



La présidence en exercice de l'Union africaine

Enjeux et perspectives d'une institutionnalisation

LE PHÉNOMÈNE ÉVOLUTIF DE LA PRÉSIDENTIE EN EXERCICE

Peu étudiée, la présidence en exercice de l'Organisation panafricaine reste un phénomène difficilement saisissable. Sa véritable signification politique et institutionnelle n'est perceptible qu'à travers une analyse historique, dans la mesure où cette institution a été façonnée par la pratique pour acquérir sa stature et son poids actuels. L'expansion des pouvoirs du Président en exercice est le résultat d'un processus remontant à l'époque de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), qui s'est poursuivi dans le cadre de l'Union africaine (UA).

La question de l'opportunité ou non de créer une présidence en exercice fut, en effet, débattue entre ses membres, dès la création de l'Organisation panafricaine, soit par les anciens partisans du Groupe de Monrovia (les « modérés »), du Groupe de Casablanca (les « radicaux ») et du Groupe de Brazzaville (les « pro-français »), armés de leurs visions respectives du *leadership* continental¹. Au cours des discussions du premier Sommet de l'Organisation tenu au Caire (Égypte) en juillet 1964, le Sénégal, ancien membre du Groupe de Monrovia, avait abordé cette question sous l'angle des rapports institutionnels entre deux personnalités de l'exécutif continental, à savoir le Secrétaire général et le Président en exercice. La délégation sénégalaise insista, en effet, fortement sur la nécessité de créer « *une autorité politique et morale permanente de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement (la Conférence)* » au motif qu'« *une OUA sans Président en exercice serait une organisation avec un vide politique que le Secrétaire général occuperait entre les sessions des Sommets, au-delà même des attributions (strictement administratives) qui lui seraient conférées par la Charte* »².

Tout en soutenant la proposition sénégalaise, le Maroc, ancien membre du Groupe de Casablanca, traita, quant à lui, du phénomène en termes d'homogénéité, voire d'unité du positionnement des Etats membres et

de capacité de réaction de l'Organisation panafricaine face aux événements continentaux et internationaux. La délégation marocaine fit alors valoir que « *lorsqu'un événement surviendrait sur la scène internationale, les Etats membres pourraient ne pas réagir dans la mesure où ils privilégieraient leurs propres préoccupations nationales, voire feraient des évaluations différentes des événements continentaux et mondiaux, et ce d'autant plus, qu'à la différence des Nations Unies, l'OUA n'avait pas de représentants permanents pouvant être réunis à tout moment pour prendre une position, en temps opportun, sur une situation donnée* »³.

La délégation sierra-léonaise, ancien membre du Groupe de Monrovia, invoqua même l'hypothèse de perte du pouvoir du Président en exercice⁴, faisant ainsi référence aux répercussions éventuelles de la fragilité politique du continent africain sur ladite fonction.

Finalement, les rédacteurs de la Charte ne firent guère référence à la présidence en exercice et ne lui définirent ni pouvoirs, ni attributions, de manière délibérée pour empêcher à la fois l'émergence d'un individu comme « chef d'un exécutif continental » et la formation, même embryonnaire, d'un gouvernement africain.

La question de l'institutionnalisation de la présidence en exercice – c'est-à-dire la définition de son rôle et de ses compétences dans la Charte de l'OUA – fut reposée aux chefs d'Etat et de Gouvernement au début des années 80. Ses partisans arguaient alors de la nécessité de définir clairement, dans le texte constitutif de l'Organisation panafricaine, le mandat du Président en exercice pour lui permettre de dégager des solutions efficaces aux problèmes auxquels il se trouvait confronté et d'accroître ses compétences dans la conciliation et le suivi des décisions. Ils ajoutaient que la codification du rôle politique et diplomatique du Président en exercice donnerait plus d'atouts à ce dernier pour redynamiser le fonctionnement de l'OUA. Ses opposants, quant à eux, insistaient sur les avantages de la flexibilité de la fonction et sur les dangers de la délégation de pouvoirs à un

seul chef d'Etat qui, s'il était trop ambitieux, pourrait en abuser⁵.

Jamais institutionnalisée par la Charte, la fonction de présidence en exercice, émanation de l'organe suprême de l'Organisation panafricaine – la Conférence – a pris de l'autorité dans la pratique de l'OUA, pour n'être formalisée *de jure* qu'à l'occasion de sa transformation en UA à la fois dans l'Acte constitutif et dans le Règlement intérieur de la Conférence⁶.

L'élection, chaque année au Sommet de janvier, du Président en exercice de l'Organisation panafricaine est désormais un événement attendu et largement suivi par les observateurs de l'Organisation continentale. En tout cas, cette élection, fortement politisée en raison de ses implications politiques et techniques, suscite l'engouement des Etats membres de l'Union, des organisations sous-régionales africaines et du reste de la communauté internationale.

Jamais institutionnalisée par la Charte de l'OUA, la fonction de présidence en exercice a été formalisée dans l'Acte constitutif et dans le Règlement intérieur de la Conférence de l'UA

Tandis que la présidence en exercice était, dans le passé, peu ou ponctuellement remarquée dans le jeu politique continental, elle a commencé à prendre son essor avec la présidence du Nigérian Olusegun Obasanjo (juillet 2004-janvier 2006), pour être suivie avec la plus grande attention lors du tour du « Frère Guide de la Grande Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste » (Le Guide), le colonel Mouammar Kadhafi (depuis février 2009). Le fait même que le Guide libyen se soit fait remarquer sur la scène africaine et internationale par des prises de position originales a largement contribué à donner une plus grande visibilité à la présidence de l'UA, à l'instar du Malien Alpha Omar Konaré, en son temps (2004-2007), pour la présidence de la Commission de l'UA.

Compte tenu de l'ampleur prise par sa fonction, le Président en exercice de l'Organisation panafricaine a-t-il la capacité d'orienter, voire d'influencer à son profit la marche de l'Organisation? Peut-il détourner l'ensemble ou une partie de son agenda dans le sens de sa vision

personnelle du continent et de ses priorités ou, au contraire, risque-t-il d'être absorbé par son fonctionnement?

LES MODALITÉS D'ÉLECTION DES PRÉSIDENTS EN EXERCICE DE L'ORGANISATION

Lien entre élection à la présidence en exercice et lieu de la tenue du Sommet du temps de l'OUA

A l'époque de l'OUA, la désignation à la présidence en exercice de l'Organisation panafricaine était traditionnellement liée au fait d'abriter le Sommet. Il y avait alors deux options: la première, consistait à confier cette fonction au président du pays hôte de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA; la seconde était le résultat d'une désignation par consensus d'un Chef d'Etat avant l'ouverture du Sommet de l'Organisation⁷.

Grosso modo, il suffisait que le consensus se dégage sur la tenue d'un Sommet dans un pays donné pour que son chef d'Etat soit assuré de devenir, pendant un an, Président en exercice. Pour autant, l'attribution de la présidence en exercice posa parfois problème, comme le refus des chefs d'Etat de confier la présidence en exercice au putschiste Samuel Doe, qui venait d'assassiner le Président libérien, William Tolbert, alors Président en exercice de l'Organisation en 1979-1980; le boycott, à deux reprises, par des chefs d'Etat opposés à la politique libyenne vis-à-vis du Tchad, de l'Organisation d'un Sommet par le colonel Kadhafi, en 1982; enfin, le refus de certains chefs d'Etat africains, dont le Président tanzanien Julius Nyerere, de participer au Sommet de Kampala (Ouganda) de juillet-août 1975, décidé par le Sommet de Mogadiscio (Somalie) de juin 1974, pour ne pas donner par leur présence une caution morale au régime d'Idi Amin⁸.

Au début des années 80, le coût financier élevé de l'organisation des Sommets et du déplacement du personnel de l'Organisation à cette fin poussa les Etats membres à mettre fin aux Sommets rotatifs et à organiser plus régulièrement le Sommet annuel au siège de l'Organisation, à Addis Abeba (Ethiopie). Or, pour éviter que le dirigeant éthiopien ne soit constamment désigné Président en exercice de l'OUA, les chefs d'Etat appliquèrent la formule de l'élection à la majorité simple. En pratique, l'élection donnait lieu à une désignation par consensus préalable des Chefs d'Etat⁹.

Un choix de l'UA basé sur un équilibre entre rotation régionale et considérations politiques¹⁰

Le Sommet d'Addis Abeba de juillet 2004 décida de l'organisation de deux Sommets annuels dans le cadre de

l'UA¹¹, après un vibrant plaidoyer du Président Obasanjo, lequel avait notamment fait valoir une plus grande efficacité dans le travail de l'Organisation. Depuis lors, la « session de janvier » au siège de l'Organisation est théoriquement consacrée à l'élection du Président en exercice de l'Union et aux questions administratives et financières, et la « session de juin », dans un Etat membre, dédiée à l'examen des problèmes et enjeux plus politiques, mais, en pratique, habilitée à traiter tout type de sujet.

L'élection du Président de l'UA répond à un choix basé à la fois sur la règle de la rotation régionale et sur des considérations politiques, deux composantes réunies dans le cas de l'élection du Guide libyen au Sommet d'Addis Abeba (Ethiopie) de janvier 2009.

La stricte application de la règle de la rotation régionale

Les chefs d'Etat africains ont fait une application stricte de l'Article 15 du Règlement intérieur de la Conférence de l'Union prévoyant une rotation de la présidence de l'Union sur une base régionale¹². C'était le tour de la région Nord, dont le Guide libyen était le candidat unique.

L'introduction de la rotation régionale a conduit à une plus grande imprévisibilité dans le choix du Président en exercice

En réalité, la candidature du Nord fut dictée par plusieurs considérations. Premièrement, l'Egypte avait déjà eu la présidence de l'Organisation en 1993, la Tunisie en 1994 et l'Algérie en 1999. Deuxièmement, deux pays ne pouvaient faire acte de candidature, à savoir la Mauritanie, dans la mesure où elle se trouve suspendue des activités de l'UA depuis le coup d'état du 6 août 2008, et la République arabe sahraouie démocratique (RASD), tant que l'affaire du Sahara occidental n'est pas réglée, et ce d'autant plus qu'elle n'est plus actuellement reconnue que par 17 Etats africains contre 27 en 1984 lors de son intégration dans l'Organisation panafricaine. Troisièmement, la Libye avait la première vice-présidence du bureau de l'UA pour 2008. Or, la règle non écrite de modalités de passation du pouvoir au niveau dudit bureau prévoit que le premier vice-président issu de la région, à laquelle revient le tour l'année suivante, se prépare à être président de l'Union.

Alors que les modalités d'élection du Président en exercice revêtaient un caractère plutôt mécanique du temps de l'OUA, l'introduction du facteur de rotation régionale par l'UA a conduit à une plus grande imprévisibilité dans la détermination de la présidence en exercice, le suspense étant désormais conservé jusqu'à la dernière minute.

Le jeu des considérations politiques

Les Etats membres de l'UA ne voulaient pas réitérer le scénario du refus, à plusieurs reprises, de la candidature à la présidence de l'Union en 2006, 2007 et 2008 du chef de l'état soudanais, le Président Omar Hassan Al-Bashir. En effet, le conflit du Darfour avait complètement déstabilisé le schéma des présidences de l'Union. Alors que ce n'était pas le tour de l'Afrique centrale, le Président congolais Denis Sassou Nguesso fut élu au Sommet de Khartoum (Soudan) de janvier 2006 pour ne pas donner la présidence à Al-Bashir, à qui il fut demandé de « préalablement régler ses problèmes du Darfour » et à qui il fut promis une attribution de la présidence au Sommet de janvier 2007 devant se dérouler à Addis Abeba¹³. Puis, contrairement à la promesse faite au chef de l'Etat soudanais, le Président ghanéen John Kufuor fut désigné audit Sommet d'Addis Abeba pour raisons de festivités du 50^{ème} anniversaire de l'indépendance du Ghana et d'héritage du pan-africanisme de Kwame N'Krumah ; le tour fut donc cette fois-là attribué à l'Afrique de l'Ouest¹⁴. Finalement, le tour revint à l'Afrique de l'Est au Sommet d'Addis Abeba de janvier 2008, avec l'élection du Président tanzanien Jakaya Mrisho Kikwete.

Un consensus continental fut finalement dégagé sur la non nécessité de débattre de la candidature de la Libye au cours du Sommet d'Addis Abeba de février 2009. Dans cette logique, le Guide libyen fut désigné à l'unanimité des Chefs d'Etat réunis en session en huis clos le jour de l'ouverture officielle dudit Sommet.

Dans la mesure où la candidature à la présidence en exercice est présentée au continent par une région qui dispose ainsi d'une marge de manœuvre pour orienter le choix, certains estiment que le Guide libyen aurait été élu par le continent à défaut d'autres candidatures de l'Afrique du Nord¹⁵.

La volonté de l'UA de promouvoir de nouvelles valeurs orientées vers un mieux être des populations africaines ?

A priori, la non-élection du Président Al-Bashir reflétait la volonté de l'UA, premièrement, d'appliquer strictement des règles, des procédures et des pratiques établies pour affirmer la crédibilité de son fonctionnement et son réel engagement dans la promotion des droits de l'homme, de la bonne gouvernance et de la démocratie; deuxièmement, d'éviter, autant que faire se peut, les

conséquences négatives pour la réputation de l'UA du dossier des violations massives des droits de l'homme au Darfour; enfin, troisièmement, de projeter l'image d'une organisation effectivement capable de répondre aux problèmes africains¹⁶.

La non élection du Président Al-Bashir est-elle à relativiser au regard du positionnement de l'UA en faveur de la dénonciation du mandat d'arrêt lancé par la CPI au nom du droit à trouver une « solution africaine à un problème africain » ?

De surcroît, bon nombre de dirigeants africains ont voulu, à l'époque, donner un signal fort au Président soudanais en lui montrant clairement leur « non-indifférence » par rapport aux violations massives des droits de l'homme au Darfour. Ce message politique de la Conférence des Chefs d'Etat africains à l'égard de leur pair Al-Bashir devait constituer, à ce moment-là, une illustration du changement majeur de rhétorique entre l'OUA et l'UA se trouvant dans l'assouplissement du principe de « non-ingérence » dans les affaires des Etats membres pour laisser une plus grande place au devoir de « non-indifférence » de l'Union, lequel ouvrait la possibilité à l'organisation panafricaine d'intervenir dans les affaires internes de ses Etats membres, principalement aux termes des articles 4 alinéa h (droit d'intervention de l'UA dans un Etat membre sur décision de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement dans certaines circonstances graves de violations des droits de l'homme comme les crimes de guerre, les génocides et les crimes contre l'humanité) et 4 alinéa j (droit des Etats membres de solliciter l'intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité) de l'Acte constitutif¹⁷.

Dans ce sens, à l'occasion d'une des Conférences d'appel de fonds aux partenaires et aux Etats membres pour la Mission de l'Union africaine au Soudan (AMIS), organisée dans l'enceinte de l'Organisation à Addis Abeba (Ethiopie) le 26 mai 2005, le président de la Commission de l'UA de l'époque, le professeur malien

Alpha Oumar Konaré, avait insisté sur l'un des défis posés par le problème du Darfour, à savoir « celui de la capacité de l'Afrique à traduire en actions concrètes des principes fondamentaux inscrits dans l'Acte constitutif de l'UA, tels que les devoirs de non-indifférence, d'assistance et de solidarité »¹⁸, soit en d'autres termes sur la responsabilité à protéger les populations africaines.

Par ailleurs, ce choix politique de l'Organisation s'inscrivait dans un processus déjà enclenché du temps de l'OUA, notamment avec l'adoption de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples en 1981 qui prévoit, aux termes de son article 58 alinéa 3, que le Président en exercice peut demander, si le sujet est porté à son attention, des études approfondies sur d'importantes violations des droits de l'homme¹⁹.

Dès lors, il aurait été difficile, voire impossible pour l'UA, de demander à un Président de l'Union élu par ses pairs de présenter des études objectives relatives à des violations massives de droits de l'homme dans son propre pays car il aurait, dans ce cas précisément, été à la fois juge et partie. Il y aurait alors eu un « conflit d'intérêt »²⁰ souligné par plusieurs diplomates africains lors des tractations relatives à la présidence de l'Union au Sommet de Khartoum de la manière suivante: « Comment demander à quelqu'un qui fait face à son propre conflit de régler tous ceux qui font rage sur le continent ? »²¹. A cet égard, certains considèrent que son élection à la présidence en exercice l'aurait indéniablement protégé contre d'éventuelles poursuites et aurait pu aboutir à une paralysie du fonctionnement de l'Organisation²².

Pour autant, le fait pour l'UA de ne pas avoir attribué au Président Al-Bashir la présidence en exercice pour des raisons de violations des droits de l'homme au Darfour et d'image de marque de l'Organisation²³ est-il ou non à relativiser au regard de son positionnement récent en faveur de la dénonciation du mandat d'arrêt lancé par la Cour pénale internationale (CPI) à l'encontre du Président soudanais au nom de son droit à trouver une « solution africaine à un problème ou appropriation africaine » ?

Les attributions du Président en exercice

La présidence en exercice : organe ou institution de l'Organisation panafricaine ?

La présidence en exercice de l'Organisation panafricaine n'est pas un organe en tant que tel créé par sa Charte constitutive, mais une institution établie *de facto* et incarnée par une personnalité politique suprême du continent, à savoir un chef d'Etat.

Aucune allusion à la présidence en exercice n'était faite dans la Charte de l'OUA. « *Le terme – voire le concept – n'y existe pas !* », s'exclamait l'ancien Secrétaire général de l'OUA (1978-1983), Edem Kodjo dans la préface de

l'ouvrage du Professeur Edmond Jouve sur l'Organisation panafricaine²⁴. Elle se contentait d'énumérer une liste limitative de quatre « institutions » de l'Organisation panafricaine²⁵. Seul l'article 9 (« élections ») du Règlement intérieur de la Conférence mentionnait le « Président de la Conférence » (« *Au début de chaque session, la Conférence élit le Président de la Conférence* »)²⁶. L'Acte constitutif de l'UA, quant à lui, fait explicitement référence à la présidence en exercice à l'alinéa 4 de l'article 6 sur « la Conférence » pour préciser la durée théorique de son mandat (« *la présidence de la Conférence est assurée pendant un an par un chef d'Etat et de Gouvernement élu, après consultations entre les Etats membres* »)²⁷.

Dans l'ensemble des textes de l'Organisation panafricaine, seul le Règlement intérieur de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement précise le fonctionnement de la présidence en exercice, en faisant référence aux modalités d'élection du Président en exercice (Article 15) et à ses attributions (Article 16)²⁸.

La personnalité des Présidents en exercice formate la fonction au-delà des tâches cérémoniales et procédurales de l'article 16 du Règlement intérieur de la Conférence

Les textes ne mentionnent pas expressément la présidence en exercice au titre des organes de l'Union. En effet, l'article 5 de l'Acte constitutif de l'UA énumère la liste non exhaustive des organes de l'Union dans laquelle ne figure pourtant pas expressément la présidence en exercice, tout en précisant que « *la Conférence peut créer d'autres organes* »²⁹. C'est donc de manière délibérée que les rédacteurs de l'Acte constitutif – à l'instar des rédacteurs de la Charte de l'OUA – n'ont pas conféré le statut d'organe à la présidence de l'Organisation. Il s'agissait là d'éviter, en quelque sorte, d'institutionnaliser un exécutif continental unique³⁰.

La présidence en exercice constitue une institution de l'Organisation panafricaine avec des pouvoirs, des attributions, un mandat et des moyens pour les exercer. Il s'agit d'une « institution dérivée » de la Conférence. Le Président en exercice est le représentant de la Conférence – qui est l'organe suprême de l'Organisation – dans l'intervalle ou intersession entre deux Sommets.

La présidence en exercice est une émanation de la Conférence qui lui délègue ses pouvoirs pendant les intersessions. La présidence en exercice joue donc un rôle supplétif à la Conférence.

Or, en pratique, la personnalité des Présidents en exercice formate, en quelque sorte, la fonction, bien au-delà des tâches cérémoniales et procédurales attribuées par l'article 16 du Règlement intérieur de la Conférence³¹.

Les attributions du Président en exercice et leurs limites

Dans son ouvrage sur l'OUA, le professeur Edmond Jouve mit clairement en exergue l'extension constante, en pratique, de l'étendue des attributions du Président en exercice, y compris dans le cadre de l'UA:

*« Les attributions du Président peuvent (a priori) paraître modestes. Cependant, il peut exercer une magistrature d'influence d'un Sommet à l'autre. Il personnifie l'Organisation dont il peut apparaître comme l'interlocuteur, parfois même comme la cheville ouvrière. Ainsi, il arrive que le Président en exercice agisse - sur une base que les textes eux-mêmes ne prévoient pas -, même si, théoriquement, son travail se limite à la conduite de la Conférence. En fait, tout Président en exercice souhaite imprimer une marque personnelle à son mandat »*³².

Le Président en exercice de l'Union joue d'abord un rôle procédural dans les réunions de la Conférence, en les présidant (alinéa 1) et en veillant à leur bon déroulement (alinéa 2), aux termes de l'article 16 du Règlement intérieur de la Conférence (« Attributions du président »). Il convoque les sessions de la Conférence [alinéa 1 a)], en prononce l'ouverture et la clôture [alinéa 1 b)], dirige les travaux [alinéa d)], met aux voix, le cas échéant, les questions en discussion et proclame les résultats des votes [alinéa 1 e)], statue sur les motions d'ordre [alinéa 1 f)] et présente – pour approbation – les procès-verbaux des sessions [alinéa 1 c)]³³.

Le Président en exercice a un contrôle sur la prise de parole des orateurs [article 20 alinéa 2, alinéa 3 a) et b)]³⁴ et sa durée [article 20 alinéa 3 d)]³⁵. Il peut même rappeler à l'ordre tout orateur dont il estime que « *l'intervention s'écarte de la question en discussion* » [article 20 alinéa 3 b)]. A cet égard, le ministre botswanais des Affaires étrangères, Phandu Skelemani, a contesté à l'issue du Sommet de Syrte (Libye) de juillet 2009 la gestion de la prise de parole par le Guide libyen, président des débats au titre de sa présidence en exercice de l'Union, en l'accusant de l'avoir empêché de s'exprimer en raccourcissant les discussions relatives à la position à adopter par l'UA en termes de coopération ou non avec la CPI dans le cadre de « l'affaire Al-Bashir »: « *Au Sommet, tout le*

monde n'a pas parlé. Nous avons nos mains en l'air, mais un membre a demandé à clore la session »³⁶.

Le Président en exercice assure aussi la représentation de la Conférence dans tous ses domaines de compétence énoncés dans l'article 4 dudit Règlement intérieur (« pouvoirs et attributions »). En effet, son article 16 alinéa 3 du Règlement intérieur de la Conférence stipule que « *dans (les périodes d')intersession, le Président (de l'Union), en consultation avec le Président de la Commission, assure la représentation de l'Union, conformément aux objectifs et principes fondamentaux énoncés dans l'Acte constitutif* »³⁷.

Or, les attributions de la Conférence sont extrêmement larges dans la mesure où elles touchent l'ensemble des domaines de l'UA, de questions éminemment politiques (entre autres, la définition de politiques communes; le contrôle de la mise en œuvre des politiques et décisions de l'Union; l'accélération de l'intégration politique et socio-économique du continent; les directives au Conseil exécutif, au Conseil de paix et de sécurité ou à la Commission sur la gestion des conflits ; la détermination des sanctions en cas de changements anticonstitutionnel de gouvernement; l'adoption du budget de l'Union) à d'autres *a priori* plus administratives (notamment, l'adoption du budget de l'Union, l'élaboration et le contrôle des directives sur les questions financières de l'Union, et la création de Comités, d'institutions spécialisées, de commissions *ad hoc* et de groupes de travail temporaires)³⁸. Ainsi le Président en exercice a-t-il une haute vue sur le travail du Secrétariat de l'Organisation intergouvernementale panafricaine que constitue la Commission.

Si le Président en exercice
vient d'un pays riche, il peut
donner du poids à sa position

En fait, une analyse approfondie du Règlement intérieur montre que le Président de l'Union dispose de responsabilités réelles, qu'il peut exercer plus ou moins activement. L'importance des attributions du Président en exercice est fonction de la volonté et de l'habileté du titulaire à faire valoir son rôle. Sa personnalité est donc déterminant dans l'utilisation qu'il fait ou non des attributions qui lui sont données par les textes et façonne la manière dont il gère sa présidence. Ce mécanisme de la présidence en exercice, partie intégrante du processus de prise de décision de l'Organisation panafricaine, constitue, par conséquent, un véritable instrument politique et de contrôle dont disposent, à tour de rôle, les Etats

membres. De plus, lorsque le détenteur de la présidence de l'Union a déjà un positionnement clair sur un dossier déterminé, c'est déjà une bonne partie du travail de la Conférence qui est fait.

Les styles de présidence: le caractère déterminant de la personnalité et du pays d'origine

Ibrahima Kane, juriste sénégalais chargé des questions de l'UA à l'*Open Society Institute* (Nairobi), estime que « *les pouvoirs du Président en exercice de l'Union dépendent non seulement de sa personnalité, mais également de sa provenance. Si le Président vient d'un pays riche, il peut donner du poids à sa position, comme c'est le cas de Kadhafi et comme ce fut le cas pour l'ancien Président nigérian Obasanjo* »³⁹.

Le style Obasanjo: le pragmatisme

La présidence en exercice du chef de l'Etat nigérian Olusegun Obasanjo fut remarquée pour plusieurs raisons. Le Président Obasanjo l'avait articulée autour d'une vision très panafricaniste et d'un agenda précis. Doté d'une forte personnalité, d'une prestance certaine, du respect et de la confiance de la communauté internationale, il montra sa détermination à faire avancer les dossiers africains, notamment ceux de l'Afrique et de la réforme des Nations Unies⁴⁰ ainsi que celui du gouvernement de l'Union et des Etats-Unis d'Afrique⁴¹ pour lequel il menait régulièrement des consultations avec le Guide libyen⁴², et ce même s'il a, indubitablement, usé de sa position de Président en exercice de l'UA pour faire avancer les intérêts nigériens dans ces deux dossiers. Il a également tenu à cultiver de bonnes relations avec les partenaires de l'UA, en particulier l'Union européenne (UE) ou encore avec les pays les plus industrialisés du monde (G8), avec lesquels il était chargé de négocier pour l'Afrique. Il travaillait en étroite collaboration avec le Président de la Commission de l'époque, Alpha Omar Konaré, à l'exception notable de la crise togolaise en 2005 sur laquelle les deux hommes eurent des divergences⁴³. Obasanjo n'hésitait également pas à prendre des décisions.

Ce qui a probablement beaucoup renforcé ses initiatives, c'est qu'il bénéficiait, dans ses prises de positions, de l'appui de ses cofondateurs du Nouveau partenariat économique pour le développement de l'Afrique (NEPAD), le Sud-Africain Thabo Mbeki, l'Algérien Abdellaziz Bouteflika, le Premier ministre Meles Zenawi et le Sénégalais Abdoulaye Wade.

La prolongation de six mois de sa mandature, au Sommet d'Abuja (Nigeria) en janvier 2005, pour une durée totale de dix-huit mois (6 juillet 2004-24 janvier 2006), au lieu d'une année consacrée par les textes

(article 6 alinéa 4 de l'Acte constitutif et article 15 alinéa 1 du Règlement intérieur de la Conférence) s'expliquait à la fois par les fortes réticences continentales et extra-contininentales à la candidature du Président Al-Bashir à la présidence de l'Union⁴⁴, son dynamisme propre, ses ambitions personnelles, le nécessaire suivi des dossiers sur le gouvernement de l'Union et sur l'Afrique et la réforme des Nations Unies ainsi que le poids de son pays sur la scène continentale.

Le style Sassou Nguesso: une approche très traditionnelle

Le Président congolais Sassou Nguesso hérita de la présidence en exercice de l'UA en janvier 2006. Sa présidence en exercice de l'Union concordait avec celle, depuis 2004, de la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale (CEEAC) et avec sa qualité de membre non permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies pour deux ans à compter de janvier 2006. Dans un entretien accordé à l'hebdomadaire « Jeune Afrique » un mois après sa prise de fonction de Président en exercice de l'Union, le chef de l'Etat congolais évoquait « sa lourde responsabilité » et « son premier défi consistant en la paix, la sécurité et la stabilité du continent »⁴⁵.

Face à un refus initial de la médiation de l'UA dans le conflit post-électoral kenyan, le Président en exercice dût faire preuve de créativité

Lors de sa présidence en exercice de l'UA, le chef de l'Etat congolais fit convoquer par ses diplomates à Addis Abeba plusieurs réunions du Comité des représentants permanents (COREP) par mois, des réunions de concertation dans le cadre du bureau dudit Comité et des réunions d'experts avant chaque réunion du bureau et du Comité en tant que tel. Le Président Sassou Nguesso se concerta de manière permanente avec ses homologues du continent ainsi qu'avec le Président Konaré, et exigea de son ministre des affaires étrangères d'alors, Rodolphe Adada, d'en faire de même avec ses homologues.

Certes, le Président Sassou Nguesso ne se déplaçait pas régulièrement à Addis Abeba pour rencontrer le Président de la Commission, mais il avait donné mandat à son représentant permanent à Addis Abeba de travailler en étroite collaboration avec la Commission

sur l'ensemble des questions sur l'agenda de l'Union, notamment sur les négociations relatives au déploiement de la Mission hybride de l'Union africaine et des Nations Unies au Darfour (MINUAD) en remplacement de la Mission de l'Union africaine au Soudan (MUAS) entre l'UA et les Nations Unies⁴⁶.

Le Président congolais a donc mené sa présidence de l'Union « à la manière classique d'un chef de l'Etat » en sillonnant le continent, en participant aux réunions des Nations Unies et autres rencontres internationales.

⁴⁷ Le style Kufuor: une présidence à risques

Le Président ghanéen John Kufuor avait notamment sur son agenda le Grand débat d'Accra (Ghana) sur le gouvernement de l'Union de juillet 2007 et les violences post-électorales au Kenya fin 2007-début 2008.

Face à un sujet divisant à l'époque le continent, le Chef de l'Etat ghanéen dût, à l'époque, tout faire à la fois pour ne pas aboutir à un abandon pur et simple du projet et pour maintenir la cohérence de l'Organisation en évitant de justesse l'éclatement de l'organisation panafricaine en deux, entre ces Etats qui voulaient créer *proxime* un gouvernement de l'Union doté d'un nombre bien délimité de ministères, et ceux qui avaient choisi de rester en dehors de cette aventure institutionnelle. Il résulta du Grand débat une « Déclaration compromise » prévoyant, notamment, la formation d'un Comité ministériel de dix membres chargé de réfléchir sur cinq thèmes clefs, à savoir, définir le contenu du concept de gouvernement de l'Union et de ses relations avec les gouvernements nationaux ; identifier les domaines de compétence et l'impact de la création d'un gouvernement de l'Union sur la souveraineté des Etats membres; cerner les relations entre le gouvernement de l'Union et les Communautés économiques régionales (CER); élaborer une feuille de route avec un calendrier d'établissement du gouvernement de l'Union et enfin identifier les ressources additionnelles de financement des activités de l'Union⁴⁸.

Face à un refus initial du Président kenyan Mwai Kibaki de toute tentative internationale de médiation sur le conflit post-électoral l'opposant à son rival Raila Odinga, y compris de celle de l'UA (le Président en exercice de l'Union et l'équipe du Département paix et sécurité de la Commission de l'UA ne furent pas reçus par les autorités kenyanes en décembre 2007 au motif « qu'il n'y avait pas de crise »), le Président en exercice de l'Union dût faire preuve de créativité en demandant la création d'un groupe de personnalités africaines dirigé par l'ancien Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan.

Le style Kikwete: une diplomatie tranquille, mais efficace

Particulièrement rempli, l'agenda de la présidence tanzanienne comprenait, entre autres, l'expédition militaire

du « Groupe des amis des Comores » sur l'île d'Anjouan, la crise électorale et humanitaire zimbabwéenne ainsi que ses élans de xénophobie, le coup d'état d'août 2008 en Mauritanie, les difficultés et pressions pesant sur la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM), le projet de l'Union pour la Méditerranée face auquel l'UA sentait une menace de scission du continent entre le Nord et la partie sub-saharienne du continent, les poussées du colonel Kadhafi dans le sens de l'adoption immédiate d'un gouvernement de l'Union, ou encore la chute politique du Président sud-africain Thabo Mbeki.

Dans le dossier mauritanien, le Guide libyen a-t-il agi dans le cadre ou en dehors de son mandat de Président de l'Union?

En fait, le Président Kikwete avait la réputation de parfaitement maîtriser la présidence des réunions, de gérer la *timing*, de sentir les orientations de la salle, de résumer objectivement les tendances des débats, et de savoir prendre des initiatives au moment opportun pour sortir des impasses et arriver à un consensus. En bref, de disposer d'un savoir-faire, d'agir avec doigté et habileté. Le chef de l'Etat tanzanien avait, au demeurant, une approche « classique » des Sommets avec un strict respect des procédures⁴⁹.

L'intervention militaire aux Comores fut autorisée par les Chefs d'Etat et de Gouvernement au Sommet d'Addis Abeba de janvier 2008⁵⁰ après un *lobbying* particulièrement actif du Président comorien Ahmed Abdallah Mohamed Sambi, qui avait fait une intervention remarquée dès la séance thématique de début de Sommet, en affirmant que « si les autres Chefs d'Etat ne voulaient pas l'aider, il irait seul en guerre contre Bacar »⁵¹. Et, comme tout fin politicien, le Président tanzanien a alors su saisir l'opportunité de sa présidence de l'UA pour mobiliser les Chefs d'Etat africains afin qu'ils donnent un quitus politique au groupe des « amis des Comores », dont son pays était chef de file, pour l'organisation d'une intervention militaire visant à défaire le colonel Mohamed Bacar⁵². Finalement, le Président Kikwete a su être suffisamment habile pour s'appuyer sur sa fonction de Président en exercice pour marquer des points tant sur le plan interne tanzanien que sur la scène régionale est-africaine.

*Le style Kadhafi: atypisme et activisme*⁵³

Dès son premier discours en sa qualité de Président de l'Union au Sommet d'Addis Abeba, le Guide libyen

donna le ton de sa présidence: « *Le Président Kikwete a été un excellent gestionnaire des réunions de l'UA. Il les a présidées admirablement. Mais, moi, je ne connais pas les procédures de l'UA. Sachez que je vais m'occuper de l'Union à 100% pendant ma présidence* »⁵⁴. Le colonel Kadhafi a ainsi pris l'engagement de s'occuper de l'UA à plein temps, tout en insistant sur le fait qu'il avait besoin de se familiariser avec les procédures.

Dès le lendemain de son élection au Sommet de l'UA, le colonel Kadhafi est venu faire un discours au personnel de l'UA, s'adresser aux Commissaires et directeurs, et ce sans passer par le Comité des représentants permanents (COREP). Etait-ce alors pour donner les lignes directrices de sa présidence de l'Union? Etait-ce pour donner ses instructions concernant le fonctionnement de la Commission? En tout cas, il a également convoqué à plusieurs reprises au printemps 2009 le *leadership* de la Commission pour des séances de travail à Syrte (Libye)⁵⁵.

Par ailleurs, le Guide libyen, dans le cadre de ses attributions (« *Le Président donne des directives au Conseil exécutif, au Conseil de paix et de sécurité ou à la Commission sur la gestion des conflits* » aux termes de l'article 4 alinéa d du Règlement intérieur de la Conférence), s'est énergiquement réinvesti dans la gestion des conflits. Il a notamment fait une « médiation » remarquée en Mauritanie, en prenant une position en faveur de la non-application de sanctions vis-à-vis de la junte putschiste du Général Mohamed Ould Abdel Aziz, et ce contrairement au Conseil de paix et de sécurité (CPS) qui avait préalablement décidé, dans sa 168^{ème} séance du 5 février 2009, de sanctions ciblées contre les membres civils et militaires avec une prohibition des déplacements des membres civils et militaires de la junte, le refus systématique des visas, le contrôle des comptes bancaires⁵⁶. Le colonel Kadhafi avait ainsi déclaré à l'issue de son voyage à Nouakchott: « *Je me suis assuré que les autorités militaires (junte) sont déterminées à organiser des élections présidentielles le 6 juin, ce dossier (des sanctions) est désormais clos* ». Dans une allusion au coup d'état, il avait ajouté que « *ce qui est fini est fini, le chef de l'Etat déposé, Sidi Ould Cheikh Abdallahi doit accepter le fait accompli et nous devons regarder devant, vers la Mauritanie nouvelle qui va naître après le 6 juin* »⁵⁷. La présidence de l'Union et le CPS se sont donc retrouvés à défendre des positions complètement opposées.

A l'issue de la 182^{ème} réunion du CPS tenue le 24 mars 2009, le Président du Conseil dudit mois, l'ambassadeur du Bénin, Edouard Aho-Glélé, avait d'ailleurs déclaré: « *Nous avons réitéré notre décision sur la prise de sanction à l'égard des renversements anticonstitutionnels de régime, et à l'égard de la Mauritanie nous avons réaffirmé que nous allons prendre des sanctions à l'égard des gens au pouvoir, civils et militaires, impliqués dans ce renversement de régime. Le CPS est un organe qui prend*

ses décisions en toute connaissance de cause et les fait appliquer. Maintenant au niveau de l'UA, le Président Kadhafi est un autre organe, et il a pris ses propres dispositions. Toujours est-il que nous ne sommes pas au courant de la décision ou d'une position de M. Kadhafi à ce propos »⁵⁸. Le colonel Kadhafi a-t-il donc agi dans le cadre ou en dehors de son mandat de Président en exercice de l'Union?

Le Président en exercice peut amender l'agenda de l'Organisation et convoquer des Sommets extraordinaires. Mais son influence est déterminée par sa capacité d'initiative et la profondeur de son activisme

Cet incident entre une institution (la Présidence de l'Union) et un organe (le Conseil de paix et de sécurité) a, en réalité, posé le problème de la cohérence et de la démarche à adopter pour la maturation des décisions dudit Conseil. Il est vrai qu'en principe il ne devrait pas y avoir de contradictions entre les décisions de la Conférence qui est l'organe suprême de l'Union, les prises de position du Président de l'Union qui assure la continuité de l'Union dans l'intersession et les décisions du CPS qui peuvent être issues de directives du Président de l'Union. En l'espèce, il s'agissait de deux positions différentes qui pouvait *a priori* s'expliquer par la nature même des deux « organes », le CPS étant censé appliquer les textes de manière mécanique tandis que le Président de l'Union peut faire de la politique.

Initialement différentes, les positions des deux « organes » s'harmonisèrent néanmoins par la suite à l'occasion de la session du CPS organisée, les 29 et 30 juin 2009, en marge du Sommet de Syrte à l'issue de laquelle ledit Conseil décida de la levée des sanctions à l'encontre de la junte mauritanienne au motif que « la mise en place d'un gouvernement transitoire d'union nationale et le départ volontaire du Président Sidi Mohamed Ould Cheikh Abdallahi étaient autant de signes confirmant le retour à l'ordre constitutionnel et qu'il fallait adresser un signal fort à la Mauritanie à quelques semaines des élections ». En réalité, les âpres débats initiaux entre partisans (l'Algérie, le Burkina Faso,

le Bénin et l'Angola) et adversaires (le Nigeria, l'Ouganda et l'Éthiopie) de la levée des sanctions⁵⁹ se soldèrent par un consensus largement influencé par le Président en exercice de l'Union [Kadhafi], appuyé par le Président de la Commission [Ping] et son Commissaire paix et sécurité, l'ambassadeur algérien Ramtane Lamamra, qui eurent finalement tous trois des visions concordantes sur ce dossier.

En tout cas, le phénomène de la présidence en exercice doit être observé en dissociant en deux périodes, « l'avant Kadhafi », caractérisé par une faible visibilité, et « l'après » Kadhafi (2009), marqué par une visibilité accrue.

Le Président en exercice a-t-il le pouvoir d'imposer son agenda et ses priorités, et de changer le cours des événements de l'Organisation panafricaine?

Il semble que le Président en exercice ne puisse pas vraiment modifier le cours des événements et l'agenda de l'Organisation panafricaine, à ceci près qu'il peut y apporter des amendements, voire user de certains subterfuges pour s'octroyer de l'influence, par exemple en convoquant des Sommets extraordinaires. Or, tout cela dépend largement de sa capacité d'initiative et de la profondeur de son activisme.

Premièrement, le Président en exercice ne peut pas prendre position dans le cadre de la Conférence: il est seulement habilité à donner la parole, arbitrer les débats et résumer l'esprit général de la salle. Pour autant, en pratique, le Président en exercice, qui est toujours un chef d'Etat, a la capacité d'orienter les choix dans le déroulement de la réunion et d'influencer indirectement les débats par l'intermédiaire de son délégué assis à sa place dans la salle, qui est pleinement habilité à faire valoir le point de vue de son pays.

Le Président en exercice, représentant de la Conférence pendant les intersessions, agit dans le cadre du processus de prise de décision de l'UA. *Grosso modo*, les chefs d'Etat décident sur les recommandations du COREP. Les « organes inférieurs à la Conférence » examinent donc préalablement les questions sur l'agenda avant de les lui soumettre pour prise de décision. C'est pourquoi il est rare qu'au stade de la Conférence il y ait encore des divergences de vue qui sont, la plupart du temps, tranchées au niveau du Conseil exécutif. Par contre, en cas de désaccord entre eux, les chefs d'Etat et de Gouvernement dans le cadre de la Conférence renvoient systématiquement la question au Conseil exécutif. A titre d'exemple, lors du Sommet d'Addis Abeba (Éthiopie) de janvier 2009, face aux discordances entre « unionistes-immédiatistes » et « unionistes-gradualistes » à l'issue des discussions de la journée spéciale sur le gouvernement de l'Union de la Conférence

d'Addis Abeba, les Chefs d'Etat et de Gouvernement, sous l'impulsion du Président en exercice de l'époque, le tanzanien Kikwete, ont décidé de convoquer le Conseil exécutif et la Commission en marge de la Conférence pour discuter d'une sorte de « synthèse-décision » qu'ils devraient ensuite réexaminer pour adopter une décision du Sommet sur la question⁶⁰.

Deuxièmement, la présidence en exercice ne peut pas formater et orienter à elle seule un agenda de l'UA, dans la mesure où les Etats membres de l'Organisation ont le dernier mot en la matière. Cependant, en cas de désaccord de certains Etats membres, le Président en exercice peut recentrer les débats et imposer un point de vue consensuel pour clore les débats.

Les relations entre le Président en exercice de l'Union et le Président de la Commission ne sont pas prévues par les textes

C'est ainsi que, lors des débats sur le gouvernement de l'Union au Sommet de Sharm El-Sheikh (Egypte) de juillet 2008, le Président en exercice, le Tanzanien Kikwete, demanda la création *ipso facto* d'un Comité d'experts pour trouver, le temps de la pause café, une formule consensuelle pour éviter la formation d'une organisation panafricaine à deux vitesses suite à la proposition du Président sénégalais Abdoulaye Wade de créer à quelques Etats un gouvernement continental immédiatement, avec la possibilité pour les Etats membres réticents – les « unionistes-gradualistes » - de le rejoindre par la suite. Aucun Président en exercice de l'UA ne pouvait prendre la responsabilité d'une telle décision de scission de l'Organisation. La question était alors posée au Président Kikwete, comme elle l'avait été au Président ghanéen John Kufuor au Sommet d'Accra (Ghana) de juillet 2007⁶¹.

Troisièmement, la communauté internationale s'en tient de toute façon généralement aux décisions de l'UA prises par consensus, et non au fait que le Président en exercice ait dirigé les affaires inscrites sur l'agenda de la Conférence ou ait conduit à l'adoption d'un consensus à l'issue des débats. C'est pourquoi le Président en exercice de l'UA ne peut, en aucun cas, utiliser ses fonctions pour promouvoir des idées qui ne bénéficieraient pas de l'assentiment des autres Etats membres de l'Organisation. En réalité, le Président en exercice n'est que le *primus inter pares* et il n'est pas investi du pouvoir d'imposer

à ses collègues ses propres décisions ou prises de position sur un problème donné⁶². Dans ce sens, l'ancien Secrétaire Général de l'OUA (1978-1983), Edem Kodjo, soulignait, dans la préface du professeur Jouve qu', « *Une présidence en exercice s'est imposée de facto avec plus ou moins de bonheur à la tête de l'Organisation depuis une décennie environ, ce qui accroît les risques d'une politisation excessive de certains dossiers. Ce Président de l'OUA qui s'est érigé en institution cardinale de l'Organisation n'est pas, toutefois, le Président de l'Afrique. Responsable devant ses pairs, il se voit parfois dénoncé sans ménagement par ces derniers* »⁶³.

D'ailleurs, aucun chef de l'Etat, quel qu'il soit, ne peut prétendre « être le Président du continent » et vouloir faire adopter à ses pairs ce dont ils ne veulent pas. Tout Président en exercice peut, à un moment ou à un autre, se trouver contraint par la désapprobation de ses pairs.

Le Président en exercice vs le Président de la Commission: entre cohabitation et rivalités institutionnelles

La question des relations entre le Président en exercice de l'Union et le Président de la Commission n'est absolument pas abordée par les textes de l'Organisation. Est-ce à dire qu'il s'agit d'une négligence ou d'un oubli de la part des rédacteurs de ces textes dans la mesure où il est difficile de tout prévoir lors de leur élaboration? Est-ce l'évidence de la subordination du second au premier? Est-ce une volonté affichée de laisser la pratique forger le contenu de ces relations de la manière la plus constructive pour l'Union, c'est-à-dire d'affronter de manière efficace les problèmes continentaux, quelles que soient les données et les difficultés de la situation, ou encore quels que soient les intérêts intra et extra-africains en jeu? Est-ce le pragmatisme de laisser une marge de manœuvre dans les actions de l'un et de l'autre, notamment au regard de leurs personnalités respectives?

Le Président en exercice de l'Union est, entre les Sommets, le représentant de la Conférence qui est, aux termes de l'article 6 de l'Acte constitutif, « *l'organe suprême de l'Union* »⁶⁴. Le Président de la Commission, quant à lui, est « *le chef exécutif de la Commission et le représentant juridique de l'Union* », tout en étant « *directement responsable devant le Conseil exécutif de l'exécution efficace de ses fonctions* » (article 7 alinéa 1 et 2 des Statuts de la Commission).

Pour certains, le Président de la Commission est donc l'exécutant de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement et le décideur suprême de l'Union que le Président en exercice représente entre deux Sommets. Pour eux, le Président de la Commission est lié par un lien de subordination avec le Président en exercice. Pour

d'autres, au contraire, le Président de la Commission, représentant juridique de l'Union, doit être en quelque sorte « l'homme fort de l'Organisation » pour construire une « Union intégrée » dans laquelle le Président en exercice n'a qu'une fonction symbolique de représentation et ne dispose ni de pouvoirs politiques, ni de pouvoirs juridiques exorbitants.

Le Président Kikwete appliquait les règlements et décisions de l'UA en offrant les services de sa présidence en exercice à la Commission. Il s'organisait en fonction de ce que le Président Ping lui disait et lui demandait pour faire avancer les dossiers⁶⁵.

Le clash entre Obasanjo et Konaré dans le cadre de la crise togolaise illustre un rapport de force institutionnel entre ces deux acteurs clefs de l'UA

A l'inverse, le *clash* entre le Président en exercice de l'époque, le Nigérian Olusegun Obasanjo, et le Président de la Commission d'alors, le malien Alpha Oumar Konaré, autour de la nomination par le second de l'ancien chef de l'Etat zambien, Kenneth Kaunda, comme envoyé spécial au Togo, sans en avoir informé le premier, dans le cadre de la gestion de la crise togolaise au printemps 2005 a illustré, en son temps, un rapport de force institutionnel entre ces deux acteurs clefs de l'UA.

Le Président en exercice de l'Union avait alors déclaré « nulle et non avenue » ladite nomination, en arguant : « Si les nouvelles autorités togolaises remplissent les conditions de participation, si la Communauté des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) poursuit ses bons offices pour faciliter le dialogue entre les parties togolaises, quel est l'intérêt de nommer un envoyé spécial de l'UA? »⁶⁶.

Certains – partisans d'un Président de la Commission « fort » par rapport au Président en exercice de l'Union – avaient allégué, à l'époque, que « les textes (étaient) clairs (...), qu'il n'y avait pas de relations de subordination entre le Président de la Commission et le Président en exercice, et que d'après le règlement intérieur, le Président de la Commission (n'était) responsable que devant la Conférence des Chefs d'Etat »⁶⁷. A notre avis, cette prétention est pourtant fautive dans la mesure où, à la lecture des textes pertinents, « le Président de la Commission est directement responsable devant le Conseil exécutif » (Article 7 alinéa 2 – intitulé « Le Président »

- des Statuts de la Commission) qui « peut lui confier des tâches » (Article 5 – intitulé « Pouvoirs et attributions » – du Règlement intérieur du Conseil exécutif), lequel « Conseil exécutif est responsable devant la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement » (Article 2 – intitulé « Statuts » - du Règlement intérieur du Conseil exécutif) dont le Président en exercice de l'Union est le représentant entre les Sommets.

Ces mêmes observateurs avaient renchéri, en se demandant si « on pouvait concevoir que Kofi Annan, Secrétaire général de l'ONU, soit tenu d'associer Jean Ping [(alors) chef de la diplomatie gabonaise assurant aujourd'hui la présidence de l'Assemblée générale, organe suprême des Nations Unies] pour ce qui est du choix de ses envoyés spéciaux ou représentants personnels? »⁶⁸. La cohabitation entre un ancien chef d'Etat en qualité de Président de la Commission, Alpha Oumar Konaré, et un chef d'Etat en exercice en qualité de Président de l'Union, Olusegun Obasanjo, fut une conjoncture particulière dans laquelle les deux acteurs se percevaient probablement *de facto* comme des *primus inter pares*.

En tout cas, l'affaire de l'envoyé spécial de l'UA dans la crise togolaise a également montré que le Président en exercice pouvait user de sa fonction pour faire avancer les intérêts de son pays sur la scène continentale. Certains voyaient « dans cette affaire plus qu'un simple conflit de prérogatives ou une opposition de style : il y avait, surtout, la réaction d'un Obasanjo qui avait le sentiment que Konaré compromettrait sa médiation dans la crise togolaise »⁶⁹. Pour eux, « la volonté démocratique de Konaré (était) en porte-à-faux avec la démarche des chefs d'Etat de la région CEDEAO, pressés de trouver une solution réaliste et rapide au dossier togolais, pour un pays dont la stabilité est capitale pour ses voisins enclavés, déjà pénalisés par la crise ivoirienne qui les prive du port d'Abidjan. La complexité du dossier togolais, la faiblesse du poids politique de Mamadou Tanja (Président du Niger et alors Président en exercice de la CEDEAO) et le peu d'intérêt accordé par la communauté internationale poussèrent Obasanjo à monter en première ligne »⁷⁰.

En réalité, Président en exercice et Président de la Commission sont tous deux habilités à user de leurs bons offices dans la gestion des crises africaines, le premier aux termes de l'article 16 alinéa 3 et article 4 du Règlement intérieur de la Conférence⁷¹, le second aux termes de l'article 10 alinéa 1 du Protocole du CPS et de l'article 26 alinéa 1 et 2 du Règlement intérieur dudit Conseil⁷².

Par contre, le Président actuel de la Commission, Jean Ping⁷³, ancien ministre des Affaires étrangères du Gabon, considère qu'il se trouve au service des Etats membres dont les chefs d'Etat sont représentés, entre les Sessions du Sommet, par le Président en exercice. Par pragmatisme, le « Président diplomate » Ping a fait le

choix d'une cohabitation devant à tout prix éviter une crise institutionnelle avec un Président en exercice libyen particulièrement actif.

A cet égard, le Président Ping, partisan du respect des procédures et de la mise en œuvre des décisions de l'Organisation, doit quotidiennement faire face à un Président en exercice très remuant et voulant constamment lui forcer la main ainsi que celle de l'ensemble de l'Organisation. A titre d'exemple, au cours du Conseil exécutif de Syrte de juin 2009, le Guide a instruit le Président Ping de lire, en présence du Secrétaire d'Etat libyen aux Affaires africaines, Ali Trikki, ses amendements aux conclusions du Conseil exécutif extraordinaire de Tripoli (Libye) d'avril 2009 sur les prérogatives de l'Autorité devant se substituer à la Commission, ce qui fut fait sans protestation⁷⁴.

Réflexion sur le renforcement et l'institutionnalisation de la présidence en exercice de l'UA

L'ancien Secrétaire général de l'OUA, Edem Kodjo, militait déjà, en 1984, dans la préface de l'ouvrage du professeur Jouve, pour une clarification, voire une institutionnalisation de la présidence en exercice: « *L'émergence de cette autorité (la présidence en exercice) à la tête de l'Organisation appelle, de toute manière, une mise à jour de la Charte impliquant une définition claire de son rôle et de sa fonction par rapport aux autres organes* »⁷⁵.

Bien plus tard, trois propositions relatives au fonctionnement de la présidence en exercice furent présentées par le Président Kikwete lors de son discours de clôture de sa présidence en exercice au début du Sommet d'Addis Abeba en janvier 2009, à savoir:

- Premièrement, faire du Président en exercice de l'Union un membre à part entière du CPS pour la durée de son mandat au motif qu'actuellement le Président en exercice, non membre du CPS, ne peut guère travailler étroitement avec lui en matière de gestion des conflits;
- Deuxièmement, établir une troïka pour les réunions afin de remédier au fait qu'après le Sommet, aucune réunion informelle n'est organisée pour permettre au Président en exercice de discuter et de prendre des décisions sur des questions dont il doit traiter. Pour le chef de l'Etat tanzanien, un tel arrangement, prévu par d'autres institutions, permettrait au Président en exercice à la fois de ne pas agir seul et de remplir ses responsabilités, pendant les intersessions, entre les Sommets de janvier et de juillet;
- Troisièmement, allouer des fonds spéciaux pour couvrir certains frais associés à l'exécution des responsabilités de la présidence en exercice, lesquels

pèsent lourdement sur le budget de l'Etat qui en a la charge. Pour Kikwete, ne pas allouer un budget spécifique à la présidence de l'Union barre la route de la présidence aux Etats membres de l'UA incapables de prendre en charge un tel coût⁷⁶.

Le Président en exercice de l'UA, 16^{ème} membre du CPS ?

Le CPS, organe de l'UA en charge de la gestion des conflits, est composé de quinze Etats membres élus, sur une base régionale, pour des mandats de deux et trois ans⁷⁷.

Le Président en exercice est expressément et pleinement habilité à exercer ses attributions en matière de diplomatie préventive, de gestion et de résolution des conflits. Plus précisément, les articles 4 et 16 du Règlement intérieur de la Conférence stipulent que le Président en exercice « *donne les directives au Conseil exécutif, au Conseil de paix et de sécurité ou à la Commission sur la gestion des conflits, des situations de guerre, des actes de terrorisme et des autres situations d'urgence et la restauration de la paix* » (al. d) et « *détermine les sanctions à imposer à l'encontre de tout Etat membre, (notamment) (...) en cas de violation des principes consacrés dans l'Acte constitutif et le Règlement intérieur (de la Conférence), et en cas de non-respect des décisions de l'Union et de changement anticonstitutionnel de gouvernement* » (al. g).

D'aucuns estiment que l'harmonisation des activités de la présidence en exercice de l'Union avec celles du CPS peut contribuer à une gestion plus efficace des conflits continentaux.

Un siège au CPS pour le temps de sa présidence, soit un an d'après les textes, donnerait au Président en exercice la possibilité et l'opportunité de suivre quotidiennement et assidûment les activités dudit Conseil. Le « Président en exercice, membre du CPS » pourrait notamment partager son expérience avec les autres membres du Conseil, contribuer valablement aux débats et coordonner ses activités avec celles des différents organes de l'UA.

Pour autant, un certain nombre d'interrogations se posent quant à l'exercice de ses fonctions par un « Président en exercice, membre du CPS » : Pourrait-il disposer d'une voix délibérative au sein du Conseil? A quel titre le Président en exercice viendrait-il participer aux réunions, *intuitu personae* ou en représentation de son pays? La question se pose dans la mesure où la présidence en exercice de l'Union est attribuée à un pays pour ensuite être personnifiée par son chef de l'Etat et que ce sont des Etats membres qui siègent au sein du CPS. La présence du Président en exercice aux réunions du CPS ne risquerait-elle pas de remettre en cause l'impartialité dudit Conseil?

Certains estiment que donner une voix délibérative au Président en exercice de l'Union au sein du Conseil reviendrait à permettre une ingérence sérieuse d'une institution de l'Union. Or, sans même avoir un siège

plein au sein du Conseil, le Président en exercice de l'Union dispose de plusieurs autres voies pour faire entendre sa voix au sein dudit Conseil: il peut écrire au Président du mois du CPS; il peut faire une demande expresse pour présenter une communication devant le CPS, à l'instar de ce que font les Nations Unies, la CPI, le Comité international de la Croix rouge (CICR) ou encore l'Organisation internationale de la francophonie (OIF); il a également la possibilité de passer par sa région. Mais dans ce dernier cas, les membres du Conseil pourraient avoir l'impression de subir officiellement les pressions d'un pays donné dans sa prise de décision.

Une voix délibérative au sein du Conseil de paix et de sécurité ? Un siège intuitu personae ou en représentation de son pays?

Par ailleurs, certains considèrent que donner « de droit » un siège au sein du Conseil au Président en exercice pour un mandat d'un an, durée inférieure aux mandats des autres membres qui sont de deux et trois ans, pourrait perturber l'équilibre régional du Conseil; pourrait également pousser ou accentuer la complémentarité ou la rivalité avec le Président de la Commission; constituerait un abus de fonction et permettrait des manipulations de la part du Président en exercice. Pour eux, la menace d'une sur-représentation régionale impose de trouver une formule viable de participation du Président en exercice aux débats sans impact négatif sur le processus de prise de décision. En tout cas, il serait difficile de cerner les véritables intérêts défendus par le Président de l'Union, à savoir ceux de son pays ou ceux de l'Organisation.

En fait, si le Président en exercice veut réellement contribuer aux activités du CPS, il a toujours la possibilité de passer par l'intermédiaire de sa région qui peut toujours être l'avocat défendant ses intérêts. Il peut également écrire au Président du CPS pour faire mettre un point sur l'agenda.

Après tout, derrière la question de l'octroi éventuel d'un siège au sein du Conseil du Président en exercice, se trouve celle de sa valeur ajoutée aux travaux du Conseil.

Le Président en exercice, membre d'une Troïka africaine dans les fora internationaux?

Dans un écrit sur la Présidence en exercice de l'OUA, les politologues Jean-Emmanuel Pondi et Dodo Boukaru A. Karimou ont allégué que « *le Président en exercice demeure pendant son année de mandat, le diplomate*

africain par excellence, l'un des interlocuteurs principaux de l'Organisation panafricaine avec l'extérieur pendant les intersessions de la Conférence générale », (en citant à l'appui de leur prétention) le professeur Maurice Ahanhanzo Glélé (pour qui), « sur le plan international, le Président en exercice assure la représentation (de l'Organisation panafricaine) et sert d'interlocuteur privilégié dans les contacts avec les grandes organisations internationales, les grandes puissances ou les Etats en mesure d'aider financièrement au développement de l'Afrique »⁷⁸.

Dans ce sens, au cours du Sommet d'Addis Abeba (Ethiopie) de février 2009, le Président ougandais Yoweri Museveni avait proposé d'envoyer à la réunion du Groupe des 20, tenue le 2 avril 2009 à Londres (Royaume-Uni) sur la gestion de la crise financière internationale, une troïka africaine élargie composée du Président en exercice de l'UA [le Libyen Mouammar Kadhafi], du Président sortant de l'Union [le Tanzanien Jakaya Mrisho Kikwete] et du Président du NEPAD [l'Ethiopien Meles Zenawi]. Les dirigeants africains voulaient faire accompagner le Guide libyen par deux de ses pairs pour éviter qu'il ne se borne à exprimer un point de vue personnel, mais expose bien la position continentale sur le sujet traité⁷⁹.

Par ailleurs, peut-on envisager l'ouverture d'un bureau de la présidence en exercice au siège de la Commission de l'UA à Addis Abeba? A titre comparatif, le Président de l'Assemblée générale des Nations Unies – toujours un ministre – a un bureau dans l'enceinte des Nations Unies à New York et dispose d'une équipe avec laquelle il travaille. Mais, un tel arrangement semble difficilement envisageable dans le cadre de la présidence en exercice de l'UA dans la mesure où l'on voit mal comment un Chef d'Etat - responsable suprême dans son pays -, pourrait abandonner ses responsabilités nationales pour venir s'installer, le temps de sa présidence, à Addis Abeba.

L'octroi par l'Union d'un budget propre au Président en exercice?

La présidence de l'Union a un coût financier conséquent qui pèse sur le budget de l'Etat qui l'occupe. Octroyer un budget spécifique au Président de l'Union implique des discussions entre Etats membres dans la mesure où cela entraînerait un alourdissement de la charge de leurs contributions.

Au demeurant, l'exercice d'une présidence nécessite de réquisitionner des avions pour sillonner le continent et le reste du monde, de renforcer les effectifs de l'ambassade à Addis Abeba où se trouve le siège de l'Union ainsi que les services du ministère des Affaires étrangères du pays concerné, en raison du surcroît de travail occasionné.

Les opposants à l'octroi d'un budget spécifique allèguent que chaque pays susceptible de candidater à la présidence de l'Union devrait avoir les moyens propres de ses ambitions. D'ailleurs, aucun débat n'a eu lieu à cet égard au Sommet d'Addis Abeba de janvier 2009. La Conférence s'est contentée de reconnaître la pertinence de la proposition, tout en alléguant que le budget annuel était déjà bouclé et qu'il était impossible d'ouvrir l'examen de question ayant des implications budgétaires conséquentes.

CONCLUSION

Un Président en exercice finalement largement absorbé par le fonctionnement de la Commission...

En définitive, le Président en exercice ne peut que très partiellement influencer le cours des événements de l'UA, notamment par des amendements à l'agenda et par la convocation de réunions extraordinaires. En fait, la courte durée de sa présidence (un an prolongeable) a largement tendance à être absorbée par le fonctionnement à long terme de la Commission de l'UA (par exemple, l'étalement sur plusieurs années des Plans stratégiques d'Alpha Oumar Konaré [2004-2007] et de Jean Ping [2009-2012]).

Même si un document juridique encadrant précisément le rôle et le mandat du Président en exercice et prévoyant la mise à sa disposition d'un cabinet est semble-t-il en cours d'élaboration au sein de l'UA, son institutionnalisation reste encore une inconnue à variables multiples.

Première inconnue: les Etats membres sont-ils prêts à accepter un exécutif continental bicéphale? Ont-ils la

volonté politique de travailler à une nouvelle répartition des pouvoirs et des attributions entre le Président en exercice et le Président de la Commission? La décision prise par les chefs d'Etat et de Gouvernement du continent au Sommet de Syrte en juillet 2009 de substituer une Autorité aux pouvoirs renforcés à la Commission de l'UA implique déjà un reformatage de l'exécutif continental comprenant, entre autres, le remplacement des Commissaires par des Secrétaires aux portefeuilles élargis⁸⁰.

Deuxième inconnue: Les Etats membres ont-ils la volonté d'entreprendre des modifications de l'Acte constitutif pour faire de la présidence en exercice un organe à part entière? En effet, les délais du processus d'amendement de l'Acte constitutif prévus en son article 32 sont plus ou moins longs: au mieux un peu plus d'un an; au pire, plusieurs années, notamment en fonction des procédures de ratification des Etats membres⁸¹.

Troisième inconnue: les Etats membres sont-ils vraiment prêts à alourdir la charge de leurs contributions respectives pour octroyer un budget de fonctionnement propre à la présidence en exercice? Leurs réticences récurrentes à accroître le budget de l'Organisation⁸² et le report *sine die* des discussions concernant les propositions Kikwete laissent penser qu'ils ne le sont pas⁸³.

Après tout, qu'est-ce que les Etats membres attendent et n'attendent pas du Président en exercice dans ses contributions aux activités quotidiennes de l'Organisation panafricaine? Ils attendent probablement de lui qu'il les comprenne, qu'il respecte leurs points de vue et ne s'exprime pas en leur nom ou encore qu'il n'empiète pas sur leurs prérogatives. Et *vice versa* pour ce que les Etats membres n'attendent pas de lui...

TABLEAUX

Liste des Présidents en exercice de l'Organisation panafricaine

Tableau 1 Présidents en exercice de l'OUA

Nom du Président en exercice	Pays d'origine	Date du début de mandat	Date de fin de mandat
Hailé Sellassié I	Ethiopie	25 mai 1963	17 juillet 1964
Gamal Abdel Nasser	Egypte	17 juillet 1964	21 octobre 1965
Kwamé N'Krumah	Ghana	21 octobre 1965	24 février 1966
Joseph Arthur Ankrah	Ghana	24 février 1966	5 novembre 1966
Hailé Sellassié I	Ethiopie	5 novembre 1966	11 septembre 1967
Mobutu Sésé Séko	Congo-Kinshasa	11 septembre 1967	13 septembre 1968
Houari Boumédiène	Algérie	13 septembre 1968	6 septembre 1969
El-Hadj Ahmadou Ahidjo	Cameroun	6 septembre 1969	1er septembre 1970
Kenneth Kaunda	Zambie	1er septembre 1970	21 juin 1971
Moktar Ould Daddah	Mauritanie	21 juin 1971	12 juin 1972
Hassan II	Maroc	12 juin 1972	27 mai 1973
Yakubu Gowon	Nigeria	27 mai 1973	12 juin 1974
Muhammad Siad Barré	Somalie	12 juin 1974	28 juillet 1975
Idi Amin Dada	Ouganda	28 juillet 1975	2 juillet 1976
Seewosogur Ramgoolam	Maurice	2 juillet 1976	2 juillet 1977
Omar Bongo	Gabon	2 juillet 1977	18 juillet 1978
Gaafar El Nimeiri	Soudan	18 juillet 1978	12 juillet 1979
William R. Tolbert	Liberia	12 juillet 1979	12 avril 1980
Léopold Sédar Senghor	Sénégal	28 avril 1980	1 ^{er} juillet 1980
Siaka Stevens	Sierra Leone	1 ^{er} juillet 1980	24 juin 1981
Daniel Arap Moi	Kenya	24 juin 1981	6 juin 1983
Mengistu Hailé Mariam	Ethiopie	6 juin 1983	12 novembre 1984
Julius Nyerere	Tanzanie	12 novembre 1984	18 juillet 1985
Abdou Diouf	Sénégal	18 juillet 1985	28 juillet 1986
Denis Sassou-Nguesso	République du Congo	28 juillet 1986	27 juillet 1987
Kenneth Kaunda	Zambie	27 juillet 1987	25 mai 1988
Moussa Traoré	Mali	25 mai 1988	24 juillet 1989
Hosni Moubarak	Egypte	24 juillet 1989	9 juillet 1990
Yoweri Museveni	Ouganda	9 juillet 1990	3 juin 1991
Ibrahim Babangida	Nigeria	3 juin 1991	29 juin 1992
Abdou Diouf	Sénégal	29 juin 1992	28 juin 1993
Hosni Moubarak	Egypte	28 juin 1993	13 juin 1994
Zine El Abidine Ben Ali	Tunisie	13 juin 1994	26 juin 1995
Meles Zenawi	Ethiopie	26 juin 1995	8 juillet 1996
Paul Biya	Cameroun	8 juillet 1996	2 juin 1997
Robert Mugabe	Zimbabwe	2 juin 1997	8 juin 1998
Blaise Compaoré	Burkina Faso	8 juin 1998-	12 juillet 1999

Source: Union africaine

Nom du Président en exercice	Pays d'origine	Date du début de mandat	Date de fin de mandat
Abdelaziz Bouteflika	Algérie	12 juillet 1999	10 juillet 2000
Gnassingbé Eyadéma	Togo	10 juillet 2000-	9 juillet 2001
Frederick Chiluba	Zambie	9 juillet 2001	2 janvier 2002
Levy Mwanawasa	Zambie	2 janvier 2002	9 juillet 2002

Tableau 2 Présidents en exercice de l'UA

Nom du Président en exercice	Pays d'origine	Date du début de mandat	Date de fin de mandat
Thabo Mbeki	Afrique du Sud	9 juillet 2002	10 juillet 2003
Joaquim Chissano	Mozambique	10 juillet 2003	6 juillet 2004
Olusegun Obasanjo	Nigeria	6 juillet 2004	24 janvier 2006
Denis Sassou-Nguessou	Congo-Brazzaville	24 janvier 2006	29 janvier 2007
John Kufuor	Ghana	29 janvier 2007	31 janvier 2008
Jakaya Mrisho Kikwete	Tanzanie	31 janvier 2008	2 février 2009
Mouammar Kadhafi	Libye	depuis le 2 février 2009	

Liste des Secrétaires généraux de l'OUA et des Présidents de la Commission de l'UA

Tableau 3 Secrétaires généraux de l'OUA

Nom du Secrétaire général	Pays d'origine	Date du début de mandat	Date de fin de mandat
Kifle Wodadjo (intérim)	Ethiopie	25 mai 1963	21 juillet 1964
Diallo Telli	Guinée	21 juillet 1964	15 juin 1972
Nzo Ekangaki	Cameroun	15 juin 1972	16 juin 1974
William Eteki	Cameroun	16 juin 1974	21 juillet 1978
Edem Kodjo	Togo	21 juillet 1978	12 juin 1983
Peter Onu (intérim)	Nigeria	12 juin 1983	20 juillet 1985
Ide Oumarou	Niger	20 juillet 1985	19 septembre 1989
Salim Ahmed Salim	Tanzanie	19 septembre 1989	17 septembre 2001
Amara Essy	Côte d'Ivoire	17 septembre 2001	9 juillet 2002

Tableau 4 Présidents de la Commission de l'UA

Nom du Président de la Commission	Pays d'origine	Date du début de mandat	Date de fin de mandat
Amara Essy (intérim)	Côte d'Ivoire	9 juillet 2002	16 septembre 2003
Alpha Oumar Konaré	Mali	16 septembre 2003	28 avril 2008
Jean Ping	Gabon	28 avril 2008	

Source : Union africaine

NOTES

- 1 Pour une analyse des discussions relatives à l'élaboration de la Charte de l'OUA entre ces trois groupes, lire Delphine Lecoutre. L'Ethiopie et la création de l'OUA. *Annales d'Ethiopie* XX (2005), 113-148. Le Groupe de Monrovia, comprenant le Libéria, la Mauritanie, le Sénégal, le Tchad, le Niger, la Sierra Leone, le Togo, le Dahomey (Bénin), la Haute-Volta, la Côte d'Ivoire, le Nigeria, le Cameroun, la République Centrafricaine, le Gabon, le Congo, la République malgache, l'Ethiopie et la Somalie, prônait le respect des frontières issues de la colonisation et se montrait partisan d'une unité continentale réalisée de manière progressive dans laquelle l'unité économique et technique devait précéder l'unité politique. Le Groupe de Casablanca, composé de l'Algérie, de la République Arabe Unie d'Egypte, du Ghana, de la Guinée, du Mali et du Maroc, était, quant à lui, partisan d'une approche dite « révolutionnaire » ou immédiate de l'unité selon laquelle l'unité politique devait être réalisée préalablement à toute intégration économique. Enfin, le Groupe de Brazzaville, composé d'anciennes colonies françaises, était favorable à des regroupements régionaux.
- 2 C.O.C. Amate, *Inside the OAU. Pan-Africanism in Practice*, London & Basingstoke: Macmillan Publishers, 1986, 73.
- 3 Ibidem, 73.
- 4 Ibidem, 74.
- 5 Jean-Emmanuel Pondi et Dodo Boukari A. Karimou, L'évolution de la fonction de Président en exercice, in Maurice Kamto, Jean-Emmanuel Pondi et Laurent Zang (eds) : *L'OUA : rétrospective et perspectives africaines*, Paris : Economica, 1990, 66-70.
- 6 Voir Infra.
- 7 Pondi et Karimou, Op.cit., 54.
- 8 Ibidem, 56-57.
- 9 Ibidem, 57-58.
- 10 Cette sous-partie est largement extraite d'une de nos récentes publications sur le site de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (IESUE), à laquelle nous avons fait un certain nombre d'ajouts. L'ISS a reçu l'autorisation écrite de l'IESUE pour reproduire ladite partie. Voir Delphine Lecoutre. La présidence Kadhafi de l'Union africaine : enjeux et perspectives pour l'Afrique et l'Europe. *ISS opinion*, Paris : Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, juin (2009), 2-3. Accessible sur http://www.iss.europa.eu/uploads/media/La_presidence_Kadhafi_Union_africaine.pdf (consulté le 15 juin 2009).
- 11 Union africaine. *Assemblée/AU/dec.53 (III)*. Décision sur la fréquence des sessions ordinaires de la Conférence. In *Décisions et déclarations*. Conférence de l'Union africaine, Troisième Session ordinaire, 6-8 juillet 2004, Addis Abeba (Ethiopie). Addis Abeba : Union africaine.
- 12 Union africaine. *Règlement intérieur de la Conférence* adopté lors de la Première Session ordinaire de la Conférence tenue à Durban (Afrique du Sud) en juillet 2002 et amendé lors de la Huitième Session ordinaire tenue à Addis Abeba (Ethiopie) en janvier 2007. Addis Abeba : Union africaine. Précisons que le continent africain est découpé en cinq régions : Afrique du Nord, Afrique de l'Ouest, Afrique centrale, Afrique de l'Est et Afrique australe.
- 13 Lors du Sommet de Khartoum (Soudan) en janvier 2006, une Commission composée de cinq Etats membres de l'UA (le Gabon, l'Ethiopie, l'Algérie, le Botswana et le Nigeria) avait même été créée pour répondre à la question de la succession de la présidence de l'Union que le Soudan convoitait. Voir Ouasti Morad, *Union africaine : Denis Sassou N'Guesso succède à Olusegun Obasanjo*, *Afrik.com*, 24 janvier 2006. Accessible sur <http://www.afrik.com/article9366.html> (consulté le 15 avril 2009).
- 14 Secrets d'Addis, *Jeune Afrique*, n°2402, 4 au 10 février 2007, 24-25.
- 15 Entretien avec un diplomate de l'Afrique du Nord, Addis Abeba, 2 février 2009.
- 16 Kofi Oteng Kufuor, The Chair of the African Union, *African Journal of International and Comparative Law* 15 (2) (2007), 277.
- 17 Union africaine. *Acte Constitutif de l'Union africaine*. Lomé (Togo), 11 juillet 2000. Union africaine : Addis Abeba.
- 18 *Discours du Président de la Commission, Alpha Omar Konaré, lors de la Conférence d'appel de fonds aux partenaires et aux Etats membres pour Mission de l'Union africaine au Soudan (AMIS)*, Addis Abeba (Ethiopie), 26 mai 2005. Pas de version écrite. Notes personnelles de l'auteur.
- 19 Kufuor, Op. cit, 281-282.
- 20 Union africaine : la succession d'Obasanjo divise le continent, *Le messenger* (Cameroun), 23 janvier 2006. Accessible sur http://www.cameroon-info.net/cin_reactions.php?s_id=17228. (consulté le 5 juin 2009).
- 21 Sudan Loses African Leadership Post Over Darfur, *Sudan Tribune*, 29 janvier 2007. Accessible sur <http://www.sudantribune.com/spip.php?article20007> (consulté le 10 avril 2009).
- 22 Entretien avec un diplomate africain, Addis Abeba, 15 mai 2009.
- 23 Sudan Wants AU Chair, Critics See It Hurting Africa, *Sudan Tribune*, 19 janvier 2006. Accessible sur <http://www.sudantribune.com/spip.php?article13626> (consulté le 10 avril 2009).
- 24 Edem Kodjo, Préface, in Edmond Jouve, *L'Organisation de l'unité africaine*, Paris : Presses universitaires de France, 1984, 11.
- 25 L'article VII de la Charte de l'OUA énonçait la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, le Conseil des ministres, le Secrétariat Général et la Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage.
- 26 Règlement intérieur, Op. cit.
- 27 Union africaine. *Acte Constitutif*, 2000. Union africaine : Addis Abeba.
- 28 Règlement intérieur de la Conférence, Op. cit.
- 29 Les organes énumérés sont : (a) la Conférence de l'Union ; (b) le Conseil exécutif ; (c) le Parlement panafricain ; (d) la Cour de justice ; (e) la Commission ; (f) le Comité des représentants permanents ; (g) les Comités techniques spécialisés ; (h) le Conseil économique, social et culturel, et (i) les institutions financières.
- 30 Voir Supra.
- 31 Acte Constitutif, Op. cit.
- 32 Jouve, Op. cit, 57.

- 33 Règlement intérieur de la Conférence, Op. cit.
- 34 L'article 20 alinéa 2 du Règlement intérieur de la Conférence stipule qu'« aucune délégation ne prend la parole sans l'assentiment du Président ». Son article 20 alinéa 3 a) prévoit que « le Président peut donner lecture de la liste des orateurs inscrits et déclarer cette liste close » et son alinéa 3 b) qu'il « peut rappeler à l'ordre tout orateur dont l'intervention s'écarte de la question en discussion ».
- 35 L'article 20 alinéa 3 d) du Règlement intérieur précise que « le Président peut limiter le temps de parole accordé à chaque délégation, indépendamment de la nature de la question en discussion, sous réserve des dispositions du paragraphe 4 (qui prévoit que), pour ce qui est des questions de procédure, le Président limite chaque intervention à un maximum de cinq (5) minutes ».
- 36 Le Botswana coopérera avec la CPI sur le dossier el-Béchir, Jeune Afrique, 6 juillet 2009. Accessible sur <http://www.jeuneafrique.com/Article/DEPAFP20090705T170425Z/-CPI-UA-justice-droits-de-l-homme-Le-Botswana-cooperera-avec-la-CPI-sur-le-dossier-el-Bechir.html> (consulté le 7 juillet 2009). Afrique : Le Botswana se rebelle, *Le Pays* (Burkina Faso), 6 juillet 2009. Accessible sur *AllAfrica.com* <http://fr.allafrica.com/stories/200907070237.html> (consulté le 7 juillet 2009).
- 37 Acte Constitutif, Op. cit.
- 38 Règlement intérieur de la Conférence, Op. cit.
- 39 Union africaine, une année mouvementée, *BBCAfrique.com*, 28 mars 2009. Accessible sur www.bbc.co.uk/.../2009/.../090328_khadafioniafricaine.shtml (consulté le 10 avril 2009).
- 40 Pour des analyses du rôle du Nigéria dans l'élaboration d'une position africaine sur la réforme des Nations Unies, lire Delphine Lecoutre, L'Afrique et la réforme des Nations unies, *Le Monde diplomatique*, juillet 2005 et Delphine Lecoutre, L'Afrique et la réforme de l'ONU, *Géopolitique africaine*, janvier-mars 2007, 63-100.
- 41 Voir le rôle du Nigeria dans Delphine Lecoutre, Vers un gouvernement de l'Union africaine ? Maximalistes vs gradualistes, *Occasional Paper*, Pretoria : Institute of Security Studies, juin 2007.
- 42 Fin de la visite du Président Obasanjo en Libye, *Panapress*, 23 août 2005.
- 43 Voir Infra.
- 44 Voir Supra.
- 45 Entretien accordé par le Président Denis Sassou Nguesso à François Soudan, *Jeune Afrique /L'Intelligent*, n°2354, 22 février 2006.
- 46 Entretien avec un diplomate africain, Addis Abeba, 15 mai 2009.
- 47
- 48 Delphine Lecoutre, Reflections on the 2007 Accra Grand Debate on a Union Government for Africa, in Murithi Timothy (ed), *Towards a Union Government of Africa : Challenges and Opportunities*, Addis Ababa: Institute for Security Studies, 2008, 53-57.
- 49 Entretien avec un diplomate africain, Addis Abeba, 10 juin 2009.
- 50 Lire Union africaine. Assembly/AU/Dec.186 (X). Décision sur la situation aux Comores in *Décisions et déclarations*. Conférence de l'Union africaine, Session ordinaire, 31 janvier -2 février 2008, Addis Abeba (Ethiopie).
- 51 Entretien avec un diplomate africain, Addis Abeba, 5 février 2008.
- 52 D'ailleurs, le Président Kikwete n'a pas eu beaucoup de mal à rallier les grandes puissances à cette cause et à obtenir leur assentiment pour ladite intervention militaire, car l'intérêt de la France et des Etats-Unis dans cette affaire était davantage dicté par des raisons géostratégiques sur l'Océan Indien, cela d'autant plus qu'on notait un rapprochement entre l'Iran et le Président Sambi.
- 53 Cette sous sous-partie est aussi en partie extraite de Lecoutre, La présidence Kadhafi de l'Union africaine ..., Op. cit.
- 54 Propos du Colonel Mouammar Kadhafi devant ses pairs, Addis Abeba, 2 février 2009.
- 55 Entretien avec un diplomate africain, Addis Abeba, 10 avril 2009.
- 56 Union africaine. PSC/PR/(CLXVIII). *Communiqué de la 168^{ème} réunion du Conseil de paix et de sécurité*. Addis Abeba (Ethiopie), 5 février 2009. Addis Abeba : Union africaine.
- 57 Kadhafi entame son mandat de président de l'UA dans la confusion, *Jeune Afrique* (rédaction web), 13 mars 2009. Accessible sur http://jeuneafrique.com/Articleimp_ARTJAWEB20090313130228_ (consulté le 15 mars 2009).
- 58 L'Union africaine maintient les sanctions contre la junte malgré Kaddafi, *Jeune Afrique* (rédaction web), 25 mars 2009. Accessible sur http://jeuneafrique.com/Articleimp_ARTJAWEB20090325133029_ (consulté le 28 mars 2009).
- 59 Jean-Karim Fall, La Mauritanie au cœur des débats du CPS, *Radio France Internationale* (RFI), 30 juin 2009.
- 60 Delphine Lecoutre, Le Sommet spécial d'Addis Abeba de février 2009 sur le gouvernement de l'Union : un pas vers un véritable renforcement de l'exécutif de l'Union ou un simple changement de nom ?, *Géopolitique africaine*, avril 2009.
- 61 Delphine Lecoutre, Vers un gouvernement de l'Union africaine? Gradualisme et statu quo v. immédiatisme », *Politique étrangère*, 3 (2008), 635.
- 62 Kamto, Pondi et Zang, Op. cit, 65.
- 63 Kodjo, Op. cit, 11.
- 64 Voir supra.
- 65 Entretien avec un diplomate africain, Addis Abeba, 10 juin 2009.
- 66 Chérif Ouazani, Mésentente cordiale, *Jeune Afrique/ L'Intelligent*, n°2318, 12-18 juin 2005, 33.
- 67 Ibidem, 32.
- 68 Ibidem, 32.
- 69 Ibidem, 32.
- 70 Ibidem, 32-33.
- 71 Voir Supra.
- 72 L'article 10 alinéa 1 du Protocole du CPS - intitulé « Rôle du Président de la Commission » stipule que « le Président de la Commission, sous l'autorité du Conseil de paix et de sécurité et en consultation avec toutes les parties impliquées dans un conflit, déploie tous les efforts et prend toutes les initiatives jugées appropriées en vue de la prévention, de la gestion et du règlement des conflits » (repris à l'identique dans alinéa 1 de l'Article 26 du Règlement intérieur du Conseil de paix et de

sécurité) ; et son alinéa 2 précise qu' : « à cette fin, le Président de la Commission, c) – « peut de sa propre initiative ou à la demande du Conseil de paix et de sécurité, user de ses bons offices, soit personnellement, soit par l'intermédiaire d'envoyés spéciaux, de représentants spéciaux, du Groupe des Sages ou des Mécanismes régionaux pour prévenir les conflits potentiels, régler les conflits en cours et promouvoir les initiatives et les efforts de consolidation de la paix et de reconstruction post-conflit » (repris à l'identique dans alinéa 2 c) de l'Article 26 du Règlement intérieur du Conseil de paix et de sécurité).

73 Depuis février 2008.

74 Entretien avec un diplomate africain, Addis Abeba, 10 mai 2009.

75 Kodjo, Op. cit.

76 Statement by His Excellency Jakaya Mrisho Kikwete, the Outgoing African Union Chairman and President of the United Republic of Tanzania at the 12th Summit of the Head of State and Government of the African Union, Addis Ababa, Ethiopia, 1-3 February 2009, 14-15.

77 Pour des analyses approfondies du Conseil de paix et de sécurité, lire Delphine Lecoutre, Le Conseil de paix et de

sécurité de l'Union africaine, clef d'une nouvelle architecture de stabilité en Afrique ?, *Afrique contemporaine*, hiver 2004, 131-162; Delphine Lecoutre, Les premiers pas du Conseil de paix et de sécurité de l'UA, *Géopolitique africaine*, Octobre 2005, 271-281.

78 Kamto, Pondi et Zang, Op. cit., 49-50.

79 Kadhafi est resté sous sa tente, *Radio France Internationale* (RFI), 3 février 2009.

80 Union africaine. Assembly/AU/Dec.263 (XIII). Décision sur la transformation de la Commission de l'Union africaine en Autorité de l'Union africaine. In *Décisions et déclarations*. Conférence de l'Union africaine, Treizième Session ordinaire, 1-3 juillet 2009, Syrte (Libye). Addis Abeba : Union africaine.

81 Acte Constitutif, Op. cit.

82 Delphine Lecoutre, Le budget de l'Union africaine : entre ambition et réalisme, *Géopolitique africaine*, avril 2005, 209-224.

83 Voir Infra.



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

- Entrepren de la recherche appliquée, des formations ainsi que du renforcement des capacités
- Travaille en collaboration avec les autres
- Facilite et soutient la formulation de politiques
- Suit les tendances, formule des recommandations et assiste dans leur mise en place.
- Collecte, interprète et dissémine l'information
- Constitue des réseaux aux niveaux, national, régional et international

A PROPOS DE CET ARTICLE

Cet article constitue une analyse détaillée de la présidence en exercice de l'Organisation panafricaine. Après avoir retracé l'historique de cette fonction, l'auteur explique les modalités d'élection des Présidents en exercice et leurs attributions. Puis, elle compare plusieurs styles de présidence en exercice pour mesurer leur influence sur la marche de l'Organisation. Elle analyse ensuite les relations institutionnelles entre le Président en exercice et le Président de la Commission de l'Union africaine. Enfin, elle mène une réflexion sur les enjeux et perspectives de son renforcement et de son institutionnalisation.

A PROPOS DE L'AUTEUR

Delphine Lecoutre est doctorante en science politique à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne. Sa thèse porte sur le Conseil de paix et de sécurité. Attachée à l'Institut des études éthiopiennes (IES), elle enseigne à l'Institut d'études de paix et de sécurité (IPSS) de l'Université d'Addis Abeba (Ethiopie). Elle travaille sur l'architecture de paix et de sécurité, les médiations et les transformations institutionnelles de l'Union africaine.

DONATEUR

Ce papier a été réalisé grâce à un soutien financier du gouvernement suisse. L'Institut, reconnaît en outre le soutien financier général dont il bénéficie des gouvernements du Danemark, des Pays-Bas, de la Norvège et de la Suède.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

© 2009, L'Institut d'études de Sécurité

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

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

Publié par par L'Institut d'Etudes de Sécurité
BP 1787, Brooklyn Square 0075
Pretoria, l'Afrique du Sud
Tel: +27 12 346 9500 Fax: +27 12 346 9570

www.issafrica.org

Graphisme et Configuration Marketing Support Services

ISS Paper No 208

Price R15,00

ISSN 1026-0104

