aussi le processus pour adopter l'ordre du jour au sein du CPS, la rédaction des rapports sur les résultats des sessions du CPS et l'issue du consensus entre les acteurs ayant un intérêt important dans l'agenda particulier.

Ce rapport de recherche s'inspire d'une partie d'un projet de recherche de Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) sur les «Nouvelles approches de la sécurité collective», axé sur deux domaines de recherche: pourquoi la paix échoue et pourquoi l'émergence de nouvelles menaces. Sur la base d'études portant sur le contexte global, les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux ainsi que leurs interrelations, les «Nouvelles approches à la sécurité collective» explorent les conflits, leurs causes et les aspects politico-économiques des systèmes de conflit, en se focalisant spécialement sur leurs raisons de rester au pouvoir, tout en essayant de donner un aperçu sur la manière dont la sécurité peut être organisée de manière collective et durable.

Le protocole du CPS de l'UA stipule que le CPS reste une autorité décisionnelle permanente qui sert de « mécanisme de sécurité et d'alerte précoce collectif afin de faciliter une réponse rapide et efficace face aux situations de conflit et de crise en Afrique». Compte tenu de cette ambition d'avoir le CPS en tant que mécanisme de sécurité collective continental, il convient que l'une des composantes du projet de recherche sur les «Nouvelles approches de la sécurité collective » soit un examen du fonctionnement du CPS. À cet égard, cette analyse et les études de cas examinent les questions notamment de savoir si le CPS est bien outillé pour servir de système de sécurité collective efficace et les facteurs qui le limitent pour servir de mécanisme plus efficace de mobilisation d'une action collective forte et à temps réel pour résoudre les crises existantes et émergentes.

En développant cette analyse de l'économie politique sur le fonctionnement du CPS, ce rapport de recherche utilise les cas du Burundi (comme un exemple de pourquoi la paix échoue) et de Boko Haram (un cas impliquant de nouvelles menaces) pour évaluer le CPS. Ces deux cas sont récents, et nous apportent des informations les plus récentes sur la dynamique de prise de décision au CPS ainsi que les facteurs et les forces qui influencent la façon dont il réagit aux situations de crise. Le cas du Burundi représente le courant «pourquoi la paix

échoue» dans l'ensemble du projet de recherche, alors que le cas de Boko Haram illustre l'émergence d'une approche dite de «coalition de la volonté» face à des situations caractérisées dans l'ensemble comme «nouvelles menaces».

La question de savoir «pourquoi la paix échoue» est liée à la rechute des sociétés post-conflit qui ont mis en œuvre des accords de paix et ont entrepris diverses formes d'intervention pour la consolidation de la paix dans des situations de conflit. Que ce soit en RDC, au Mali ou en RCA, au Soudan du Sud ou au Burundi, il s'avérerait que de nombreux pays qui ont récidivé l'aient fait parce que les accords de paix existants se sont effondrés en raison de la mauvaise mise en œuvre des réformes clés évoquées dans les dis accords, des institutions faibles, les courses violentes au pouvoir entre les acteurs politiques, l'échec à produire une «dividende de paix» au profit de la masse de la population et une réapparition de l'autoritarisme. «Pourquoi la paix échoue» est due aux différents facteurs qui influencent les dynamiques de conflits des sociétés post-conflit et l'effondrement des accords de paix ou des interventions de consolidation de la paix dans ces sociétés, aussi bien que les implications de ces échecs pour les politiques favorisant la paix ainsi que la reconstruction et développement post-conflits.

Le concept de «nouvelles menaces» sous-entend de nouvelles formes d'organisation et de conduite des hostilités, de la violence et des conflits armés. Après la guerre froide, la nature des conflits est passé d'interétatique au conflit intra-étatique, impliquant ainsi des guerres civiles et des groupes rebelles organisés et armés poursuivant des objectifs politiques. Ces derniers temps l'image a changé avec les groupes d'opposition qui commettent aveuglement la violence ou les actes de terrorisme comme étant leur raison d'être et leur mode d'opération. Contrairement à la période juste après la guerre froide avec ses groupes organisés d'opposition armée, les groupes d'aujourd'hui ne sont que vaguement organisés. L'exemple de Boko Haram, d'Al Qaïda au Maghreb Islamique ou d'Al Shabaab le montre. Ces groupes ont délibérément rejeté les méthodes de combat militaires légalement acceptées en faveur des méthodes asymétriques de guerre impliquant des attaques aveugles contre des cibles civiles, des attentats suicides, des engins explosifs improvisés, enlèvements de civils, prises d'otages, etc. Au lieu de rester dans le territoire d'un État particulier, leur appartenance et leurs opérations sont le plus souvent transnationales. C'est ce changement de nature du conflit que le terme «nouvelles menaces» cherche à cerner, attirant ainsi l'attention sur les défis tels que les menaces qui pèsent sur la sécurité collective, y compris l'ordre de la paix et sécurité de l'UA.

II. Le contexte

L'insurrection de Boko Haram

Parmi les conflits en cours qui entrent dans la catégorie des «nouvelles menaces», le plus important concerne Boko Haram. Le groupe aurait tué plus de 26,000 personnes

depuis 2009 et causé le déplacement de plus de 2,1 millions de personnes au Nigeria, avec plus de 2,6 millions de déplacés dans la région du bassin du lac Tchad (dont le Nigeria, le Niger, le Tchad et le Cameroun).

Bien que le groupe ait adopté des positions radicales depuis le début, c'est seulement après que les forces de sécurité nigérianes ont tué son fondateur, Mohammed Yusuf, en juillet 2009 qu'il est devenu militant. Le groupe a ainsi entrepris des attaques transfrontalières, transformant ainsi l'insurrection en une crise régionale. Pendant qu'il élargissait son insurrection, menant des attaques à la bombe de plus en plus sophistiquées contre des cibles légères, y compris le bureau de l'ONU à Abuja en 2011. Un certain nombre de facteurs ont conditionné l'émergence de Boko Haram. Notamment, la montée des mouvements islamistes radicaux impliquant les jeunes. D'autres facteurs sont : la négligence socio-économique, le manque d'opportunités économiques pour les jeunes, la mauvaise gouvernance galopante dans les régions où Boko Haram s'est imposé, la faiblesse de l'Etat nigérian dans les zones frontalières de ses territoires au Nord, le manque d'une approche unifiée à la crise suivi de la politisation des acteurs régionaux et nationaux ainsi que la prévalence des crises régionales et mondiales, y compris le chaos en Libye et la guerre en Syrie, dont profite Boko Haram.

Il y a au moins deux facteurs qui expliquent l'évolution de Boko Haram d'une organisation activiste politique radicale prônant l'établissement de la charia dans le nord du Nigeria, en un groupe militant commettant la violence comme son modus operandi. Le premier était l'alliance opportuniste que les politiciens impliqués dans les luttes régionales de pouvoir ont faite avec le dirigeant de Boko Haram Yusuf, le promettant d'introduire la charia (un projet religieux et politique majeur de Boko Haram) en échange du soutien du groupe aux élections régionales. Quand Mala Kachalla, un politicien du nord après avoir remporté l'élection de gouverneur en 1999, a rompu sa promesse de démissionner après un mandat en faveur d'Ali Modu Sheriff, un autre politicien et riche homme d'affaires d'une famille importante de Maiduguri, Sheriff a sollicité le soutien de Yusuf pour gagner l'élection contre Kachalla en échange d'un vœu qu'il soutiendrait l'introduction de la charia et nommer des membres de la secte à quelques postes de haut niveau dans le gouvernement. Cette alliance avec Shérif a permis à Yusuf d'accéder à des ressources, y compris des fonds du gouvernement d'État, par l'entremise de Buji Foi, connu localement comme étant disciple de Yusuf, nommé commissaire aux affaires religieuses par Shérif quand il est devenu gouverneur. Yusuf s'est servi de ces ressources pour lancer un programme de microcrédit informel, se servant du bénéfice pour l'achat d'armes au Tchad voisin. Cependant, Sheriff a échoué d'honorer sa parole: introduire la charia et nommer des partisans de Boko Haram au gouvernement. Lorsque Yusuf et son groupe ont entrepris de se venger, le cycle de violence déclenché a finalement dégénéré.

Le deuxième facteur été les actions lourdes, mais inefficaces des forces de sécurité nigérianes dans la répression contre les membres de Boko Haram après que ces derniers aient

commencé à mener des attaques violentes contre des cibles régionales dans le nord-est du Nigeria. Le tournant est survenu en 2009 avec la mort de Yusuf et nombreux de ses partisans alors qu'ils étaient en garde à vue à la police après leur arrestation lors d'une répression menée par les forces de sécurité en 2008. Les attentes selon lesquelles cela entraînerait la disparition de Boko Haram se sont avérées illusoires, car la mort de Yusuf a ouvert la voie à des leaders intransigeants dans le groupe. Sous la tutelle du vice de Yusuf, Abubakar Shekau, Boko Haram s'est métamorphosé et est devenu l'organisation terroriste la plus brutale d'Afrique dans les années après 2009.

Le groupe opère dans les régions frontalières éloignées au Nord-Est du Nigeria, où les forces de sécurité gouvernementales sont absentes ou ont un contrôle limité. La montée de l'insurrection de Boko Haram depuis 2011 a commencé à se répandre dans les territoires frontaliers des pays voisins dans le bassin du lac Tchad, notamment le Niger, le Cameroun et le Tchad. Parmi les facteurs majeurs qui ont favorisés l'expansion de Boko Haram dans les trois pays voisins soulignons: les frontières poreuses, les capacités faibles des Etats dans les régions frontalières ainsi que la présence de ressortissants de certains des pays voisins dans les rangs de Boko Haram.

Ce groupe a utilisé la crise dans la région du Sahel, qui a vu la prolifération de groupes terroristes, suite à l'effondrement de la Libye en 2011, pour établir des liens avec d'autres groupes terroristes y opérant, dont Ansar Dine, Al Qaïda au Maghreb Islamique (AQIM), et un groupe dissident de ce dernier, le Mouvement pour l'Unité et le Jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO). Ces trois groupes islamistes ont permis à Boko Haram d'accéder à des ressources financières, à la formation et aux armes. En particulier, AQIM a ouvert ses ressources financières, ses arsenaux militaires et ses centres de formation à Boko Haram. Ces liens ont considérablement renforcé la capacité de frappe de Boko Haram, sa stratégie s'est tournée vers une utilisation croissante des IED et d'attaques aveugles.

Outre la stratégie de guerre asymétrique de Boko Haram, qui est très difficile à vaincre par des moyens conventionnels, les normes sociales et culturelles informelles ainsi que l'efficacité et la légitimité des normes et des processus formels ont un impact significatif sur l'équilibre des pouvoirs. A ce sujet, la région a subi un changement majeur de l'islam soufi soumise à une interprétation stricte du Coran et à une perte d'influence des chefs religieux et traditionnels. Sans aucun doute, l'insurrection de Boko Haram ne peut pas être simplement réduite à la force du groupe et à ses tactiques. Il est également attribuable en grande partie aux faiblesses des institutions, des normes et systèmes de gouvernance de l'État nigérian, en particulier dans ses territoires du Nord-Est. En effet, dans le nord du Nigeria prévalent des niveaux plus élevés de marginalisation et d'aliénation, et l'autorité de l'Etat déjà fragile, a vu sa légitimité se détériorer davantage. Dans l'ensemble, les institutions religieuses, y compris les mosquées et les madrasas, les chefs traditionnels et religieux, l'efficacité des gouvernements régionaux, la qualité de l'intervention des forces de sécurité nationale et la coordination entre le Nigeria

et les pays voisins sont les principaux facteurs institutionnels qui affectent l'équilibre du pouvoir dans les efforts visant à mettre un terme à l'insurrection de Boko Haram.

La crise burundaise de 2015

Le contexte de la crise au Burundi diffère fondamentalement de celui de l'insurrection de Boko Haram. Cette crise implique que la paix post-conflit au Burundi commence à se vaporiser.

La paix fragile du Burundi a commencé à dégringoler à la suite des problèmes politiques et socio-économiques qui ont émergé dans le pays au cours des années après le rétablissement complet de la paix en 2005. L'Accord d'Arusha de 2000 et les efforts de paix ultérieurs ont mis en place un système de partage de pouvoir qui assurait la représentation des communautés rivales dans les structures gouvernementales et dans les processus décisionnelles. L'accord garantit aussi le pluralisme politique, apanage de la stabilité et la paix au Burundi. La dérive autoritaire du gouvernement dans le cadre des élections de 2010 et ses conséquences (répression violente de l'opposition), une réduction des libertés politiques et des performances insatisfaisantes de l'économie, ainsi qu'un autre secteur des services en difficulté lié au chômage des jeunes et à la corruption ont alimenté la polarisation et la violence croissantes. Contrairement à l'amélioration du niveau de vie qu'une forte croissance économique a produite au Rwanda voisin, le Burundi n'a pas connu de succès économique similaire à une échelle améliorant les conditions de la population dans son ensemble en tant que dividende du règlement post-conflit. La persistance d'une culture de l'impunité, rendue possible en partie par l'échec du gouvernement de l'après 2005, de mettre en œuvre les mécanismes de responsabilité énoncés dans l'Accord d'Arusha a aggravé la situation. La cause immédiate de la crise au Burundi a été la volonté du président sortant Pierre Nkurunziza a briguer un nouveau mandat et l'inquiétude des groupes d'opposition et des acteurs de la société civile concernant le sabotage des termes de l'accord d'Arusha.

Malgré le fait que l'Accord d'Arusha de 2000 stipulait clairement que personne ne peut servir plus de deux mandats présidentiels, des désaccords ont éclaté sur la légitimité de l'élection présidentielle de 2005 par l'Assemblée nationale. Lorsque le parti au pouvoir, le Conseil National pour la Défense de la Démocratie - Forces pour la Défense de la Démocratie (CNDD- FDD), a soutenu le président Nkurunziza en 2015, cela a été contesté par les partis d'opposition et les organisations de la société civile à Bujumbura.

Les amendements constitutionnels initiés en 2013 par le CNDD-FDD au profit de l'article 302, stipulant que le premier président post-transition devait être élu par l'assemblée nationale, ont été considérés comme une tentative de légitimation constitutionnelle de la candidature du président pour un troisième mandat. La tentative a été défaite au parlement par un vote avec les membres de l'opposition de l' Union pour le Progrès National (UPRONA) et le Front pour la Démocratie au Burundi (FRODEBU) qui s'étaient unis pour mobiliser suffisamment de votes pour faire tomber le projet

de loi d'amendement.

La défaite du projet de loi au parlement n'a cependant pas, mis fin à controverse sur la candidature du président Nkurunziza pour un troisième mandat. Le 25 avril 2015, le CNDD-FDD a annoncé sa décision de présenter le président Nkurunziza comme candidat à la présidentielle, ce qui a déclenché des manifestations publiques dans différents quartiers de Bujumbura. Les organisations de la société civile se sont unies dans une campagne «Stop au troisième mandat» et les partis politiques opposés au troisième mandat ont lancé des manifestations à Bujumbura.

Entre- temps, la Cour constitutionnelle, qui avait été saisie pour rendre une décision sur la constitutionnalité de la candidature du président pour un autre mandat, a déclaré le 5 mai 2015 que l'élection du président par l'Assemblée en 2005 ne comptait pas pour les deux mandats limites prévue à l'article 96 de la Constitution. Alors que la crise impliquait initialement des affrontements entre manifestants et forces de sécurité dans les rues, elle s'est intensifiée lorsque des éléments des forces de sécurité ont tenté d'orchestrer un coup d'état le 13 mai 2015, ce qui a conduit à deux jours de combats et de violences. Dans les mois qui ont suivi le coup d'État manqué de mai 2015, la crise a dégénéré en une violence majeure caractérisée par des combats sporadiques, des assassinats, des exécutions arbitraires et des attaques à la grenade. Compte tenu de l'histoire de la violence communautaire cyclique opposant la minorité tutsi à la majorité hutu, cette aggravation de la crise a intensifié les craintes d'un dénouement total de la paix post-Arusha au Burundi et de la détérioration de la situation en violence communautaire massive interethnique.

L'une des principales caractéristiques de la crise au Burundi a été la position dure et intransigeante adoptée par les forces politiques en présence, qui s'est traduite par un violent conflit zéros. Alors que ceux qui s'opposaient au troisième mandat du président refusaient de reconnaître le gouvernement établi sur la base des élections de juillet 2015, le CNDD-FDD et les partisans du président ont non seulement soutenu sa candidature pour un troisième mandat, mais ils ont également accusé l'opposition de vouloir réaliser à travers les protestations ce qu'ils n'ont pas réussi à travers les élections. Cela a non seulement façonné la dynamique de la crise, mais est aussi devenu l'un des principaux facteurs empêchant une médiation réussie de sa résolution.

Le Conseil de Paix et Sécurité de l'UA

Le CPS est l'organe décisionnel permanent de l'UA chargé des questions relatives à la paix et sécurité en Afrique. Créé en vertu du Protocole portant création du Conseil de paix et de sécurité (Protocole CPS), le CPS est un organe constitué de 15 États membres représentant les cinq régions africaines. En tant qu'organe sans membres permanents et de droit de veto (bien que le Nigéria soit devenu un membre permanent de les membres du CPS sont chargés de traiter les questions liées à la paix et sécurité en Afrique. Au fil d'années, le CPS a déployé plus d'une douzaine d'opérations de maintien

de la paix, a parrainé de nombreux processus de médiation et de rétablissement de la paix et a imposé des sanctions à plus d'une douzaine d'États membres de l'UA pour des changements anticonstitutionnels de gouvernement.

Contrairement au Conseil de sécurité de l'ONU, dont les États membres sont les responsables pour initier les projets de résolution, dans le cas du CPS, c'est le Département de la Paix et de sécurité de la Commission de l'UA qui est le porte-parole de facto du CPS et chargé de soumettre les projets de décisions du CPS. Au fur et à mesure que les Communautés ou Mécanismes économiques régionaux (CER) jouent un rôle de plus en plus important (CEDEAO au Mali et Guinée Bissau, SADC à Madagascar, CEEAC en RCA et IGAD au Soudan du Sud), la relation entre l'UA et les CER selon l'étude de cas du Burundi dans ce rapport de recherche, est devenu l'un des principaux facteurs qui orientent les actions du CPS et la nature de sa réponse aux crises. Dans le cadre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA), les CER servent de base à l'APSA. La formule souvent citée pour concilier la relation entre l'UA et les CER dans les domaines de la paix et de la sécurité est le principe de subsidiarité, qui attribue aux CER la tâche de première réponse aux crises dans leurs régions. L'UA intervient dès lors qu'elles sont incapables de gérer la situation.

Outre les CER et l'influence de l'ONU, de l'UE et des grandes puissances mondiales, la dynamique décisionnelle au sein du CPS dépend également du dynamisme personnel et de la conviction du représentant du membre du CPS et de la position du pays sur la question. En outre, les États membres de l'UA sont guidés par des considérations de solidarité avec le pays / régime concerné et des évaluations de l'autofinancement tournant autour de la souveraineté, de la réalisation de la légitimité politique et des avantages matériels et financiers. L'attention des médias et le niveau élevé de mobilisation de la société civile peuvent parfois jouer un rôle dans la manière dont le CPS inscrit les crises à son ordre du jour et y répond.

III. Identification des principaux acteurs des opérations terroristes de Boko Haram et de la crise au Burundi

Les principaux acteurs autour de l'insurrection terroriste de Boko Haram et les réponses du CPS

Le rôle du gouvernement nigérian a été un facteur important à la fois en termes de l'évolution de Boko Haram en tant que groupe terroriste dans le pays ainsi que la nature des réponses pour le contrer, initialement au niveau national et finalement aux niveaux régional et continental. L'escalade de l'insurrection après 2009 a surpris le gouvernement. Au départ, il croyait que la violence allait s'essouffler et, à ce titre, le gouvernement n'a pas considéré qu'il s'agissait d'un sérieux problème de sécurité justifiant une approche différente. L'attitude du gouvernement a commencé à

changer en 2012, le budget de la défense est passé de 100 milliards de nairas (625 millions de dollars) en 2010, à 927 milliards de naira (6milliards de dollars) en 2011 et 1 billion (soit 6,25 milliards de dollars) de naira en 2012, 2013 et 2014. Les lois anti-terroristes ont été renforcées et les capacités des forces de sécurité ont été consolidées. Les attaques des insurgés s'intensifiant continuellement, le gouvernement a ensuite déclaré l'état d'urgence en 2013 et, en termes de sécurité, il est sorti d'une position défensive pour lancer une offensive militaire contre Boko Haram en 2014.

Malgré les pertes que le gouvernement a infligées à Boko Haram (principalement à travers sa répression militaire), il n'a pas pu empêcher le groupe de continuer à orchestrer et à intensifier ses attaques. Divers facteurs ont limité l'efficacité des réponses du gouvernement et ont empêché l'émergence d'un discours et d'une stratégie cohérents dans la lutte contre Boko Haram. Une grande partie de la réponse du gouvernement était basée sur une approche de sécurité, avec peu de réponse socio-économique, politique ou religio-culturelle. Les excès des forces de sécurité ont encore aliéné la population locale, et empirer les choses. La situation était également aggravée par un manque de coordination entre les différentes forces de sécurité.

Un autre facteur était la politisation de la crise par certaines élites nigérianes se servant des appartenances religieuses et régionales. Malgré les déclarations officielles selon lesquelles Boko Haram n'avait rien à voir avec l'islam, certains estimaient que la réponse des élites musulmanes au groupe avait été ambiguë, certains éléments étant soupçonnés de sympathiser avec le groupe, voire de le soutenir. D'autre part, les élites musulmanes ont accusé les dirigeants chrétiens d'avoir laissé la crise de Boko Haram se détériorer afin de s'en servir comme instrument pour diviser et affaiblir les élites du nord. L'augmentation colossale du budget de la défense ne s'est pas traduite initialement en une stratégie efficace, un soutien politique total ou un leadership engagé ou alors des capacités et une efficacité accrue de la part des forces de sécurité. Le gouvernement a manifesté sa volonté de négocier avec Boko Haram, mais cela n'a donné que peu de résultats en raison de l'absence de stratégie cohérente et de fraude de la part du gouvernement ainsi que de la méfiance de Boko Haram et des divisions internes parmi les insurgés.

Outre les forces de sécurité locales et nationales, y compris l'armée nigérianne, la crise au nord-est du Nigeria a conduit à l'émergence de la Force conjointe civile (CJTF), un groupe de vigilance et d'autodéfense populaire contre Boko Haram. Selon les témoignages locaux, au début de 2013, plusieurs résidents ont décidé que les citoyens de Maiduguri devaient organiser leur propre défense. Bien qu'elle a commencé comme une réponse des habitants de la région aux attaques de Boko Haram, la CJTF a non seulement reçu un soutien institutionnel de divers types des états régionaux et de l'armée nigérianne, mais elle a également participé à plusieurs opérations militaires comme force auxiliaire de la police, pour arrêter et interroger des suspects. Elle a également servi aux postes de contrôle pour identifier des membres de Boko Haram et perturber les attaques du groupe.

L'autre acteur majeur est Boko Haram lui-même. Après que le groupe soit entré dans la phase militante, Abu Qaqa, le porte-parole le plus connu du groupe, a déclaré: «Notre objectif est de mettre le Nigeria dans une position difficile et même de le déstabiliser et de le remplacer par la charia». En cherchant à établir un Etat islamique, la position de Boko Haram est devenue inconciliable avec celle du gouvernement nigérian, rendant ainsi la négociation politique impossible.

Bien que Boko Haram soit une insurrection locale aux dimensions régionales, le groupe s'est également inspiré de groupes terroristes mondiaux, dont Al-Qaïda et l'État islamique(EI). Inspiré par et imitant l'approche de l'EI, Boko Haram a entrepris de saisir et de contrôler les territoires qu'il a déclarés être le califat islamique au Nigeria. Pour étendre ses références djihadistes au niveau mondial, le leadership de Boko Haram a également déclaré son allégeance à l'EI.

La position du Nigéria a eu un impact majeur sur la dynamique et la nature de la réponse des mécanismes régionaux à Boko Haram, y compris celle du CPS. Bien que Boko Haram ait intensifié ses attaques, le Nigéria n'a pas considéré l'insurrection comme une affaire nécessitant une action régionale et continentale. Malgré l'absence d'un consensus et d'une stratégie proactive de la part du gouvernement nigérian durant les premières années de l'insurrection, l'opinion dominante était que c'était une affaire nigériane et que le Nigeria devrait la traiter de la même manière que la crise dans sa région du delta du Niger. En plus, compte tenu de l'image du Nigeria vu comme puissance dans la région ouest-africaine, certains au sein du gouvernement étaient réticents à inscrire la question de Boko Haram à l'ordre du jour des mécanismes régionaux et continentaux de paix et sécurité. Même lorsque les opérations de Boko Haram se sont étendues au niveau régional, la réponse du Nigéria est restée largement limitée à l'amélioration de la sécurité des frontières bilatérales avec les pays voisins du Niger, du Tchad et du Cameroun.

Au niveau régional tout d'abord, ces trois pays voisins ont dirigé leurs efforts pour contenir Boko Haram soit individuellement ou par le biais d'une collaboration bilatérale ad hoc, le traitant principalement comme un problème nigérian.

Jusqu'en 2014, on pensait que Boko Haram était principalement un problème nigérian, que le Nigéria pouvait régler grâce à une coopération bilatérale renforcée en matière de sécurité avec les pays voisins et les partenaires internationaux. La réticence du Nigeria de voir l'UA s'impliquer et l'idée d'une approche régionale établie a cependant, commencé à changer au cours de 2015/2014.

L'un des principaux facteurs qui a conditionné ce changement été l'élection de Muhammadu Buhari comme président nigérian. Buhari a fait de la lutte contre Boko Haram une priorité de son administration. A la différence de l'administration précédente, le Président Buhari a activement poursuivi l'action régionale contre Boko Haram et a rapidement entrepris des visites officielles au Niger le

3 juin, au Tchad le 4 juin, au Cameroun le 29 juillet, et au Bénin le 1er août. Avec la contribution de 100 millions de dollars et en assumant un rôle de leadership, l'administration de Buhari a également donné un nouvel élan au processus d'opérationnalisation de la FMM. Ce changement d'attitude vers une approche multilatérale face à la menace de Boko Haram était, entre autres, dû aux changements dans la perception des pays voisins de la menace de Boko Haram et leur volonté d'adopter une approche multilatérale, d'accroître l'intérêt international et les attentes des pays impliqués pour plus de soutien politique, logistique et financier international.

Alors que le Nigeria avait intensifié ses pressions sur Boko Haram, les opérations de ce dernier dans les pays voisins se sont également étendues. Bien qu'il ait été présent au Cameroun et au Niger au moins jusqu'en 2012 - 2011, Boko Haram a intensifié ses incursions au Cameroun, au Tchad et au Niger après 2013, en attaquant des villages et des bases militaires, tuant et enlevant des personnes. Ces pays ont de plus en plus compris que Boko Haram était plus qu'un problème purement nigérian. En conséquence, ces trois pays, avec le Bénin, ont mobilisé une réponse régionale et multilatérale organisée à la crise sous la direction de la France, une ancienne puissance coloniale commune exerçant une influence et un pouvoir sur ces pays. Au cours de 2015 - 2014, les pays voisins du Nigeria ont commencé des opérations coordonnées contre Boko Haram. Une action militaire à l'échelle transfrontalière a débuté en janvier 2015. Le Tchad, dont la capitale N'Djamena est situé à la frontière avec le Cameroun, près de la zone où Boko Haram opère, a obtenu l'autorisation expresse du gouvernement du Cameroun pour opérer sur son territoire et déployer des forces militaires le long de la frontière avec le Nigeria.

En ce qui concerne la réponse du CPS, à l'exception du Nigéria (à la fois en tant que pays avec un intérêt vital et membre de la CPS) et le Tchad quand il fut membre du CPS, il y a différents acteurs et facteurs qui ont eu un impact sur la réponse du CPS face à Boko Haram. Un de ces facteurs était le changement dans la perception d'autres Etats membres du CPS de la menace de Boko Haram. Cette situation était due non seulement à la régionalisation de l'insurrection de Boko Haram, mais aussi la montée du groupe pour devenir le plus meurtrier et brutal groupe terroriste sur le continent. Au sein de l'Union Africaine en général et le Département de Paix et Sécurité en particulier, des gens se sont de plus en plus rendu compte en reconnaissant que la crise nécessitait la participation du CPS afin de pouvoir se concentrer sur Boko Haram au - delà même de la question du terrorisme par l'adoption des déclarations de l'Union Africaine qui condamnent ses attaques.

La campagne internationale #Bringbackourgirls après l'enlèvement des écolières de Chibok en avril 2014, avait reçu une couverture médiatique sans précédent et l'attention internationale sur les crises déclenchées par l'insurrection de Boko Haram. Dans ce contexte et avec l'implication majeure des acteurs internationaux, notamment le conseil de sécurité de l'ONU, il est devenu intenable de traiter Boko Haram comme simplement un problème nigérian. Tout de même,

le Nigeria en a également profité pour mobiliser un soutien international dans la lutte contre Boko Haram. Compte tenu du fait que l'insurrection de Boko Haram traverse les frontières de la CEDEAO et les régions de la CEEAC, le CPS était le meilleur forum pour mandater une action régionale et faciliter la mobilisation du soutien international, bien que le Nigeria et les pays de la région aient préféré un soutien direct plutôt que par l'intermédiaire de l'Union Africaine.

Au niveau régional, trois organisations ont eu à jouer un rôle important. La première est la Commission du bassin du Lac Tchad (CBLT). Établi comme un organe intergouvernemental de huit Etats membres (le Nigeria, le Tchad, le Cameroun, le Niger, la République Centre Africaine, la Libye, l'Algérie et le Soudan) pour traiter les questions d'eau et l'utilisation connexe des ressources naturelles dans le bassin, le CBLT est devenu la plate-forme pour les pays qui luttent contre Boko Haram pour prendre une action multilatérale contre le groupe. Les pays confrontés à Boko Haram dans la CBLT ont activé la Force conjointe multinationale (FMM), créée en 1998 pour faire face à la criminalité organisée, en intégrant la nouvelle tâche de lutte contre Boko Haram au 14ème sommet ordinaire de la CBLT en Avril 2012, alors que le mandat de la FMM a été élargi en une opération multinationale de stabilisation et de sécurité contre Boko Haram en Octobre 2014.

Boko Haram étant une menace qui touche à la fois les régions de la CEDEAO et la CEEAC, ni la CEDEAO ou la CEEAC était en mesure de prendre le leadership dans la mobilisation d'une réponse régionale contre Boko Haram. En l'absence de toute coordination horizontale établie et un cadre de prise de décision commune entre les CER, ce rôle de mobilisation d'une réponse multilatérale régionale est revenu à la CBLT. Cela a donné lieu à la CEDEAO et la CEEAC, les deux autres organisations régionales, d'assumer un rôle de soutien largement favorable.

La CEDEAO a tenu son sommet d'urgence le 30 mai 2014 des chefs d'Etat et de gouvernement au cours duquel son autorité encouragé le président Jonathan à être ferme en mobilisant toutes les forces du pays et mettre un terme à ces actes de terrorisme et de poursuivre une politique de dialogue et réconciliation nationales. Tout en exhortant les Etats membres à renforcer leur coopération notamment à travers l'échange d'informations et de coordonner les efforts des services de renseignement et services de la police, l'Autorité a étendu son soutien à la CBLT, exhortant ses Etats membres à intensifier leur plan d'action et coopération dans la lutte contre le terrorisme.

En Janvier 2015, La CEDEAO a demandé à ce que la menace posée par Boko Haram soit placé à l'ordre du jour des réunions du sommet de l'UA et il a été fait l'un des points de l'ordre du jour du CPS de l'UA lors du sommet tenu le 29 Janvier 2015.

Comme la CEDEAO, la CEEAC a étendu son soutien à la CBLT dans l'opérationnalisation de la FMM. Une réunion des Etats membres de la CEEAC a eu lieu au Cameroun le 16 Février 2015, dans laquelle ces derniers ont tenu leur

engagement pour une grande partie des 100 \$ millions nécessaires pour lutter contre les islamistes basés au Nigeria. Un appel a également été émis pour que l'ONU approuve rapidement une force multinationale pouvant permettre une participation militaire de la part d'autres pays africains.

Dans un premier temps, ni le Nigeria, ni aucun des organismes régionaux concernés ont montré un intérêt de voir l'Union Africaine jouer un rôle actif. À un certain niveau ils pensaient qu'ils pouvaient et devraient gérer la situation eux-mêmes. En outre, impliquer l'Union Africaine a été parfois considéré comme ajouter une autre assise bureaucratique, qui serait en concurrence pour attirer l'attention et des ressources, tout en subordonnant les pays concernés au contrôle du CPS. Désireuse de jouer son rôle dans le cadre du protocole du CPS, L'UA pour sa part, après qu'elle avait déjà parrainé des interventions anti-terroristes au Sahel, a pris des mesures stratégiques pour faire valoir son rôle. En particulier, l'UA a cherché non seulement à donner une légitimité continentale à la FMM, mais aussi, à jouer le rôle de catalyseur dans la mobilisation des ressources, y compris les fonds de l'UE pour la paix en Afrique, pour l'opération. L'UA a également assumé la responsabilité de l'unité de soutien à la mission au siège de la FMM à Ndjamena, au Tchad. Le Nigeria et les organismes régionaux ont tous reconnu la nécessité de l'engagement de l'UA afin de faciliter un soutien international à la FMM, le soutien juridique renforcé et une légitimité politique pour les opérations transfrontalières grâce au mandat du CPS. Résultat, l'UA a fini par devenir le partenaire principal dans le déploiement de la FMM. Le Nigeria et la CBLT ont accepté le rôle de l'Union Africaine, sans pour autant céder le contrôle stratégique de celle-ci sur la FMM, notamment le leadership de la mission et la prise de décision dans les opérations. Cette répartition des responsabilités entre l'Union Africaine et le CBLT a été matérialisée par écrit le 16 Octobre 2015, grâce à un protocole d'accord signé entre l'Union Africaine et la CBLT définissant leur collaboration.

Divers acteurs internationaux ont également intensifié leur engagement, notamment en avril 2014 lors de l'enlèvement des écolières de Chibok. Cet enlèvement du 14 avril a provoqué une montée subite de l'appui au gouvernement nigérian. Les principaux acteurs qui soutiennent sont les États-Unis d'Amérique, la Grande Bretagne, la France, la Chine, Israël, l'Australie et l'Union Européenne. La plupart de ce soutien arrive sous forme de matériel militaire, la main d'œuvre, les renseignements, les véhicules, la formation et différents types d'assistance sur terrain.

Les acteurs régionaux supplémentaires qui ont joué le plus important rôle de catalyseur dans la réponse régionale multilatérale contre Boko Haram comprennent la France et le Royaume-Uni. La France, dans un effort pour mobiliser un soutien à la coordination régionale et internationale dans la lutte contre Boko Haram, a organisé un sommet des pays touchés par Boko Haram le 17 mai, le premier de ce genre. Cela a réuni les dirigeants du Nigeria, du Tchad, du Cameroun, du Niger et du Bénin. Au cours de cette réunion, les chefs d'Etat ont approuvé trois résolutions principales. Tout d'abord, un appel à une plus grande coopération

régionale, bilatérale et multilatérale, afin d'améliorer les renseignements et des actions concertées; deuxièmement ils ont décidé d'adresser le dossier Boko Haram, Ansaru et leurs partisans au Comité des sanctions des Nations Unies; et troisièmement, le sommet a promis de prêter une plus grande attention aux groupes marginalisés et vulnérables, spécialement les femmes et les enfants victimes de violence. L'un des résultats du sommet de Paris a été la signature d'un protocole d'accord sur la création d'une Unité de Fusion de Renseignement Régional (RIFU) pour faciliter la coordination et l'échange de renseignements entre les pays du bassin du lac Tchad.

Le mois suivant, le Royaume - Uni a emboîté les pas, en organisant une réunion ministérielle sur la sécurité au Nigeria le 12 Juin 2014. A part souscrire aux résolutions du sommet de Paris, la réunion de Londres a adopté entre autre, un engagement à l'opérationnalisation de RIFU et une contribution d'un bataillon par les Pays Membres à la Force conjointe multinationale (FMM), et le soutien à son siège par des conseillers militaires dans le cadre de la CBLT. Les États Unis ont également intensifié leur engagement au-delà du soutien logistique, la formation et le renseignement que le Nigeria bénéficie à travers les forces spéciales américaines et l'équipement. Les États - Unis ont aussi classé Boko Haram et ses dirigeants comme des terroristes et pris des sanctions contre eux.

Cette attention internationale de haut niveau et les résolutions qui ont émergé de ces trois réunions à Paris et à Londres ont non seulement renforcé la nécessité de l'engagement du CPS, mais ont également créé un terrain propice pour qu'il assume et affermit son rôle. Plus particulièrement, l'UA a utilisé le CPS pour canaliser son engagement, tirant parti de l'initiative régionale de lutte contre Boko Haram dans le cadre de la CBLT.

L'ONU, est un autre acteur majeur qui influence non seulement le rôle du Nigeria, les acteurs régionaux et Boko Haram, mais aussi l'engagement multilatéral, y compris celui du CPS de l'UA. Dans une déclaration présidentielle publiée le 9 mai 2014, le Conseil de Sécurité de l'ONU a condamné les attaques perpétrées par Boko Haram au Nigeria, y compris l'enlèvement des élèves de Chibok. L'une des étapes la plus importante prise par l'ONU dans la lutte contre Boko Haram et les efforts pour galvaniser la coopération internationale afin d'éradiquer le groupe a été l'ajout de Boko Haram sur la liste des sanctions Al-Qaïda de l'ONU. Le 22 mai 2013, le Comité des sanctions contre Al-Qaïda du Conseil de sécurité a approuvé l'ajout de Boko Haram à sa liste des personnes et entités faisant l'objet des sanctions financières ciblées et d'embargo sur les armes selon le paragraphe 1 de la résolution 2083-2012 du Conseil de sécurité, adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Le CPS en plus de gagner confiance pour avoir placé Boko Haram comme un point spécifique à son ordre du jour, le rôle attendu de l'ONU à autoriser le déploiement de la FMM (donc lui fournir la plus grande légitimité aussi bien juridique et politique), a renforcé le rôle de l'UA dans au moins deux façons. Tout d'abord, il a mis le CPS au centre du processus

d'autorisation du CSNU avec la décision du CPS sur le déploiement de la FMM qui sert de catalyseur pour que le Conseil de sécurité autorise ce déploiement. En second lieu, l'UA joue un rôle de coordination, en facilitant les préparatifs techniques nécessaires, y compris les plans et les concepts pour les opérations de la FMM.

Les principaux acteurs au cœur de la crise au Burundi et la réponse du CPS à la crise

Le blocage principal de la crise au Burundi a été entre les ténors du troisième mandat du président, parmi lesquels à la tête le CNDD-FDD, et les opposants de l'élection du président en 2015.

En dehors des partis d'opposition, y compris le FNL et le Mouvement pour la Solidarité et la Démocratie (MSD), les principaux acteurs de la société civile ont organisé la principale contestation contre le président sous la bannière «Halte au 3ème mandat» et le « Mouvement d' Arusha ». Ils ont créé une plateforme commune pour articuler un programme de négociation dans les processus de médiation entrepris dans le cadre de l'EAC.

La plateforme civile qui est le pilier de l'opposition, le Conseil National pour le Respect de l'Accord d' Arusha pour la paix et la Réconciliation au Burundi et de l'Etat de Droit, CNARED) créé en Juillet 2015, a réuni les membres du «Halte au 3ème mandat», du «Mouvement Arusha», les membres de l'opposition en exil , y compris les principales mouvement d'opposition - à l' exception du FNL - ainsi que deux anciens présidents, membres de la société civile et dissidents du CNDD-FDD. Le CNARED s'est focalisé sur trois questions fondamentales qui sont devenues la base de son engagement dans la médiation conduite par l'EAC, à savoir: la défense de l'Accord d' Arusha, l'opposition à un troisième mandat et le rejet des élections de Juin / Juillet 2015.

Le premier grand tournant dans la crise est survenu le 13 mai quand Godefroid Niyombare, qui avait été limogé au poste de chef de renseignements en Février, avec l'ancien général Leonard Ngendakumana, et l'ancien ministre de la Défense Cyrille Ndayirukiye ont échoué leur coup d'État. Le gouvernement s'en est servi car, à la fois l'EAC et l'Union Africaine ont condamné cette tentative. Ceci a changé le regard de l'UA en particulier, au sein de laquelle au départ beaucoup affichaient l'opposition au troisième mandat, mais alors après ils mettront l'accent sur comment créer des conditions pour la tenue des élections libres et inclusives. Un autre événement majeur et le plus sanglant dans la crise politique a eu lieu le 11 Décembre 2015, lorsque des groupes armés ont effectués des attaques coordonnées sur des installations militaires à Bujumbura. Les forces de Sécurité gouvernementales ont riposté avec des recherches, des raids, des arrestations et meurtres ciblés à travers Bujumbura. Les combats du 11 Décembre ont suscités des craintes au niveau régional et international que le pays risquait de sombrer dans des conflits armés et violence génocidaire. Ceci a conduit, entre autres, à l'adoption d'un communiqué par le CPS le 17 Décembre 2015 envisageant le déploiement d'une force d'intervention au Burundi.

Le rôle du gouvernement du Burundi a été l'un des principaux facteurs qui influent sur les cadres et la nature de la réponse par les mécanismes régionaux, notamment de l'EAC, le CIRGL et le CPS. Le gouvernement a blâmé la crise sur la détermination des forces de l'opposition, les accusant de vouloir obtenir par les protestations de la rue ce qu'ils ne pouvaient pas par des urnes. Le gouvernement a utilisé le coup d'Etat manqué du 13 Mai comme preuve de cette intention de la part de l'opposition de vouloir prendre le pouvoir par des moyens autres que les élections. A ce point, certains Etats membres de l'UA ont montré leur sympathie. De même, le CNDD-FDD et les membres du gouvernement du président Nkurunziza ont également blâmé le Rwanda d'inciter et soutenir l'opposition dans le but de promouvoir un système du style rwandais dominé par la minorité. Des déclarations du Président Rwandais critiquant le gouvernement burundais et les rapports de soutien du Rwanda aux groupes armés d'opposition dans les camps de réfugiés au Rwanda ont renforcé les allégations du Burundi sur le rôle du Rwanda. Le gouvernement du Burundi fut invité à exposer son cas devant certains des membres de l'EAC et du CPS, y compris la Tanzanie et l'Afrique du Sud.

Le gouvernement a également profité des divisions au sein de l'EAC (qui a pris le rôle de leader dans la recherche d'une résolution pacifique à la crise) et le manque de progrès dans le processus de paix parrainé par ce dernier, pour remettre en cause la pertinence et l'issue de la force d'intervention de l'UA proposée. Le gouvernement s'est servi des structures juridiques nationales telles que la Cour constitutionnelle (dont il a exigé une décision juridique sur la constitutionnalité de la candidature du président) et le Parlement (quand il a cherché à adopter sa réponse à la décision du CPS de l'UA vis-à-vis le déploiement d'une force d'intervention en décembre 2015). Il a cherché à lever l'équivoque sur les revendications selon lesquelles le troisième mandat du Président était contraire à la Constitution et ainsi contrer le mouvement vers une intervention militaire. La longue négociation, qui a finalement échoué, autour du protocole d'accord avec l'Union Africaine sur la mise en œuvre d'un suivi et déploiement des militaires et observateurs de droits de l'homme de l'UA a démontré que le gouvernement a été habile en empêchant des réponses multilatérales.

Le gouvernement a également utilisé les attaques militaires et l'allégation de l'ingérence des pays occidentaux qui visent un changement de régime en soutenant l'opposition; invoquant la souveraineté et le non-intervention afin de tirer le meilleur profit du doute de certains Etats membres de l'UA. Ce fut l'un des aspects soulevés par l'un des Etats membres du CPS au cours du sommet de Janvier 2016 CPS en s'opposant à l'intervention militaire par l'UA au Burundi sans le consentement du gouvernement. De même, une baisse du niveau de violence à la suite de l'escalade la plus sanglante le 11 Décembre a contribué à apaiser les craintes que le pays était au bord d'une éventuelle guerre civile génocidaire.

D'autres acteurs qui ont eu un impact la politique dans la réponse à la crise au Burundi comprennent l'EAC, la Commission de l'UA (en particulier la Présidente de la

Commission et le DPS) et les membres du CPS. L'EAC été l'organe régional qui a assuré la conduite dans la médiation de la crise au Burundi Sur la base du principe de subsidiarité qui régit de façon générale la coopération entre l'UA et les CER. Suite à l'éruption de la crise, l'organe sous-régional a organisé un certain nombre de réunions de haut niveau. Pourtant, les Etats membres de l'EAC avaient des points divergents: le Rwanda avec ses déclarations de soutien à la cause de l'opposition et la Tanzanie indiquant son manque d'enthousiasme pour un changement de gouvernement, ainsi que l'opposition exigeant et essayant de convaincre Nkurunziza de faire des concessions; l'EAC s'est abstenue de porter un jugement sur la candidature du président pour un troisième mandat. Il en était davantage après l'échec de la tentative de coup d'Etat du 13 mai. Par ailleurs, l'EAC a essayé de faciliter une résolution négociée. Au cours de son sommet du 30 mai 2015, il a cherché à tenir les élections prévues au Burundi mais reportées. Quand elles ont été tenues, il fallait assurer les conditions acceptables par tous dans l'espoir de former un gouvernement inclusif. Voyant que la crise s'est intensifiée, l'EAC a confié la tâche de la médiation de la crise au président ougandais Yoweri Museveni lors du sommet tenu le 6 Juillet.

Le gouvernement rwandais a souvent critiqué publiquement la gouvernance du président Nkurunziza du Burundi et a été accusé par l'ONU de soutenir les groupes armés burundais, tandis que l'Ouganda et la Tanzanie semblaient favoriser le maintien du statu quo.

Les diverses institutions de l'UA ont joué un rôle actif pour faire face à la crise, alors qu'elle, se ralliait derrière l'EAC. La Commission de l'UA, notamment sa Présidente, Nkosazana Dlamini Zuma, et le Commissaire à la paix et sécurité, Smail Chergui, ont effectué des missions au Burundi. Ils ont tous deux visité le Burundi à différents moments, affirmant leur intention d'assurer le respect de l'accord d'Arusha. Le commissaire de l'UA aux affaires politiques et la Présidente, ont visité Bujumbura, demandant au Président de se conformer à la constitution et à l'accord d'Arusha, et ont proposé la tenue d'un dialogue pour assurer un processus électoral crédible tout en résolvant les désaccords sur le troisième mandat. La présidente de la Commission a également émis un certain nombre de déclarations sur la situation, en particulier à la suite de la crise qui a éclaté en Avril 2015. Après avoir échoué à convaincre le gouvernement de rejeter la candidature du président pour un troisième mandat en Mars, la Présidente a arrêté de visites supplémentaires, mais a plutôt adopté une position critique sur le gouvernement, ce qui a conduit ce dernier à accuser la Commission de l'UA de parti pris. Le 9 mai l'UA a envoyé une délégation de haut niveau au Burundi, présidé par l'ancien Premier ministre togolais Edem Kodjo, membre du Groupe des Sages, et l'ancien ministre des Affaires étrangères sénégalais Ibrahima Fall.

Un autre facteur clé dans la politique de la réponse de l'UA a été le rôle des autres personnes, y compris les chefs du Département de la Paix et Sécurité (DPS), son directeur et les membres du secrétariat du CPS, qui ont contribué à réorienter les opinions des membres du CPS et les projets de documents

produits lors des séances du CPS. Le Burundi a accusé le DPS de travailler avec et encourager les pays occidentaux pour influencer les positions du CPS, en particulier la France. Parmi les autres pays, la France aurait encouragé une initiative dans le DPS envisageant la force d'intervention que le CPS avait proposée le 17 Décembre 2015.

Un autre évènement important dans l'UA qui a influencé les positions du CPS a été le rôle joué par les Etats membres et leurs représentants dans le CPS. Bien que la position adoptée dans le CPS par les représentants de quelques Etats membres reflétait les regards de leurs capitales respectives sur la situation, d'autres représentants dans le CPS se sont rangés derrière le DPS de l'UA alors que d'autres encore comptaient sur leurs propres convictions de ce qui devrait se produire. Il y avait aussi d'autres membres qui soit, n'ont pas consulté ou n'ont pas reçu de directives de leurs capitales. La «déconnexion» entre les fonctionnaires à Addis-Abeba et ceux des capitales respectives a affecté l'approche du CPS, particulièrement lors de la séance du CPS au cours du sommet en Janvier 2016.

Contrairement à la tradition dans presque toutes les décisions du CPS vis-à-vis des situations nationales, le niveau de participation active des membres du CPS à l'élaboration des décisions de ce dernier a changé. D'une manière générale, les membres du CPS peuvent être classés en quatre groupes en fonction de la nature et le niveau de leur participation. Dans le premier groupe sont les États membres qui étaient d'accord avec l'avis du DPS sur la gravité de la situation et ont soutenu activement la force d'intervention proposée. Notamment l'Algérie, l'Éthiopie, la Gambie, le Nigeria et l'Ouganda. Le deuxième groupe était composé des Etats membres qui se sont simplement rangés derrière le DPS-UA: la Guinée équatoriale, qui présidait la session du CPS qui a adopté la résolution et le Tchad. Le troisième groupe comprend les Etats membres qui se sont réservés, mais préférant résolument une intervention diplomatique combinée par une mission intensifiée d'observateurs militaires et des droits de l'homme sur terrain, sans toutefois s'opposer à la proposition en même temps. Il s'agit de la Tanzanie et l'Afrique du Sud. Dans la quatrième catégorie sont les autres membres, qui avaient aucune position fixe et donc n'ont joué aucun rôle actif dans le débat, mais qui ont eu tendance à approuver la proposition basée sur des discussions tenues par des diplomates non africains à Addis - Abeba et des rapports sur la crise.

L'ONU est un autre acteur majeur, bien que son influence sur la position du CPS de l'UA envers le Burundi ait été moins remarquable que son influence sur la crise de Boko Haram. En 2015-2016, le Conseil de sécurité a organisé deux visites, alors que le Secrétaire général pour sa part s'est également rendu au Burundi (en Février 2016). Les sessions du Conseil ont produit trois résolutions, deux déclarations du Président et une série de communiqués de presse. Contrairement à son engagement face à l'insurrection de Boko Haram, l'ONU a suivi l'exemple de l'UA et de l'EAC en ce qui concerne le Burundi.

IV. Les interactions dans le choix des réponses du CPS de l'UA au Burundi et à Boko Haram

Les interactions entre les acteurs et les facteurs dans le choix de la réponse du CPS face à Boko Haram

La première session du CPS consacrée exclusivement à Boko Haram s'est tenue le 23 mai 2014. Le Département de Paix et Sécurité en consultation avec la Tanzanie en sa capacité de président du CPS en mai 2014 inscrit Boko Haram à l'ordre du jour du CPS. Le Nigeria a permis passivement que la question soit discutée dans le CPS en dépit d'être constamment réservé sur la nécessité d'un engagement de l'UA. Le CPS en sa 436ème session, a débattu de l'insurrection terroriste de Boko Haram sur base d'un exposé du Directeur de Paix et Sécurité de l'UA et un discours par l'Ambassadeur du Nigeria. D'autres membres du CPS notamment le Tchad et le Niger, ayant un intérêt direct sur le sujet, ont souligné dans leurs discours, la nécessité d'efforts concertés tout en affirmant le rôle de l'UA pour faciliter le soutien. En plus de condamner les attaques de Boko Haram, le CPS a saisi l'occasion pour souligner que «les activités terroristes de Boko Haram et d'autres groupes affiliés, y compris Ansaru, constituent une menace sérieuse non seulement au Nigeria mais aussi dans la région et au continent tout entier».

Il y avait plusieurs facteurs qui ont conduit le CPS à considérer Boko Haram comme un élément à part sur son ordre du jour. Le premier facteur a été la haute couverture médiatique de l'enlèvement des écolières de Chibok en mi - avril 2014 et qui a résonné en un cri d'alarme international. Lors de sa 436ème réunion, le CPS a exprimé non seulement sa forte condamnation pour « l'enlèvement lâche par Boko Haram de plus de 200 jeunes filles d'une école dans la ville de Chibok, dans l'Etat de Borno » le 14 Avril 2014, mais aussi sa solidarité avec les familles des élèves kidnappées.

Les liens transrégionaux de Boko Haram ont été un autre facteur. A la fin de la session du CPS, un communiqué a été émis décrivant l'issue du débat indiquant également que cette session du CPS sur Boko Haram a été influencée par des liens entre ce dernier et d'autres groupes terroristes dans la région du Sahel et au - delà, y compris Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI).

En dehors du sommet que la France a organisé le 17 mai, à la fois la déclaration présidentielle par le Conseil de sécurité le 9 mai 2014 et la décision du Conseil le 22 mai 2014 d'ajouter Boko Haram à la liste des personnes et entités sanctionnées étaient significatives. En effet, dans son 436ème communiqué le CPS s'est félicité de la décision prise par le comité du Conseil de sécurité de l'ONU sur les sanctions contre Al-Qaïda a publié le 22 mai 2014, tout en exhortant « tous les

Etats membres de l'UA d'assurer la mise en œuvre effective des sanctions qui est un outil efficace vers l'élimination du groupe l'empêchant d'accéder aux ressources nécessaires pour perpétrer ses activités criminelles et terroristes.

Dans le contexte du Sommet de Paris et de la réunion ministérielle de Londres qui a donné l'impulsion pour une force multilatérale régionale, et pour laquelle les Etats membres de la CBLT y participant s'engagèrent à fournir chacun un bataillon à la FMM, l'Union Africaine a pris d'autres mesures renforçant celles de la première session du CPS sur Boko Haram. Dans le cadre de ses délibérations sur le rapport du CPS, L'Assemblée de l'UA au cours du sommet tenu à Malabo en Juin 2014, a exhorté le CPS de «consacrer une réunion, au niveau du sommet, dédiée à la question du terrorisme» dans le cadre des efforts renouvelés vers la mise en œuvre du cadre de l'UA pour la lutte contre le terrorisme».

Plus précisément, l'Assemblée a recommandé qu'une étude soit menée examinant l'éventualité de la création d'un groupe de travail régional pour lutter contre Boko Haram, un peu comme l'initiative de coopération régionale pour l'éradication de l'armée de résistance (RCI-LRA) du Seigneur.

Une grande partie des efforts dans la mise en place de la FMM présentement est attribuable à la CBLT. Au début, les Etats membres de la CBLT et le Bénin se sont montré peu intéressés quant à la participation de l'Union Africaine, car ils voulaient un cadre plus souple et moins de contrôle supranational. Divers facteurs, y compris le rôle du CPS en tant qu'organe délibérant et l'Union Africaine étant perçue globalement comme celle qui doit faciliter le soutien international et la coordination stratégique, ont entraîné à ce que cette fonction du CPS et l'UA s'intensifie. Vu que les pays de la CBLT et le Bénin attendaient obtenir l'autorisation du CSNU, il était important de constater que la FMM était organisée non seulement sur base d'un cadre stratégique suivant le format établi, mais également un cadre juridique émanant de l'autorisation formelle par le CPS.

Secundo, suite à la décision du Sommet de Malabo sur la base du rapport du CPS, l'UA a annoncé le plan d'une force régionale contre Boko Haram lors de la deuxième réunion ministérielle de suivi du Sommet de Paris, tenu à Washington DC le 5 Août 2015 qui a dégagé un compromis, dans lequel les pays de la CBLT et le Bénin ont accepté l'UA en tant que partenaire primordial dans la mise en œuvre de la FMM, afin de contribuer au processus par les aspects du modèle et l'expérience de RCI-LRA. En dehors de reconnaître que le Nigeria, après l'ascension de Buhari au pouvoir ne pouvait pas vaincre Boko Haram sans action et soutien régionaux coordonnés, avec un mandat et l'approbation du CPS; le soutien exprimé par les Etats - Unis pour la participation de l'UA ont créé un élan pour un tel compromis. Pour des pays comme les Etats - Unis, l'implication de l'UA offre non seulement le cadre juridique mais aussi la légitimité politique nécessaire pour la FMM. Ce qui facilite ainsi le soutien international, et offre également une base pour exiger le respect du droit international humanitaire et l'application judicieuse des exigences en rapport avec les droits de l'homme.

Une réunion extraordinaire des Chefs d'Etat et de gouvernement de la CBLT s'est tenue au Cameroun le 7 Octobre 2014 au cours de laquelle une décision était prise sur la mise en place de la FMM et une demande de soutien a été envoyé à l'UA suite à la 4eme réunion ministérielle des Etats membres de la CBLT et du Bénin, tenue à Abuja le 13 Octobre 2014. Le CPS, agissant sur la demande de la CBLT et la réunion ministérielle du Bénin, a tenu une autre réunion sur Boko Haram et la FMM le 25 Novembre 2014. Après avoir délibéré au cours des séances d'information du DPS et l'exposé du Nigeria, le CPS a non seulement exprimé son soutien à la FMM comme étant un cadre approprié de lutter efficacement contre Boko Haram, mais a également chargé la Commission de l'UA d'entamer des consultations urgentes avec les Etats membres de la CBLT et le Bénin afin d'obtenir l'expertise nécessaire pour identifier et se mettre d'accord sur les mesures pratiques de faciliter la disposition rapide du soutien international nécessaire.

Par la suite, le rôle du CPS/UA a été consolidé en tant que partenaire indispensable pour l'opérationnalisation de la FMM. Lors de la 5eme réunion ministérielle, tenue à Niamey, au Niger, le 20 Janvier 2015, les Etats membres de la CBLT et le Bénin ont demandé à la Commission de l'UA d'inclure les questions de Boko Haram à l'ordre du jour du Sommet CPS au cours du sommet de l'UA de Janvier 2015. Il était question de soumettre au CPS les conclusions de la réunion ministérielle afin d'autoriser à la fois, le déploiement et approuver le mandat de la Force multinationale conjointe (FMM). Sur la base du rapport de la Présidente de la CUA soumis au Sommet de l'UA le 29 Janvier 2015, le CPS a autorisé officiellement le déploiement de la FMM. Mis à part ce rapport de la Présidente de la CUA qui a été présenté par le Commissaire à la paix et sécurité, cette fois-ci le CPS s'est également appuyé sur les déclarations émises par les représentants des Etats membres de la Commission du bassin du Lac Tchad (CBLT) et le Ghana en sa qualité de président de la CEDEAO.

La présidente de la Commission de l'UA dans son rapport, a souligné l'importance du rôle du CPS, en indiquant qu'«une telle décision du Conseil (CPS) est une première étape indispensable pour assurer l'adoption par le Conseil de sécurité des Nations unies d'une résolution autorisant les Etats membres de la CBLT et le Bénin de déployer la FMM et la mise en place de mécanismes de soutien appropriés, y compris un fonds d'affectation spéciale». En d'autres termes, en autorisant le déploiement de la FMM, le rôle attendu du CSNU est devenu l'un des facteurs requérant un rôle actif de la part de l'Union africaine, notamment par le mandat et donc assurant une base juridique multilatérale pour la FMM.

Le rapport de la Présidente, qui a servi de base pour la décision du CPS au sommet, s'est inspiré et a profité de la série de réunions internationales tenues à Paris, Londres et Washington DC pour tirer parti du rôle actif de l'Union Africaine dans l'opérationnalisation de la FMM et le suivi de ses actions. Les Etats - Unis, la France et le Royaume-Uni ont en effet influencé le processus de prise de décision du CPS à travers des réunions de haut niveau qu'ils ont organisées et

ont servi de catalyseur pour un cadre régional commun dans la lutte contre Boko Haram.

Le CPS a approuvé pleinement la requête des pays de la CBLT et le Bénin, et a également sollicité une résolution du Chapitre VII du CSNU préconisant l'approbation du Conseil pour le déploiement et autorisant la mise en place d'un fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour soutenir la FMM. Cela a toutefois été contesté par le Nigeria, qui n'a pas voulu être soumis à un contrôle opérationnel de l'ONU. Par conséquent, n'était pas favorable à une résolution du Chapitre VII sur la FMM. D'autres pays, comme le Tchad, qui avait écrit un projet de déclaration présidentielle pour l'adoption du CSNU, ont appuyé un mandat du chapitre VII, exprimant son soutien général pour la FMM tout en l'invitant à respecter les droits de l'homme et le droit international humanitaire (DIH) et implorant instamment les Etats membres de l'ONU à fournir un soutien financier. Nonobstant les points de vue du Nigeria et du Tchad, le Conseil de sécurité a décidé d'emboîter les pas du RCI-LRA, dont le déploiement a été accueilli par le Conseil de sécurité dans une déclaration présidentielle au lieu d'une résolution autorisant le déploiement du Chapitre VII de la FMM.

En plus de permettre au Nigeria de maintenir une coalition plus efficace et durable avec ses voisins pour lutter contre Boko Haram plus que lorsque la FMM été gérée par la CBLT seule, la FMM a été opérationnalisée avec l'Union Africaine qui jouait un rôle actif, permettant aux pays participants à la fois de solliciter un soutien financier, logistique et la formation, et consolider leurs profils de pouvoir politique et sécuritaire respectifs. Contrairement à l'RCI-LRA, où l'Union Africaine a eu une supervision exclusive, dans le cas de la FMM, l'UA a dû céder une partie de ce rôle à la CBLT et le Bénin afin de constituer une intervention efficace contre Boko Haram. En acceptant la participation de l'Union Africaine, le Nigeria et les autres pays qui contribuent les troupes à la FMM ainsi que la CBLT cherchaient à maintenir un contrôle autonome sur la FMM en limitant le rôle de l'UA et ainsi tirer parti de leur propre rôle sans qu'il y ait un commandement et contrôle ou une supervision directe. Bien que le contrôle stratégique de l'Union Africaine sur la FMM ait été décentralisé et partagé avec la CBLT à travers son secrétariat, l'UA a pris en charge la cellule d'appui stratégique qui exerce un contrôle politique, coordonne et gère l'aide des partenaires de la FMM. Toutes les contributions des partenaires ont également été acheminées par l'UA qui est autant responsable de l'unité de soutien à la mission au siège de la FMM.

L'interaction entre les acteurs et les facteurs dans le choix de la réponse du CPS à la crise sur le Burundi

Dans les premiers stades de la crise, des opinions de certains membres clés de du CPS, y compris ceux de l'EAC (à savoir la Tanzanie et l'Ouganda) et de l'Afrique du Sud, avec l'apport d'autres enrichissements importants du DPS et du Secrétariat du CPS; étaient parmi les principaux facteurs dans le choix de la politique des décisions par le CPS. En prenant le fil de

l'EAC, qui s'est abstenue de condamner la candidature du Président pour un troisième mandat, essayant plutôt de le convaincre afin de faire des concessions, le CPS cherchait à obtenir un consensus entre les différentes forces politiques burundaises vis-à-vis des élections nationales prévues à la mi-2015. En conséquence, tout en exprimant son engagement à respecter la souveraineté du Burundi conformément à sa Constitution, l'Acte constitutif de l'UA et la Charte des Nations Unies, et sur la base du mise à jour du Département des affaires politiques de l'UA et de la déclaration faite par le représentant du Burundi, qui est actuellement le ministre des Affaires étrangères, le CPS lors de sa première réunion sur le Burundi en Mars 2015, a exhorté les parties prenantes burundaises à travailler ensemble pour organiser des élections paisibles, libres, inclusives, crédibles et transparentes.

Le 28 Avril 2015, deux jours après l'éruption de la crise à Bujumbura, le CPS s'est réuni à l'initiative du DPS-UA pour discuter de la situation. Alors que la Commission de l'UA, notamment Dlamini-Zuma, sur Twitter et dans une interview accordée à CCTV, a exprimé des doutes sur la constitutionnalité de la décision du président de se présenter aux élections en mettant l'accent sur le respect de l'Accord d'Arusha, le CPS a adopté une approche différente. Il s'est appuyé sur l'exposé du commissaire à la paix et sécurité et la déclaration faite par l'Ambassadeur et représentant du Burundi au CPS, qui a souligné la nécessité d'examiner si la candidature du président pour un autre mandat était justifiable selon les procédures constitutionnelles du pays ou non. Il a informé le CPS que la Cour constitutionnelle était saisie pour trancher la question. Tout en exprimant sa vive préoccupation devant les incidents de violence, le CPS au cours cette 501eme session, a noté que la question de la candidature du Président pour une autre élection avait été soumise à la Cour constitutionnelle. Le Conseil a exhorté «toutes les parties prenantes burundaises à respecter la décision de la Cour Constitutionnelle une fois prononcée». Deux jours plus tard, le CPS a fait une déclaration sur le développement de la situation au Burundi, en notant les «menaces graves que la situation qui prévaut au Burundi pose sur la paix, la sécurité et la stabilité du pays, avec des implications pour toute la région» tout en insistant sur la nécessité de préserver les acquis réalisés au Burundi. Concrètement pour désamorcer la crise, la déclaration du CPS en réponse à une proposition de la Commission de l'UA a chargé cette dernière d'entreprendre des consultations urgentes avec le Gouvernement du Burundi pour contenir la crise, y compris le déploiement des observateurs des droits humains et d'autres acteurs civils.

Lors de sa 507eme réunion le 14 mai, avec une tentative de coup d'Etat toujours en cours et des combats faisant rage à Bujumbura, le CPS a eu une séance d'information par le directeur du DPS et a reçu une déclaration de l'Ambassadeur du Burundi. Dans le communiqué adopté en cette session contenant des propositions détaillées du DPS-AU face à la crise, le CPS a exprimé sa forte condamnation de toute tentative de prise de pouvoir par la force. Le CPS a également salué les positions de l'EAC et de la Présidente de la Commission de l'UA, en approuvant à la fois «le communiqué émis par le sommet de l'EAC le 13 mai et la déclaration de la Présidente

condamnant la tentative de prendre le pouvoir par la force au Burundi».

C'est au cours de cette session que l'équilibre du pouvoir sur la question du Burundi a décalé plus vers la Commission de l'UA, voyant les Etats membres en déroute. Le CPS a exhorté le respect de la Constitution du Burundi, ainsi que l'Accord d'Arusha, surtout ce dernier; tout en mettant l'accent sur le dialogue comme la seule voie pour une solution. Cela a reflété l'influence de la position du DPS de l'UA qui était en faveur de l'Accord d'Arusha sur la question d'un autre mandat pour le Président, bien que ce soit un point de débat dans le cadre du CPS.

En dehors d'exhorter «le déploiement rapide des observateurs des droits de l'homme, (...) des activités de prévention et de résolution des conflits», pour la première fois le CPS était disposé à prendre toutes les mesures nécessaires, y compris les menaces de sanctions voire, des tâches spécifique d'une mission de maintien de la paix. En particulier, le CPS a demandé à la Commission, en consultation avec la force en attente de l'Afrique de l'Est, d'entreprendre une planification d'urgence, en vue du déploiement éventuel d'une mission élargie afin d'assurer la protection des civils et des biens et faciliter la cessation des hostilités. Dans le contexte de la tentative de coup d'Etat le 13 mai et les combats à Bujumbura qui s'en ont suivis, le DPS de l'UA et le CPS ont, grâce à cette disposition, posé les jalons pour la proposition du 17 Octobre 2015,

relative à l'envoi d'une force d'intervention au Burundi.

En ce qui concerne l'élection, le 507eme communiqué du CPS a suivi l'exemple de l'EAC, approuvant la décision de l'EAC le 13 mai faisant appel à « un report des élections; le rétablissement de la paix et la stabilité pour assurer la tenue des élections de manière libre, équitable, transparente et inclusive; et la cessation de la violence ». Un autre sommet extraordinaire de l'EAC tenu le 31 mai 2015 a appelé à reporter les élections pour « une période d'au moins un mois et demi ».Après quoi, le CPS à son sommet le 14 Juin à Johannesburg a décidé que la date des élections «soit fixée par consensus entre les parties burundaises selon l'esprit des communiqués de l'EAC du 31 mai 2015 demandant un report des élections, et sur la base d'une évaluation technique par l'ONU». Le sommet du CPS a également décidé d'envoyer une mission d'observation électorale de l'UA pourvu que les «conditions pour la tenue des élections libres, justes, transparentes et crédibles, conformément à la Charte africaine sur la démocratie, les élections et la gouvernance, soient remplies».

En guise de compromis entre la position dominante de l'EAC et ses deux membres représentés au CPS d'une part et le rapport de la Présidente de la Commission de l'UA d'autre part, le communiqué du CPS lors du sommet du 14 Juin a exhorté de déployer une mission des observateurs militaires pour surveiller le désarmement des milices au Burundi. En d'autres termes, l'EAC a poursuivi son rôle de chef de file de la médiation au Burundi, alors que l'Union Africaine a opté

pour diverses mesures de prévention, y compris l'envoi des délégations de haut niveau, le monitoring d'abus des droits de l'homme, des observateurs militaires et une mission d'enquête sur les droits de l'homme. Lors de sa 523eme réunion du 9 Juillet, en plus de réitérer ses décisions antérieures, le CPS a écarté sa décision du 14 Juin 2015 (sur la médiation de la crise du Burundi), en approuvant les décisions prises par l'EAC trois jours plus tôt, notamment la nomination du président Museveni en tant que facilitateur.

Outre les deux pays de l'EAC, qui sont membres du CPS, le choix du gouvernement du Burundi en faveur des décisions et le leadership de l'EAC a aussi été influencé; ou l'absence de celui-ci, sur les recommandations de l'UA, sachant bien que la position dominante de l'EAC (en particulier l'Ouganda, la Tanzanie et Passivement le Kenya) était en faveur du statu quo.

Bien que le gouvernement du Burundi ait fait des concessions sur le déploiement des observateurs des droits de l'homme et des observateurs militaires, il n'a pas tenu compte de l'appel pour le report des élections. Le gouvernement a tenu les élections mais n'a apporté que des modifications mineures au calendrier électoral, car déterminé à éviter tout risque d'être accusé de rester au pouvoir au-delà de la période constitutionnelle qui devait expirer en Août 2015. L'EAC a choisi de ne pas tenir compte de sa décision antérieure et a déployé une mission d'observation électorale, alors que la Commission de l'UA a adopté une position inattendue selon laquelle, les conditions au Burundi n'étaient pas réunies pour tenir des élections libres, justes, transparentes, et crédibles, ce qui n'a pas permis d'envoyer une mission d'observation électorale de l'UA au Burundi. Ce faisant, l'Union Africaine a affiché son désaccord de la situation et a mis en œuvre la décision du sommet du CPS de Juin 2015. A sa 531eme réunion tenue le 6 Août, le CPS a adopté une décision unanime prenant « note des récentes élections législatives et présidentielles» et a fait appel à «un dialogue inclusif sans aucune condition préalable, en vue de la formation d'un gouvernement d'union nationale, tel que proposé par l'EAC et approuvé par le CPS à sa 523ème réunion».

Cette décision de ne pas déployer des observateurs électoraux est devenu une épine pour le gouvernement du Burundi qui a gardé une rancune contre la direction de la Commission de l'UA et a adopté une position intransigeante vis-à-vis toute initiative de l'UA au Burundi. Lorsque l'UA a envoyé un nombre limité des moniteurs des droits de l'homme et observateurs militaires au Burundi en Août 2015 pour examiner la situation sur le terrain, le Burundi a bloqué les négociations sur le protocole d'accord au regard du statut juridique des observateurs en insistant sur le fait qu'il doit voir les rapport des observateurs avant d'être renvoyés au siège de l'UA, ce que la CUA a refusé.

Le déploiement et l'opérationnalisation des observateurs des droits de l'homme sont restés dilatoires entre temps, la situation sur terrain se détériorait davantage. Dans un communiqué IV, PSC/PR /COMM. (DLI), le CPS à sa 551eme réunion a demandé à la Commission Africaine des droits de

l'homme et des peuples (la Commission) d'entreprendre de toute urgence une enquête approfondie sur la violation des droits humains et d'autres abus contre les civils au Burundi. Bien que le gouvernement du Burundi ait permis à la Commission africaine d'envoyer sa mission d'enquête au Burundi du 7 au 13 Décembre 2015, il a néanmoins fait une forte campagne contre le rapport et sa publication. Quand le CPS a finalement reçu le rapport, le représentant du Burundi l'a contesté, insinuant des motivations illicites, et a mobilisé une partie des membres du CPS, en particulier les nouveaux membres: l'Égypte, de refuser d'approuver le rapport. L'Égypte a suggéré qu'il n'y avait pas besoin de prendre des mesures sur le rapport. Malgré le soutien de certains membres du CPS, y compris le Nigeria, l'Algérie et l'Afrique du Sud, le CPS a simplement pris connaissance du rapport et de ses recommandations, sans appel pour suivi ultérieur.

Malgré le fait que l'EAC a délégué le Président Museveni comme médiateur de la crise au Burundi, il s'est avéré être problématique. Après tout, il fut le premier président de la région des Grands Lacs à lever les limites constitutionnelles sur le nombre de mandat présidentiel en Ouganda en 2006. En plus, il a été entièrement préoccupé par la campagne pour sa réélection aux élections générales prévues pour le début de 2016, si bien qu'il avait peu de temps dévoué pour la crise au Burundi.

Le processus de médiation conduit par l'EAC ayant échoué de descendre sur terrain alors que la situation au Burundi se détériorait, la Commission de l'Union Africaine, inquiète par les affrontements les plus sanglants à ce jour en Décembre et craignant l'escalade, est allé au-delà de sa proposition antérieure pour une mission d'intervention. C'est ainsi que lors de la 565ème réunion du CPS le 17 Décembre 2015, le DPS-UA a présenté une proposition de déploiement d'une force de 5.000 soldats, connu sous son acronyme français, MAPROBU, la Mission Africaine de Prévention et protection au Burundi. Pour la première fois l'Union Africaine a expressément évoqué l'article 4 (h) de son Acte Constitutif, qui l'autorise à intervenir dans les Etats membres en cas des «circonstances graves, à savoir le génocide, les crimes de guerre et crimes contre l'humanité». Jamais auparavant, l'UA a eu recours à l'article 4 (h) dans une crise, malgré le fait que d'autres crises récentes, y compris en République Centre Africaine et au Soudan du Sud, ont été marquées par des incidents assimilables à des crimes contre l'humanité ou crimes de guerre sur une échelle beaucoup plus grande qu'au Burundi.

En soumettant la proposition, le DPS-UA a consulté certains membres clés du CPS tels que les représentants de l'Ouganda, l'Ethiopie et de l'Afrique du Sud. Divers facteurs ont influencé le DPS-UA. Premièrement, l'expérience de la violence dans le passé au Burundi et le fait de tâtonner du côté d'une action prématurée plutôt que d'attendre l'éruption de la violence, sombrer le pays dans une atrocité génocidaire. Deuxièmement, le 11 décembre, Bujumbura a sombré dans une violence la plus sanglante jamais vue, provoquant la panique et présage d'une guerre civile imminente. Troisièmement, il y avait un grand espoir de

parvenir à une résolution de la crise, notamment grâce au Président Museveni d'amorcer le processus de médiation de l'EAC. Quatrièmement, le DPS-UA s'est également appuyé sur le rapport reçu des observateurs des droits de l'homme sur terrain et les préoccupations sérieuses exprimées dans l'avant - déclaration publiée par la mission d'enquête de la Commission Africaine des droits de l'homme et des peuples.

Lors de la réunion le directeur du DPS-UA a fait un exposé sur la situation, y compris le risque d'une nouvelle escalade. En dehors du Burundi, le CPS a également reçu des déclarations de représentants de la Force africaine de l'Est en attente (EASF), de l'Ouganda et du Nigeria. Il n'y a pas de facteur unique qui explique pourquoi et comment les Etats membres du CPS ont accepté la proposition, et l'ont finalement approuvé. Pour certains Etats membres tels que l'Ethiopie et l'Afrique du Sud (qui avaient déployé des troupes en missions de l'UA au Burundi au début des années 2000), il était question de sauvegarder l'héritage des efforts régionaux pour la consolidation de la paix au Burundi. Pour la plupart des représentants des Etats membres du CPS, l'expérience du conflit au Burundi et la recrudescence mortelle du combat du 11 Décembre ont suscité des craintes sérieuses d'un Burundi qui risque de sombrer dans la violence génocidaire. Ces membres du CPS ont également appuyé le projet de communiqué comme une mesure pour mettre la pression sur le gouvernement afin de coopérer, et permettre la médiation pour apaiser la montée de la violence et non pas comme une mesure sur base de laquelle déployer des troupes sans le consentement du Burundi.

Certains pays comme la Gambie étaient plus motivés par la conviction personnelle de chaque représentant participant à la session du CPS, plutôt que celle politique de son gouvernement. La Gambie a exprimé son soutien total pour la proposition de déployer une force d'intervention. Le Nigeria, le Tchad et la Guinée équatoriale ont examiné la situation du point de vue technique et ont été largement motivés par la nécessité pour l'UA d'agir avant qu'il ne soit trop tard. De même, d'autres pays, notamment la Tanzanie, ont permis à ce que la proposition soit adoptée, sans en être entièrement convaincue, en partie par crainte d'être du mauvais côté de l'histoire.

Une série de discussions avec les responsables de l'UA et des représentants des membres de du CPS a révélé que, malgré qu'ils insistent pour une force d'intervention et leur soutien à la proposition, de nombreux acteurs ne croient pas au déploiement de MAPROBU à l'instant sans le consentement du Burundi. Étant donné la situation, ces fonctionnaires et représentants des Etats membres du CPS, cherchaient plus à réussir et mobiliser l'attention sur la crise et emmener l'EAC à prendre au sérieux la médiation en amorçant son lancement. Il est devenu clair de la part de l'EASF, sur lequel MAPROBU devait dépendre pour l'approvisionnement des troupes, que la planification d'urgence reposait uniquement sur l'hypothèse que le gouvernement du Burundi accepterait MAPROBU. Ceci était rendu officiel lorsque l'EAC, regroupant des Etats membres du CPS, entre autre l'Ethiopie, la Tanzanie et l'Ouganda, ont tenu un sommet extraordinaire, juste avant

le sommet de l' UA à la fin de Janvier 2016.

La menace d'une intervention militaire a davantage attiré l'attention au regard de la situation au Burundi. Ainsi, ceci a créé une nouvelle dynamique politique qui a incité l'EAC et le médiateur du dialogue au Burundi, le Président Museveni de l'Ouganda, à entamer directement les pourparlers de paix. En conséquence, le dialogue qui a réuni à la fois le gouvernement et l'opposition a débuté à Entebbe, en Ouganda le 28 Décembre 2015. Toutefois, la médiation a échoué à nouveau en raison de controverses sur l'ordre du jour, la participation aux discussions, le calendrier de reprise des pourparlers, mais aussi, un manque d'engagement politique de la part du médiateur face à la délocalisation de la médiation à Arusha.

Bien que tous les membres du CPS aient approuvé la décision du 17 Décembre, peu d'entre eux ont tenu compte de toutes ses implications. Même certains d'entre eux qui ont exprimé leur soutien à la décision, comme la Gambie et l'Ouganda, ne semblent pas avoir impliqué leurs capitales. Il convient de conclure que la Commission de l'UA, et plus particulièrement le DPS, a été le principal instigateur derrière la décision de déployer le MAPROBU. Dans les semaines qui ont suivi la décision prise le 17 Décembre et dans le cadre du débat sur la question au sommet de l'UA de Janvier 2016, il est devenu clair que les États membres n'étaient plus entièrement intéressés. Cela est dû non seulement au fait que les capitales n'ont pas joué un rôle actif au moment de la décision du 17 Décembre, mais aussi et surtout la faible appréciation des implications de la décision et le manque de préparation pour exécuter la décision prise.

Etant donné que les membres du CPS n'étaient pas suffisamment convaincus de la décision du 17 Décembre de déployer MAPROBU dirigé par le Commission de l'UA sans le consentement du Burundi, la Tanzanie s'est montrée publiquement réservée. Son ministre des Affaires étrangères, Augustin Mahiga, a montré que la possibilité de médiation régionale n'a pas été convenablement accomplie, et il ne croyait pas non plus que l'intervention de force était l'option idéale.

En dépit du fait que le Burundi est devenu un sujet majeur sur l'agenda de la paix et sécurité de l'Union Africaine au sommet de Janvier 2016, il a été réélu à l'élection des nouveaux membres du CPS au cours de la session du Conseil Exécutif. Son retour au CPS avec les voix de 38 Etats membres de l'UA était un signal d'alerte s'ajoutant au doute parmi les deux tiers des membres de l'UA, de savoir si la situation au Burundi était réellement grave. Lorsque la question sur Burundi a été débattue lors du sommet du CPS, la Commission de l'UA tant par sa Présidente et le Commissaire à la paix et sécurité ont fait pression pour l'approbation de la décision du CPS du 17 Décembre 2015. En conséquence, la Commission a préparé un projet de communiqué ensemble avec le rapport de la présidente, pour le sommet du CPS approuvant la décision antérieure et invitant l'Assemblée de l'UA à appliquer l'article 4 (h) de la Loi Constitutive.

Contrairement à la session du CPS de Décembre, au cours de laquelle le DPS de l'UA était le meneur, avec derrière lui les représentants des Etats membres à Addis - Abeba, au sommet du CPS les Etats membres recevaient les directives directement de leurs capitales plutôt que de leurs représentants à Addis-Abeba. Les positions des membres du CPS au sommet peuvent être divisées en trois groupes. La première catégorie est celle des membres du CPS qui pensaient que le déploiement de MAPROBU sans le consentement du Burundi était insoutenable et même injustifiée. D'autres, en particulier la Gambie, ont été en faveur du gouvernement et craignant les effets que cela engendrait, ont rejeté entièrement l'idée de MAPROBU invoquant le principe de la souveraineté. D'autres encore, comme la Tanzanie, la Guinée équatoriale et l'Afrique du Sud, se félicitant de voir que la violence avait baissée, ont jugé que l'idée était prématurée et ont plutôt souligné la nécessité d'épuiser toutes les options diplomatiques, qui à leur avis, n'ont pas été efficaces ou résolument poursuivies. Dans leurs déclarations, l'Ouganda et la Tanzanie ont clairement exprimés que les pays de l'EAC n'étaient pas non plus entièrement d'accord avec le déploiement de MAPROBU.

En fin de compte, au sommet du CPS les membres ont mis de côté le projet initial distribué par le DPS de l'UA, ont refusé d'entériner la décision de déployer MAPROBU, en faisant valoir qu'il était prématuré. Au contraire, le CPS a opté pour une augmentation significative du nombre des observateurs militaires et des droits de l'homme jusqu'à 200. Suite au rejet ferme du Burundi de toute troupe avec des armes, l'Assemblée de l'UA a approuvé la décision du sommet du CPS d'écarter MAPROBU et a décidé d'envoyer au Burundi une mission de haut niveau composée des chefs d'Etat représentant les cinq régions.

V. Conclusion et recommandations pour un système de sécurité collective efficace sous le CPS

Pendant des années, le CPS n'a abordé que la question de Boko Haram dans le cadre de son programme sur le terrorisme en Afrique. Cela a changé en 2014 lorsque le CPS a décidé de placer Boko Haram sur son agenda. En plus du changement de gouvernement au Nigeria, il y a deux facteurs généraux qui ont conduit le CPS à inscrire Boko Haram comme une question particulière à son agenda. Le premier était l'augmentation de l'intensité de l'insurrection, qui a acquis une notoriété mondiale suite à l'enlèvement de plus de 276 élèves de la ville de Chibok en Avril 2014. Le deuxième facteur était les incursions de Boko Haram dans les territoires frontaliers des pays voisins, en particulier le Niger, le Cameroun et le Tchad. Bien que les autorités du Nigeria, puissance économique de l'Afrique de l'Ouest, ont d'abord été réticentes, elles ont quand même accueilli le rôle du CPS notamment en raison de sa légitimité politique pour des actions de sécurité contre Boko Haram, et les opportunités qu'il présente à la fois pour la coordination avec les pays voisins, et la mobilisation internationale du soutien financier

et matériel dans la lutte contre Boko Haram. Suivant le mécanisme que le CPS de l'UA a mis en place pour soutenir l'opération régionale contre l'Armée de Résistance du Seigneur dans la région de l'Afrique centrale, le CPS a facilité la mise en place de la Force multinationale Mixte (FMM) pour lutter contre Boko Haram, regroupant les membres des pays du bassin du lac Tchad plus le Bénin. Cela est devenu le pilier majeur de l'engagement de l'UA dans la crise concernant Boko Haram au Nigeria et d'autres membres du bassin du lac Tchad.

En ce qui concerne le Burundi, le CPS a abordé la situation et a adopté un communiqué sur la crise, deux jours après l'éruption de manifestations à Bujumbura. Généralement, dans des situations de crise politique impliquant des protestations, initialement le CPS intervient en mettant l'accent sur la résolution de la crise grâce à des processus pacifiques et juridiques. Affichant sa considération pour le gouvernement au pouvoir dans des situations comme celles-ci, le CPS dans son communiqué du 28 Avril 2015 a noté que «le Sénat du Burundi a saisi la Cour constitutionnelle pour interpréter la Constitution concernant l'éligibilité de la candidature de S.E le Président Nkuruziza aux élections», exhortant toutes les parties prenantes burundaises à respecter la décision de la Cour constitutionnelle une fois prononcée.

Vu des positions divergentes sur la situation au Burundi entre le CPS et la Commission de l'UA, après que la Cour constitutionnelle ait rendu sa décision confirmant l'admissibilité du président, la présidente de la Commission de l'UA Dr. Dlamini Zuma a déclaré dans une interview avec CCTV que «en dehors de la cours constitutionnelle du Burundi, toute autre interprétation de la Constitution et l'Accord d'Arusha affirment qu'il ne devrait pas y avoir un troisième mandat». Alors que dans certains cas, la position de la Présidente de la Commission de l'UA et le Commissaire à la paix et sécurité a eu un impact décisif dans certaines des décisions du CPS, dans d'autres, des opinions divergentes ont empêché une approche cohérente et efficace de l'UA à la crise.

Il ressort également de ce qui précède et l'analyse des interventions du CPS dans les deux études de cas que les Etats membres de l'UA n'affichaient pas l'engagement nécessaire pour soutenir le CPS à poursuivre une réponse collective plus efficace. La lenteur d'arriver au consensus face à la menace posée par Boko Haram et l'absence de la tradition dans la mobilisation multilatérale (régionale) des approches coordonnées dans des situations liées au terrorisme ont constitué des contraintes ayant limitées une action collective en temps opportun. C'est à travers une attention internationale de haut niveau et des réunions en Europe et aux États-Unis que les pays touchés ont été poussé vers une réponse collective régionale (grâce au rôle actif joué par l'UA) à la menace de la sécurité créé par Boko Haram. Des positions divergentes de politique des Etats membres face à la crise au Burundi ainsi que l'attitude intransigeante de Bujumbura ont paralysé le rôle de médiation de l'EAC et les interventions préventives de l'UA.

Il est donc clair qu'il y a nécessité pour les pays membres ayant le leadership d'assumer une plus grande responsabilité autour d'un consensus sur les réponses aux conflits tout en mobilisant une plus grande adhésion de l'Union Africaine envers ces consensus. Sans un leadership panafricain solide, le CPS ne sera pas en mesure d'éviter des situations comme son erreur de ne pas déployer la force d'intervention au Burundi, ce qui a mis sa crédibilité en question.

Le manque de clarté de son mandat par rapport au rôle de premier plan adopté par l'EAC dans la médiation de la crise au Burundi, a été une autre caractéristique notable quant à l'engagement du CPS au Burundi.

Selon l'analyse, il est également ressorti que le rôle des mécanismes régionaux de prévention, de gestion et la résolution des conflits (tels que CBLT, EAC et CEDEAO) sont de plus en plus indispensables dans la prévention, la gestion et la résolution des conflits dans leur propre région. A ce sujet, des questions de fond comme la coordination, la synergie et la politique de cohérence vis vis de l'Union Africaine se posent également, alors que le rôle de ces mécanismes régionaux est vivement souhaité.

En ce qui concerne la relation entre l'UA et les CER, il est devenu clair que l'application du principe de subsidiarité ne produit pas de réponses claires. Si bien que, le cas du Burundi prouve qu'il peut devenir un obstacle pour une mobilisation flexible mais plus efficace d'une action conjointe UA-CER. L'expérience montre aussi que les mécanismes régionaux et l'UA doivent reconnaître le rôle de chacun et se montrer prêts à travailler ensemble et qu'il sied d'encourager l'élaboration d'un modèle flexible de coordination qui facilite une prise de décision collective concertée qui renforce le rôle des CER et l'UA.

Comme le montre cette analyse sur le rôle du CPS dans le cadre de ces deux crises, alors que les Etats membres du CPS sont de droit au cœur de la prise de décision du CPS, dans la pratique, le choix de la réponse de l'UA et du CPS sont inspirés par la façon dont divers autres acteurs influencent la position et les perspectives du CPS. Bien que le CPS soit souvent considéré comme un acteur unitaire, dans sa prise de décision, plusieurs couches d'acteurs et dynamiques de pouvoir interviennent et ont souvent un impact sur sa réponse face à toute crise. En ce qui concerne le Burundi, la présidente de la Commission de l'UA et quelques autres hauts fonctionnaires ont joué un rôle important, alors que dans le cas de Boko Haram, les actions de l'UA ont été largement réalisées suivant la perception par les Etats membres du rôle de cette dernière quant à la légitimité politique et juridique ainsi que la mobilisation du soutien international. Ceci est lié par le fait que, contrairement à la crise constitutionnelle du Burundi, en rapport avec laquelle l'UA en a l'expérience d'intervention, son bilan en matière des opérations de lutte contre le terrorisme dans un pays avec un gouvernement opérationnel, est resté insignifiant.

Il sied de reconnaître que l'interaction entre les différentes institutions et les personnes y appartenant, est un facteur

important qui influence la façon dont les décisions sont prises et mises en œuvre. Une leçon clairement apprise est que, l'attitude de la Commission de l'UA et la façon dont elle exerce son rôle est un facteur important dans l'approche de l'Union Africaine à la sécurité collective. Dans ce sens, la façon dont la Commission de l'UA renforce sa coordination et consultation avec les membres du CPS est cruciale pour faciliter une approche de sécurité collective plus efficace. Pour les actions du CPS concernant le déploiement des forces d'intervention, les consultations avec les États membres devraient transcender celles avec leurs représentants à Addis-Abeba. Cela implique également qu'il faut interagir avec les autorités dans les capitales respectives des États membres du CPS à travers le Président et la Commission et le Commissaire à la paix et sécurité.

Considérant les deux études de cas, des pays en transition qui rechutent dans les conflits et l'éclatement des nouvelles menaces, ceci soulève des questions quant à la pertinence des instruments existants de paix et sécurité, y compris la prévention des conflits et consolidation de la paix, ainsi que les approches du CPS de lutte antiterrorisme. Une approche proactive suivie d'un mécanisme nettement engagé est une clé en ce qui concerne les cas comprenant une incertitude de la paix post-conflits. Le cas du Burundi a clairement mis en évidence deux importantes améliorations que l'UA devra faire.

Tout d'abord, pour prévenir à ce que les pays post-conflits ne rechutent dans le conflit et prévenir des crises résultant de conflits constitutionnels et électoraux, l'UA devra adopter une approche proactive, en mettant l'accent sur les changements importants dans les systèmes politiques et les pratiques des États membres. Pour encourager et soutenir ces changements, il convient donc de renforcer le rôle de l'architecture Africaine de Gouvernance (AAG) en général et en particulier le processus du Mécanisme Africain d'Évaluation par les Paires (MAEP). Précisément, l'UA en coordination avec les CER appropriées et avec l'appui des partenaires devrait se focaliser davantage sur le lancement des réformes structurelles discrètes dans les États membres en fonction d'une évaluation proactive des États membres vulnérables et dans le cadre de sa stratégie structurelle de prévention de conflit, et les processus de la politique de RDPC, de l'AGA et du MAEP. En outre, le Burundi et d'autres cas comme celui du Soudan du Sud montrent que l'UA devra non seulement maintenir des concertations de haut niveau, mais aussi mobiliser au haut niveau une attention et un soutien internationaux tout au long de la phase post-conflit en mettant l'accent sur la pleine application des réformes prévues dans les accords de paix.

La deuxième leçon est que la multiplicité des acteurs de l'UA et son échec d'agir avec un seul interlocuteur mais efficace, ont également limité l'efficacité de la réponse de l'UA et sa capacité à tirer parti de ses ressources. Dans ce sens, une expérience édifiante est le rôle du Groupe de haut niveau de l'UA (AUHLP) au Soudan. Un facteur important dans le succès relatif que l'Union Africaine a enregistré dans sa réponse à la crise au Soudan/Soudan du Sud est l'émergence du Groupe

de haut niveau comme étant le mécanisme de l'UA chargé de mobiliser des réponses politiques à des situations de crise au Soudan et au Soudan du Sud.

La nature changeante des conflits et défis posés par les nouvelles menaces de sécurité appellent à des mécanismes de réponse qui soient rapides, souples et robustes. Ceux-ci soulèvent des questions importantes quant à: a) quels dispositifs militaires / sécuritaires qui sont les mieux adaptés pour faire face aux défis de sécurité changeants, b) la convenance des cadres politiques et institutionnels, ainsi que des outils de l'UA et les CER, et c) l'apport des États membres en terme de leadership et des ressources. Dans le cadre de l'intervention de l'UA par rapport à Boko Haram, l'UA a besoin d'intensifier son approche tout en envisageant favorablement l'approche d'une force d'intervention basée sur la coalition des volontés car elle présente une flexibilité à mobiliser une réponse efficace de la sécurité. Il se présente deux domaines d'amélioration possibles. Tout d'abord, les réponses de sécurité étant importantes, leur efficacité restera limitée à moins qu'elles soient motivées par des mesures politiques et socio-économiques et bien dotées en ressources de mise en œuvre pour parvenir à une stabilisation, un renforcement de l'État de droit et des structures de gouvernance et aborder progressivement les causes profondes. Avec l'appui des partenaires, l'Union Africaine doit utiliser le même soutien juridique, politique et technique ainsi que les ressources qu'il mobilise pour se constituer une stratégie politique et socio-économique efficace pouvant servir de base pour les mesures de sécurité de résolution des conflits.

En second lieu, l'Union Africaine doit booster davantage ses structures pour faire face aux nouvelles menaces de terrorisme, notamment en mettant l'accent sur le renforcement des capacités par les États membres, en plus de faciliter la coordination entre eux dans la lutte contre les nouvelles menaces en créant et institutionnaliser des plates-formes régionales pour les rencontres des chefs de l'armée, les chefs de la police et des services de sécurité. Il est également important pour le CPS d'accélérer son sous-comité sur le terrorisme et pour l'Union Africaine, de disposer de moyens sûrs de communication modernes et de protocoles appropriés qui facilitent l'échange continu d'informations entre les États membres et tous les acteurs impliqués dans la lutte contre le terrorisme.

Les deux études de cas et en particulier Boko Haram, montrent que les crises auxquelles le CPS fait face ne sont pas des problèmes que l'Union Africaine (et / ou les CER) peuvent aborder eux-mêmes. Comme ces cas illustrent, il ressort clairement que la coopération avec l'ONU et l'appui des partenaires est un élément prépondérant dans la réussite des efforts africains pour faire face à la pléthore de défis à la paix et sécurité. L'Union Africaine doit profiter pleinement de la bonne volonté et le soutien international disponibles. En termes de renforcement de la légitimité et l'efficacité de l'UA en tant que plate-forme de sécurité collective efficace, les partenaires doivent également poursuivre leur engagement par des voies formelles et une interaction plus transparente avec l'Union Africaine tout en encourageant les membres du

CPS à participer pleinement et de manière constructive dans les processus de celui-ci.

Il existe des points d'entrée divers pour aider à améliorer le rôle du CPS et relever son défi de fonctionner comme un arrangement plus efficace de sécurité collective en Afrique. Le premier est la disponibilité d'une analyse de la politique basée sur la recherche autour des travaux du CPS, y compris ses méthodes de travail, le rôle de ses Etats membres et son interaction avec les CER. En second lieu, les Etats membres du CPS doivent avoir un engagement ciblé à la fois afin d'approfondir la compréhension mutuelle des questions à l'ordre du jour du CPS, mais aussi les aider à formuler des réponses politiques efficaces et réalistes. En troisième lieu, mettre en place des plates-formes pour un dialogue régulier afin de comparer les perspectives et options politiques en dehors du cadre formel du CPS, mais impliquant tous les acteurs du CPS.

Série FES sur la Paix et Sécurité No. 23

A propos des Séries de Paix et Sécurité d'Afrique. Le manque de sécurité est l'un des principaux obstacles au développement et à la démocratie en Afrique. L'existence de violents conflits prolongés ainsi qu'un manque de redevabilité du secteur de sécurité dans de nombreux pays remettent en cause la coopération dans le domaine de la politique de sécurité. L'émergente de l'Architecture Africaine pour la Paix et Sécurité fournit le cadre institutionnel pour promouvoir la paix et la sécurité.

A propos de cette étude

Ce rapport de recherche présente une analyse de l'économie politique du Conseil de Paix et Sécurité, l'organe principale de prise de décision de l'UA en matière de paix et sécurité en Afrique. Le but du rapport est d'éclairer sur les processus de prise de décision du CPS et comment les décisions sont influencées et par qui. L'élément important pour une réponse politique améliorée et plus durable de l'UA, réside dans la compréhension des interdépendances entre les différents acteurs impliqués, leurs intérêts et leurs motivations aussi bien que les facteurs qui pourraient changer leur comportement en matière liée à la résolution des conflits. Le rapport examine les processus de prise de décision du CPS sur la base de deux études de cas: Boko Haram et le Burundi. L'étude de cas sur Boko Haram a été analysé dans le domaine de recherche de nouvelles menaces alors que la crise au Burundi a été analysée sous pourquoi la paix échoue. Les deux cas ont été délibérément choisis car ils sont récents afin d'analyser les processus de prise de décision du CPS dans deux contextes déférents. Le conflit de Boko Haram représente une insurrection violente par un acteur non-étatique qui fait recours à des tactiques de guérilla et se déplace librement entre les frontières régionalisant ainsi le conflit, alors qu'au Burundi il s'agit d'une crise politique et une lutte de pouvoir pour la présidence, qui ne déborde pas le pays.

En tant que fondation politique engagée pour les valeurs de la démocratie sociale, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) vise à renforcer le lien entre la démocratie et la politique sécuritaire. FES facilite donc le dialogue politique sur les menaces sécuritaires et leurs réponses nationales, régionales et continentales. Les séries FES sur la paix et sécurité en Afrique vise à contribuer à ce dialogue en rendant largement accessible une analyse pertinente. La série est publiée par le Réseau FES sur la Politique de Sécurité en Afrique.

Un autre objectif de ce rapport est d'examiner la capacité du CPS à faire face aux deux contextes de conflit totalement différents et identifier les éventuelles lacunes dans son processus de prise de décision. Chaque contexte a un ensemble distinct d'acteurs, dedans et en dehors du CPS, qui influencent et jouent sur le choix de ses décisions. Le rapport identifie ces acteurs et montre comment ils essaient d'influencer les processus de prise de décision de du CPS en fonction de leurs intérêts, ainsi que les résultats des délibérations sur ces questions. La recherche dans ce rapport se fonde sur des années de documentation, l'analyse des travaux du CPS et une interaction directe avec tous les acteurs qui influencent (et parfois participant dans) les activités du CPS. Le rapport soutient que la façon dont la Commission de l'UA procède et exerce son rôle est un facteur important dans l'approche du CPS pour la sécurité collective. Il souligne qu'à cet égard, la façon dont la Commission de l'UA renforce sa coordination et consultation avec les membres du CPS est essentielle. Notant que la prise de décision dans le CPS implique le rôle d'une multiplicité des acteurs, y compris les CER, les organisations internationales, en particulier les Nations Unies et l'UE aussi les grandes puissances, le rapport fait valoir, en ce qui concerne UA-CER, que l'application du principe de subsidiarité ne produis pas des réponses claires et peut même devenir un obstacle à une mobilisation flexible, pourtant plus efficace d'une action conjointe UA-CER.

