

Rapport sur le Conseil de paix et de sécurité

Numéro 47,
juin 2013



Les membres actuels du CPS sont: l'Algérie, l'Angola, le Cameroun, le Congo, la Côte d'Ivoire, Djibouti, l'Égypte, la Guinée équatoriale, la Gambie, la Guinée, le Lesotho, le Mozambique, le Nigeria, la Tanzanie et l'Ouganda

Le Protocole du Conseil de paix et de sécurité

«Le CPS encourage les organisations non gouvernementales, les organisations communautaires et les autres organisations de la société civile, notamment les organisations de femmes, à participer activement aux efforts visant à promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité en Afrique. À chaque fois que nécessaire, ces organisations seront invitées à s'adresser au Conseil de paix et de sécurité.» (Article 20, Protocole relatif à la création du CPS de l'Union africaine)

Questions d'alerte précoce pour le mois juin 2013

Au cours du mois de juin, il conviendra de surveiller de très près la situation au Nigeria, suite à l'offensive gouvernementale lancée le 15 mai contre les islamistes de Boko Haram. Il conviendra aussi de surveiller la situation au Kenya, au lendemain d'élections qui se sont déroulées dans une société très polarisée, ainsi que les troubles causés par des milices à la frontière avec l'Éthiopie. Les remous causés par

le Printemps arabe continuent de se faire sentir en Tunisie, en Libye ou en Égypte, tandis que Madagascar reste empêtré dans une crise constitutionnelle qui représente une menace certaine à la paix et à la stabilité. Enfin, il est possible que des révoltes populaires éclatent en Guinée, où des élections devraient se tenir le 30 juin malgré les vives contestations de l'opposition.

► Président actuel du CPS

Données biographiques: S.E.M. Rachid Benlounes

Postes actuels: Ambassadeur de l'Algérie en Éthiopie, Représentant permanent auprès de l'UA et de l'UNECA et Président du CPS

DANS CE NUMÉRO

Questions d'alerte précoce
pour juin 2013 1

Analyse pays: Somalie 2

Analyse pays: Mali 7

Analyse post-sommet:
sommet de l'UA de mai
2013 13

Dates importantes 16

La Formule de Livingstone

«Les organisations de la société civile (OSC) peuvent apporter un appui technique à l'Union africaine en élaborant des rapports d'alerte précoce et des analyses de situations afin de contribuer à alimenter le processus décisionnel du CPS.» (PSC/PR/(CLX), 5 Décembre 2008, Conclusions de la retraite du CPS sur le mécanisme d'interaction entre le Conseil et les OSC)

Analyse pays

SOMALIE

Communiqués précédents du CPS et de l'UA

Lors de sa 375^{ème} réunion du 10 mai 2013, le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'UA a entendu une communication faite par le Commissaire à la Paix et à la Sécurité sur la situation en Somalie et des progrès accomplis sur la voie de la consolidation de l'État et de la restauration de l'ordre dans le pays. Dans son communiqué (PSC/PR/COMM.1 (CCCLXXV)), il s'est félicité «des derniers développements intervenus en Somalie, en particulier les progrès politiques accomplis et les efforts déployés pour régler les questions constitutionnelles pendantes», «des efforts déployés pour reconstruire les forces armées, intégrer les milices et régler la question des combattants qui se sont désengagés» ainsi que des discussions sur le statut du Somaliland.

Il s'est aussi félicité des résultats de la Conférence sur la Somalie, tenue à Londres le 7 mai sous les auspices du gouvernement britannique, tout en exhortant les partenaires à honorer leurs engagements et à s'assurer d'un suivi effectif des principales décisions qui ont été prises.

Le Conseil a aussi félicité l'AMISOM «pour ses efforts continus visant à promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité en Somalie», tout en appelant à un soutien accru à la mission de la part de l'ONU et des autres partenaires afin de permettre à la Mission de disposer de l'équipement nécessaire pour consolider les progrès réalisés sur le terrain et élargir les zones libérées.

Tel que mentionné dans la résolution 2093 (2013) du Conseil de sécurité des Nations unies, le CPS a demandé à la Commission de soumettre un rapport, dans un délai

de 30 jours, sur les progrès effectués dans la mise en œuvre du mandat de l'AMISOM. Après avoir rendu hommage au Représentant spécial sortant du Secrétaire général des Nations unies et chef du Bureau politique des Nations unies pour la Somalie (UNPOS), Augustine Mahiga, le Conseil s'est félicité de l'établissement prévu, le 3 juin 2013, à Mogadiscio, de la Mission d'assistance des Nations unies pour la Somalie (MANUSOM).

Potentiel d'escalade de la crise

Depuis la mise en place du nouveau gouvernement somalien en septembre 2012, des progrès notables ont été effectués dans les domaines sécuritaire et politique. Concernant le premier point, la situation s'est améliorée au-delà de la capitale, à la faveur de succès militaires probants de l'AMISOM et des forces alliées. Concernant le second point, le principal succès réside dans l'inauguration du Premier ministre Abdi Farah Shirdon Saaid et de son cabinet, qui comprend la première femme ministre des Affaires étrangères de l'histoire du pays.

Les instances dirigeantes du pays ont obtenu une reconnaissance rapide de la part d'un grand nombre de pays occidentaux, y compris des États-Unis. Conformément à son engagement pour une politique internationale robuste, le président a effectué plusieurs visites de haut-niveau à Addis Abéba, Ankara, Bruxelles, Le Caire, Doha, Kampala, Londres, Nairobi, Riyad ou encore à Washington. Ayant pris des initiatives pour la réforme politique et judiciaire, le gouvernement semble être en voie de poser les fondations nécessaires à la reconstruction du pays sur la base de six priorités clairement définies: (i) la mise en place d'institutions fonctionnelles; (ii) la relance économique; (iii) la promotion d'une paix durable; (iv) la fourniture de services aux citoyens; (v) l'entreprise de relations internationales robustes et; (vi) la

réconciliation, le dialogue politique et l'unité nationale.

En dépit de certains progrès, Al Shebab reste la principale menace à la paix et à la survie du nouveau gouvernement somalien. Comme prévu, le groupe s'est tourné vers une stratégie de guérilla qui comprend le recours aux attentats, aux attentats-suicides et aux engins explosifs improvisés. Il a ciblé des journalistes et des symboles de l'État somalien, notamment les tribunaux et l'aéroport. C'est ainsi que lors de leur dernière attaque, le 14 avril 2013, les shebabs ont simultanément fait exploser une voiture piégée dans l'aéroport de la capitale et attaqué la Cour Suprême du pays au moyen d'attentats-suicide et d'armes à feu. Ces attaques ont fait plus de 30 morts et 50 blessés.

La complexité de l'opération et l'implication de moudjahidines étrangers ont démontré que le groupe reste parfaitement capable de menacer la paix dans le pays et témoignent de la difficulté de stabiliser la situation. Il semble que le groupe islamiste ne cherche plus à diriger le pays mais à le rendre ingouvernable en dictant les dynamiques sécuritaires sur le terrain, afin d'affecter la perception populaire et internationale de la menace sécuritaire dans le pays.

Cela pose la question de la capacité des structures de sécurité, encore émergentes, à faire face à la sophistication et à l'évolution du groupe militant, particulièrement dans le contexte d'un probable retrait des troupes éthiopiennes. Le 23 avril dernier, lors d'un discours devant le Parlement, le Premier ministre d'Éthiopie a en effet indiqué que ses troupes rentreraient bientôt de Somalie, accusant l'UA de n'avoir pas répondu à ses multiples requêtes de remplacer les troupes éthiopiennes, qui tiennent plusieurs zones libérées, par des troupes de l'AMISOM. Le coût élevé du déploiement éthiopien en Somalie est un autre facteur ayant influencé

cette décision; en effet si l'UE finance en grande partie les forces africaines en Somalie, l'Éthiopie n'agit pas sous la casquette de l'AMISOM et doit assumer elle-même les coûts de la mission.

Al Shebab a rapidement repris la ville de Huddur, capitale de la région de Bakool, suite au retrait surprise et unilatéral des troupes éthiopiennes de la ville. Cette capture a clairement démontré que les militants suivaient de près les déroulements dans les zones libérées et qu'ils étaient capables de tirer avantage des faiblesses affichées par l'AMISOM et ses alliés. Elle a aussi démontré qu'il était nécessaire d'intensifier la lutte contre la menace islamiste, qu'il convient de ne pas sous-estimer. Si les troupes éthiopiennes venaient à se retirer, les gains effectués au cours des derniers mois dans les zones qu'elles contrôlent seraient perdus et la situation du pays gravement affectée. Il est donc prioritaire d'édifier des services nationaux de sécurité capables de consolider ces progrès et de protéger les institutions étatiques naissantes.

La question du Jubaland renferme elle aussi un certain potentiel d'escalade. Plusieurs mois après la libération de Kismayo, on constate en effet des tensions pour le contrôle de la ville et de ses environs, le retrait d'Al Shebab de cette ville portuaire ayant créé un vide en termes de leadership. Les revendications des diverses parties prenantes pour la création d'un État du Jubaland comprenant les régions de Gedo, du Moyen Juba et du Juba inférieur ont le potentiel de faire dérailler les progrès effectués contre les combattants islamistes.

Même si le Premier ministre Abdi Farah Shirdon a publiquement qualifié d'inconstitutionnelle la convention de délégués ayant conçu l'État, Sheikh Ahmed Madobe a été élu premier président de la région le 25 mai 2013. M. Madobe dirige la milice pro-

gouvernementale Ras Kamboni, qui a libéré Kismayo avec l'appui des troupes kényanes. Son élection a toutefois généré des controverses, le gouvernement fédéral devant encore reconnaître le processus qui a conduit à cette élection et donc la légitimité de M. Madobe en tant que président de la région. De plus, quelques heures après cette élection, l'ancien ministre de la défense et ancien commandant d'une puissante milice du clan local rival Marehan, Barre Hirale, a affirmé avoir été «nommé président du Jubaland par les anciens». La région est donc désormais disputée par deux présidents acclamés.

Étant donné la nature des relations claniques dans la région, les tensions entre Mogadiscio et le processus de Jubaland ainsi que les intérêts entourant ce processus, il existe un risque d'affrontements entre milices rivales dans et autour de la ville de Kismayo. Anciens maîtres des lieux et toujours présents, les shebabs ne manqueront pas de tirer profit de toute détérioration de la situation sécuritaire.

La question du statut du Somaliland pose elle aussi un problème pour l'intégrité territoriale de la Somalie. D'une part, accorder l'indépendance au Somaliland aura des implications sur la nature des administrations régionales émergentes. D'autre part, ne pas l'accorder aura des conséquences sur les relations entre les deux entités, sur la nature de la représentation somalienne, les pressions pour la reconnaissance du Somaliland et l'accès global aux ressources par les partenaires de développement étrangers. Auparavant gelé en raison de la nature transitionnelle du précédent gouvernement fédéral, le dialogue entre les deux entités a repris sous les auspices de la Turquie. Bien qu'il soit impossible d'en prédire le résultat, ces négociations semblent jusque-là être sur la bonne voie.

Étant donné les intérêts en jeu pour les deux parties, les pourparlers

pourraient toutefois perdre leur caractère cordial des débuts. Si les questions substantives touchant à l'indépendance du Somaliland sont abordées, les enjeux pour les deux parties augmenteront et dicteront la dynamique de leur coopération et leur engagement envers les pourparlers. Cela aura des conséquences directes sur les relations entre Mogadiscio et la capitale du Somaliland, Hargeysa. Bien qu'il soit peu probable que les deux parties recourent à la violence un jour, toute dégradation de leurs relations aurait d'énormes implications sur leur coopération. Si jamais leurs relations venaient à s'envenimer au point de recourir à la violence, il est probable que les acteurs régionaux prendront parti pour l'un ou l'autre camp, ce qui provoquera une dégradation des relations entre la Somalie et les gouvernements qui sont pro-Somaliland mais pas forcément anti-Somalie.

Le président somalien Hassan Sheikh Mohamud et son homologue du Somaliland, Ahmed Silanyo, se trouveront très probablement au milieu des tensions émergeant de leur positionnement lors des pourparlers. En effet, on constate d'ores et déjà que les syndicalistes du nord du pays estiment que le gouvernement d'Hassan ne les a pas assez consultés avant les réunions et craignent que les possibles concessions de la part de Mogadiscio ne servent pas leurs intérêts syndicaux. Parallèlement, le président Silanyo devra composer avec les revendications des séparatistes afin de ne pas provoquer de tensions internes. Une partie des habitants du Somaliland a déjà critiqué les premières rencontres, estimant qu'elles posaient les bases d'une future réunification.

L'importance de régler la question du statut du Somaliland se fait chaque jour plus pressante. Mogadiscio étant de plus en plus perçue d'un bon œil par la communauté internationale, cela se

traduira possiblement en des engagements internationaux de la part du gouvernement fédéral, engagements qui peuvent poser problème dans ce dossier. Par exemple, en ce qui concerne les engagements en matière de reconstruction post-conflit et les prêts de la Banque mondiale, il reste à déterminer si l'accumulation de la dette externe de la Somalie sera faite avec le consentement du Somaliland ou non, et si ceci aura une implication sur l'utilisation et le paiement de ces dettes.

Questions clés et dynamiques internes

Les tentatives de constitution d'États fédéraux conformes à la constitution provisoire continuent d'animer le débat politique dans la capitale. Parmi elles, la formation du Jubaland reste le principal point de contentieux entre le gouvernement central et les partisans locaux de cette entité. En dépit des réticences et objections dans la capitale, notamment sur le leadership entourant les discussions, les processus locaux pour la formation de cet État sont allés de l'avant. Les dirigeants somaliens préfèrent faciliter la formation d'administrations locales mandatées par le gouvernement fédéral en tant que fondations pour la formation éventuelle d'États fédéraux, comme c'est déjà le cas avec les régions de Baydhabo et Beled Weyne. Étant donné que le processus du Jubaland n'est pas dirigé ni reconnu par Mogadiscio, il est considéré comme unilatéral et inconstitutionnel.

Le gouvernement craint notamment que le processus ne soit pas représentatif dominé par le clan Ogaden, alors même que les régions de Gedo, du Moyen Juba et du Juba inférieur abritent une grande variété de clans (Darood, Hawiye, Dir, etc) et de minorités telles que les Bantus. Au sein même du clan Darood, les trois sous-clans principaux Ogaden, Marehan et Harti ont des difficultés à cohabiter et n'ont jamais réussi à s'entendre sur le partage de

Kismayo. Ils se sont affrontés à plusieurs reprises pour le contrôle du territoire. C'est pourquoi le gouvernement de Mogadiscio craint que la question de la représentativité dans le processus de Kismayo ne provoque des tensions et des griefs entre clans. Les tensions apparues après l'élection de Sheikh Ahmed Madobe au poste de président ont confirmé ces craintes. Le gouvernement fédéral voudrait ainsi s'assurer que toute administration locale qui sera créée dans la région soit durable, au travers d'un processus inclusif et représentatif, et puisse devenir la pierre angulaire du fédéralisme plutôt qu'une autre source d'instabilité.

Poursuivre ce processus sans l'appui et la participation de Mogadiscio nécessitera une révision de la feuille de route du Gouvernement fédéral pour la création de l'Unité fédérale de la région de Juba, qui prévoit un processus en trois phases conformément à l'approche «*bottom-up*» adoptée par le gouvernement pour la création des unités fédérales. Cette feuille de route prévoit notamment la conversion du processus de Kismayo en une Conférence de réconciliation de Kismayo, qui serait organisée entre avril et juin prochain, la création d'un district et d'administrations régionales intérimaires puis l'élection des représentants locaux du gouvernement fédéral au travers d'un processus consultatif d'ici décembre 2013. Tout ceci aboutirait à un processus de dialogue régional chargé de créer les unités fédérales entre janvier et mai 2014. Reste à voir comment les instances dirigeantes locales et fédérales géreront leurs différends afin de ne pas laisser Al Shebab profiter de la situation.

Face à cette montée des tensions, le sommet extraordinaire des chefs d'État et de gouvernement de l'IGAD a chargé une équipe de diplomates, dirigée par l'Ambassadeur Mahboub Maalim, de

rencontrer les différentes parties prenantes afin de connaître leurs positions sur la question. Après avoir rencontré les principales parties prenantes à Mogadiscio et à Kismayo, du 16 au 19 mai, la mission a conclu que (i) malgré un accord collectif sur le caractère nécessairement constitutionnel du processus, il existe des différences quant à l'interprétation des dispositions pertinentes de la constitution; (ii) contrairement à ce qu'en disent les acteurs locaux du Jubaland, l'inclusivité du processus reste discutable; (iii) Mogadiscio ne dirige pas le processus, bien que toutes les parties reconnaissent la nécessité d'une telle direction; (iv) l'appui de l'IGAD est bienvenu; et (v) le processus de Jubaland a favorisé la lutte contre Al Shebab, mais les tensions internes grandissantes menacent les gains effectués et peuvent renforcer le groupe islamiste.

La mission a notamment recommandé la mise en place d'un processus de dialogue et de réconciliation sous les auspices de l'IGAD ainsi que la mise en œuvre de lois facilitant la formation des administrations régionales, en plus d'autres mécanismes de stabilisation. De la mise en œuvre rapide de ces recommandations dépendra l'apaisement des tensions émergentes dans la région.

Dans le cadre de sa politique de renforcement des institutions nationales, le gouvernement fédéral a lancé un programme de réforme judiciaire et organisé deux grandes rencontres afin de déterminer les prochaines étapes à suivre. Ainsi lors de la réunion de travail tenue le 21 février 2013, les deux principaux points abordés étaient la coordination gouvernementale du secteur de la justice et la nécessité d'un dialogue inclusif et participatif entre ce secteur et la société civile. Plus de 200 participants ont ensuite participé à une conférence de dialogue national qui, durant cinq jours, a analysé le système judiciaire du pays et proposé plusieurs

réformes législatives et institutionnelles.

Entre autres recommandations, la conférence a ainsi appelé à la mise en place d'une Commission nationale de réforme du droit chargée de réviser et mettre à jour toutes les lois en conformité avec la constitution provisoire. Il a de plus été proposé d'effectuer un inventaire de toutes les infrastructures physiques des tribunaux afin d'identifier ceux qui doivent être rééquipés. Les participants à la réunion ont en outre réitéré leur attachement au principe de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance des branches du gouvernement. Ces recommandations constituent la base d'un plan d'action sur deux ans pour le renforcement des institutions dans le secteur de la justice.

L'approche internationale concernant le soutien au développement constitutionnel et administratif de la Somalie étant principalement orientée sur la question sécuritaire, ce sont les initiatives visant au renforcement du secteur judiciaire et sécuritaire qui sont prioritaires. Tel que noté dans le rapport du 19 avril 2013 de la mission d'évaluation technique de l'ONU (MET), la Nouvelle mission d'assistance onusienne en Somalie sera déployée le 3 juin 2013. Elle aura pour mandat d'aider le gouvernement fédéral à coordonner l'appui international à la transformation du secteur de la sécurité et de la justice et de s'assurer que ces réformes se font en conformité avec le Plan national de stabilisation et de sécurité (NSSP) du gouvernement.

En ce qui concerne les Forces de police somaliennes, le gouvernement a élaboré un Plan d'action stratégique pour la police (2013-2017) qui sera financièrement appuyé par les partenaires internationaux au travers de programmes de renforcement des capacités, de conseils techniques et

d'équipements. La MET a indiqué que dans le cadre de la stratégie fédérale de stabilisation, la nouvelle mission onusienne d'assistance aidera le gouvernement à réviser les lois régulant la police et à implanter les services de police en dehors de la capitale afin de consolider les gains sécuritaires. Il est crucial que les forces de police nationales puissent compléter la composante police de l'AMISOM afin de permettre à la composante militaire de la mission de poursuivre sa mission dans les zones toujours contrôlées par les shebabs.

Dynamiques géopolitiques

Afrique et CER

Le Comité conjoint pour la stabilisation d'ensemble du centre sud de la Somalie, lancé le 6 décembre 2012 sous les auspices du bureau de facilitation de l'IGAD, a pour mission d'aider le gouvernement somalien à étendre son autorité fédérale dans les zones libérées au sud et au centre du pays, notamment au travers de la mise en place d'administrations locales et du renforcement de l'État de droit, de la sécurité et des services publics. C'est ainsi qu'un Mémorandum d'entente entre le Comité conjoint et le gouvernement fédéral a été signé fin décembre 2012, dans l'optique de renforcer la mise en œuvre du Plan et d'établir la base institutionnelle sur laquelle tout appui et toute coopération devront s'appuyer.

Le 19 mai 2013, une délégation des gouvernements régionaux de l'IGAD a rencontré des Aînés somaliens provenant des régions de Juba afin de clarifier les positions des clans par rapport à la lutte pour la présidence du Jubaland. C'est dans le contexte de la mise en œuvre du Plan que l'IGAD cherche à s'impliquer dans ce processus de médiation.

La situation politique du pays a été analysée lors de la 47^{ème} session extraordinaire du Conseil des ministres de l'IGAD, qui a eu lieu à

Addis Abéba le 2 mai 2013, ainsi que lors du 21^{ème} sommet extraordinaire des Chefs d'État de l'IGAD. Les efforts du gouvernement fédéral visant à promouvoir la réconciliation nationale y ont notamment été reconnus. L'IGAD a par ailleurs réaffirmé sa volonté de jouer un rôle de premier plan dans le renforcement de la paix et de la stabilité en Somalie, soulignant à cet égard la nécessité d'un appui international consistant.

ONU

Conformément à la résolution 2093 du 6 mars 2013, une mission d'évaluation technique a été déployée en Somalie en mars 2013 afin de déterminer quelle devait désormais être la nature de la présence onusienne. Sur la base de sa proposition, le Conseil de sécurité a créé la Mission d'assistance des Nations Unies en Somalie (MANUSOM), chargée «de coordonner efficacement l'appui international au gouvernement fédéral somalien» grâce au «principe du guichet unique», et d'appuyer les autorités dans le cadre du processus de paix et de réconciliation «sous forme d'orientations et de conseils stratégiques en matière de consolidation de la paix et d'édification de l'État». Elle aura aussi pour mission d'«offrir les bons offices de l'ONU à l'appui du processus de paix et de réconciliation mené par le Gouvernement fédéral somalien», au niveau fédéral et régional, et d'appuyer le gouvernement pour l'édification d'une architecture juridique efficace en matière de droits humains, de droits de l'enfant et de violences sexuelles. Plus généralement, cette mission aura un «rôle catalyseur» et aidera «le gouvernement fédéral somalien à créer l'environnement politique et stratégique voulu pour ouvrir la voie à la consolidation de la paix».

La mise en place de cette nouvelle mission intégrée implique la dissolution du Bureau politique pour la Somalie (BUPNUS), présent

depuis 1995 pour la quête de la paix et de stabilité politique en Somalie.

La MANUSOM prévoit en outre que l'assistance humanitaire soit transformée en travail de développement. Toutefois, la décision d'incorporer la composante humanitaire en son sein pose la question de la perception locale: il est en effet possible que les habitants assimilent désormais l'aide humanitaire à l'action politique.

En mettant en place cette nouvelle mission, qui plus est à Mogadiscio, l'ONU démontre clairement qu'elle désire renforcer son action en Somalie. Elle reste la principale institution internationale à appuyer le pays.

Communauté internationale

Une conférence internationale d'aide à la Somalie a été organisée à Londres le 7 mai 2013, afin de capitaliser sur les gains obtenus autant au niveau sécuritaire que politique, de renforcer et coordonner les initiatives et les stratégies internationales ainsi que de les aligner sur les efforts du gouvernement.

Plusieurs mécanismes opérationnels/pratiques ont été élaborés lors de la conférence pour appuyer la politique en six piliers du gouvernement fédéral. Le communiqué final a ainsi mentionné plusieurs priorités: la sécurité, les finances publiques et la bonne gouvernance ainsi que la primauté du droit. Selon le texte, la conférence s'est également engagée à «établir des eaux somaliennes reconnues au niveau international» en luttant contre la piraterie et les crimes maritimes, mais aussi la pêche illégale et le déversement de déchets toxiques.

Dans le domaine des droits humains, la réunion a souligné la nécessité d'encourager le gouvernement à mettre en place des mesures pour lutter contre l'impunité, les violences sexuelles et les assassinats de journalistes. Afin

de garantir une meilleure gestion de l'aide internationale, elle a par ailleurs proposé la mise en place de mécanismes de financement tels que le Fonds d'affectation spéciale et le fonds pour l'État de droit.

Société civile

L'implication de la société civile somalienne, en tant que partenaire décisionnel clé pour la réforme du secteur de la sécurité et des institutions judiciaires ainsi que l'élaboration de programmes de réconciliation, est vitale afin d'assurer l'inclusivité et la viabilité du processus. Bien que le gouvernement ait souligné à plusieurs reprises l'importance de promouvoir et prioriser les dynamiques «bottom-up» lors de la mise en œuvre des programmes de construction de l'État, les somaliens gardent le sentiment que ce sont plutôt les étrangers, et notamment la communauté internationale, qui prennent les décisions importantes. Afin de corriger cette tendance, le gouvernement et la communauté internationale devront davantage faire participer la société civile aux processus décisionnels. La conférence de Londres de mai aurait pu être l'occasion parfaite pour que la société civile s'exprime.

Le rôle de la jeunesse en matière de réconciliation nationale et de reprise économique est en train de devenir un sujet d'importance au sein de la société civile somalienne. C'est ainsi qu'une table ronde sur la consolidation de la paix réunissant des jeunes a été organisée le 15 mai 2013 à Mogadiscio; les participants y ont dressé une série de recommandations, notamment la promotion de l'emploi chez les jeunes en tant que moyen de réduire l'insécurité et la criminalité. Le développement d'un pays dépendant grandement de la possibilité pour les jeunes de s'émanciper et de devenir des acteurs sociaux et économiques à part entière, le gouvernement doit en effet rester conscient que leur implication est primordiale pour

atteindre les buts qu'il s'est fixés. La conférence a ainsi appelé les partenaires internationaux à allouer des fonds pour la création d'opportunités d'emploi-jeunesse et le développement de programmes de renforcement des capacités, afin de développer leurs compétences et d'encourager l'entrepreneuriat chez les jeunes.

Les organisations de la société civile (OSC) ont par ailleurs été impliquées dans plusieurs initiatives de renforcement des institutions. L'importance d'impliquer ces OSC dans les processus de réforme du secteur de la justice a été soulignée lors de la réunion du groupe de travail du 21 février 2013.

Scénarios

De la réaction du gouvernement aux défis qui se posent dépendra l'avenir du pays. Étant donné les tensions autour des processus du Jubaland et du Somaliland, un ou plusieurs des scénarios suivants pourraient se dérouler.

Scénario 1

Les discussions substantives sur le statut du Somaliland pourraient entacher les relations entre les autorités locales et le gouvernement fédéral, voire entre ce dernier et les pays de la région qui affichent une position pro-Somaliland.

La situation au Jubaland pourrait dégénérer si le contentieux pour la présidence de la région n'est pas rapidement résolu. Les différents anciens chefs de guerre impliqués ont en effet la capacité de mobiliser un certain appui pour faire valoir leurs revendications au travers de l'usage de la force. En plus d'affecter la confiance publique à l'égard du gouvernement central mais aussi de l'administration locale, une telle situation sera très probablement mise à profit par Al Shebab.

Scénario 2

Les négociations sur le Somaliland pourraient se trouver dans une impasse, les deux parties restant sur leur position et laissant la question

en statu quo. Une telle situation aurait des implications sur les relations futures entre Mogadiscio et Hargeysa, notamment sur la question de la gestion des ressources.

Les tensions concernant le Jubaland pourraient persister si le gouvernement central et les autorités locales maintiennent leurs positions actuelles.

Scénario 3

Les négociations sur le statut du Somaliland pourraient progresser et aboutir à un accord qui convient aux deux parties. La question du Jubaland pourrait être réglée grâce à des concessions réalistes de la part du gouvernement somalien et de l'administration de Sheikh Madobe.

Options

Le CPS pourrait considérer les options suivantes:

Option 1

Il pourrait soutenir les négociations entre la Somalie et le Somaliland en fournissant des plateformes de

discussion et un appui technique lorsque nécessaire. Il pourrait convaincre la Turquie, qui s'est impliquée dans les pourparlers, d'agir dans un cadre multilatéral tel que celui que constitue l'UA, plutôt que national. L'UA et l'ONU pourraient aussi expressément reconnaître et appuyer les efforts turcs de médiation.

Option 2

Le CPS pourrait faire une déclaration sur la situation au Jubaland et exhorter les parties concernées à faire les concessions nécessaires afin de préserver la paix et les avancées effectuées ces derniers temps sur le terrain. Les conclusions du rapport de l'équipe de l'IGAD pourraient fournir une analyse concise de la genèse de la crise et des prochaines étapes. Il est à cet égard primordial que le CPS reste impliqué et appuie les efforts de l'IGAD. Pour ce faire, il pourrait envisager de demander au Représentant spécial de l'UA pour la Somalie d'appuyer directement le processus de l'IGAD et de faciliter le dialogue entre Kismayo et Mogadiscio.

Option 3

Étant donné qu'Al Shebab contrôle toujours plusieurs portions du territoire somalien, il pourrait être pertinent de discuter des moyens d'appuyer les efforts de réconciliation et de réforme du secteur de la sécurité du gouvernement central. Dans ce contexte, il conviendra peut-être de procéder à une révision des modalités existantes de dialogue avec les islamistes.

Option 4

Le CPS pourrait exhorter ses États membres à appuyer toute initiative du gouvernement dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité. Seul un appareil sécuritaire fort et durable pourra en effet permettre de consolider les gains effectués ces derniers temps.

Documentation

Communiqué du CPS (PSC/PR/COMM.1 (CCCLXXV))

Analyse pays

MALI

Introduction

La dernière analyse pays sur le Mali date de l'édition de février 2013 du Rapport sur le Conseil de paix et de sécurité. La présente analyse couvrant les événements survenus depuis cette date, les lecteurs intéressés par les développements antérieurs sont invités à consulter le numéro de février.

Précédents communiqués et recommandations de la Commission de l'UA et du CPS

Le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'Union africaine (UA) a

tenu sa 376^{ème} réunion le 16 mai 2013, à Addis Abéba, en Éthiopie. Après avoir pris note des avancées enregistrées dans la mise en œuvre par les autorités maliennes de la feuille de route de la transition, il a renouvelé «son exigence du désarmement inconditionnel de toutes les entités non-étatiques au Mali, en particulier le Mouvement national pour la Libération de l'Azawad (MNL), et de l'affirmation, sans équivoque, par ce groupe de son adhésion au respect de l'unité et de l'intégrité territoriale du Mali, comme préalable à sa participation au processus politique». Le CPS a en outre pris note «de la résolution 2100 (2013) du Conseil de sécurité des Nations Unies autorisant la transformation de la Mission

internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA) en une opération des Nations unies», en réitérant les paramètres définis dans les communiqués de ses 358^{ème} et 371^{ème} réunions tenues respectivement le 7 mars et le 25 avril 2013. Le CPS a souligné la nécessité pour l'UA et la Communauté économique des états de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) de coopérer étroitement afin d'assurer une présence harmonieuse au Mali.

Lors de sa 371^{ème} réunion du 25 avril 2013 à Addis Abéba, le CPS a «noté avec préoccupation que l'Afrique n'a pas été adéquatement consultée dans la rédaction et le processus consultatif qui ont conduit à l'adoption de la résolution du Conseil de sécurité des Nations

unies, autorisant le déploiement de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), pour prendre la relève de la MISMA». Le Conseil a aussi noté que «la résolution ne prend pas en compte les préoccupations formellement exprimées par l'UA et la CEDEAO et les propositions par elles soumises dans un esprit constructif pour faciliter un soutien international coordonné aux efforts en cours des acteurs maliens».

Le Groupe de soutien et de suivi s'est réuni à Bamako le 19 avril 2013. Les discussions ont essentiellement porté sur la réconciliation, la question de Kidal et les élections. La réunion a convenu de la mise en place d'un groupe de partenaires internationaux coordonné par Pierre Buyoya afin de trouver une solution à la question de Kidal. Dans la foulée, ce dernier s'est rendu à deux reprises à Ouagadougou pour y rencontrer le Président Blaise Compaoré du Burkina Faso, médiateur de la CEDEAO, et la direction du MNLA.

Le 18 avril, les Chefs des services de renseignement et de sécurité de la région sahélo-saharienne ont tenu une réunion consacrée à la coopération sécuritaire. Le 17 mars 2013, la Commission de l'UA a organisé, à Nouakchott, en Mauritanie, une réunion ministérielle sur le renforcement de la coopération sécuritaire et l'opérationnalisation de l'APSA dans la région sahélo-saharienne.

Lors de sa 358^{ème} réunion tenue à Addis Abéba le 7 mars 2013, le CPS a apporté son appui à la transformation de la MISMA en une opération des Nations unies. Il a énoncé cinq paramètres devant guider la transformation, à savoir la formulation d'un mandat robuste, une consultation étroite de l'UA et de la CEDEAO par les Nations Unies tout au long du processus, la mobilisation d'un soutien financier et logistique au profit de la MISMA, l'appui au rôle politique de l'UA et

de la CEDEAO ainsi que le soutien à la coopération régionale dans le domaine sécuritaire.

Potentiel d'escalade de la crise

Le potentiel d'escalade de la crise s'articule autour de la persistance de la menace terroriste, de l'aggravation des violences entre les groupes armés non-étatiques et des risques de violences liés à la contestation d'élections tenues dans de mauvaises conditions.

Pour ce qui est de la menace terroriste, les opérations conduites par les forces françaises et tchadiennes dans l'Adrar des Ifoghas, dans le nord du Mali, y ont réduit les capacités de combat d'Al Qaïda au Maghreb islamique (AQMI), du Mouvement pour l'Unité du Jihad en Afrique de Ouest (MUJAO) et d'Ansar Dine. Le 23 mai 2013, deux attentats suicides ont cependant frappé le Niger dans les localités d'Agadez et d'Arlit, faisant plus d'une vingtaine de morts. Revendiquées dans un premier temps par le MUJAO, elles auraient été, d'après certains communiqués jihadistes, «supervisées» par l'algérien Mokhtar Belmokhtar.

Au nord du Mali, de février à mai 2013, plus d'une dizaine d'attentats suicides ont été enregistrés, dont trois (Gossi, Ménaka et Gao) au cours du seul mois de mai. En mars 2013, les autorités maliennes ont affirmé avoir démantelé une cellule terroriste à Bamako. La menace terroriste et les attentats suicide dépassent clairement le cadre du nord Mali et les autres pays de la région, tout comme le sud du Mali, ne sont pas à l'abri. D'où l'importance d'articuler une réponse régionale à la situation qui prévaut dans le nord du pays.

Depuis le début de l'opération Serval, plusieurs groupes armés ont vu le jour, s'ajoutant au Mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA). Tout d'abord, dans une logique d'auto-défense face aux groupes touaregs, il faut noter la transformation, en janvier 2013, du

Front national de libération de l'Azawad (FNLA), créé en avril 2012, en Mouvement arabe de l'Azawad (MAA), dirigé par Ahmed Ould Sidi Mohamed. Depuis janvier 2013, plusieurs affrontements ont eu lieu entre les combattants du MAA et ceux du MNLA, notamment. Des combats armés sont intervenus dans la localité d'In-Khalil, en février 2013, d'abord entre arabes kountas et arabes du Tiliemsi, ensuite, entre touareg et arabes à Anéfis, en avril 2013 puis en mai 2013. Alors même que la zone est censée être sécurisée par la MISMA, des affrontements récurrents entre éléments touareg et arabes ont aussi eu lieu à Ber. La dernière attaque des combattants du MAA dans la localité date de mai 2013. De fait, le nord du Mali continue d'être affecté par l'instabilité et l'insécurité, dans un contexte de tension intercommunautaires.

S'agissant des élections présidentielles, dont le premier tour a été fixé au 28 juillet 2013, avec un deuxième tour prévu le cas échéant le 11 août, les conditions politiques, sécuritaires, et techniques ne semblent pas présentement réunies pour la tenue de scrutins de nature à favoriser une sortie de crise durable. Le contexte politique interne est tendu et le sera encore davantage à l'approche des élections. En plus, pour une large portion de l'opinion publique nationale, il n'est pas question d'organiser des élections avant que le pays ne soit entièrement sous le contrôle de l'armée malienne. Or, à moins de deux mois de la date prévue pour les élections, l'État malien est toujours absent de la région de Kidal, territoire revendiqué par le MNLA. En outre, les questions du fichier électoral et du retour de l'administration dans zones libérées ainsi que celle du rétablissement de l'autorité de l'État sur toute l'étendue du territoire ne sont pas encore résolues.

À moins d'une évolution notable, la tenue d'élections dans des délais envisagés fait planer des risques de

contestations qui pourraient prendre une forme violente au regard de la polarisation politique au sud, de la profondeur des clivages intra et intercommunautaires et de la persistance de l'insécurité. En outre, et nonobstant l'importance de doter le Mali d'institutions élues, la tenue d'élections dans les conditions actuelles risquent de porter au pouvoir des autorités certes légales aux yeux des partenaires extérieurs mais pas nécessairement légitimes pour la population malienne.

Questions clés et dynamiques internes

Le contexte national reste dominé par les questions relatives aux futures élections, par l'influence des meneurs du coup d'État du 22 mars 2012 sur la scène politique et par la problématique du dialogue et de la réconciliation nationale.

En ce qui concerne les élections, le gouvernement de transition a confirmé le 27 mai sa volonté d'organiser l'élection présidentielle le 28 juillet 2013. Cette décision semble répondre davantage à la pression exercée par la communauté internationale qu'à une analyse approfondie de la situation qui prévaut au Mali. Tout en se montrant généreux en terme d'annonces de contribution lors de la conférence de Bruxelles du 15 mai dernier, les donateurs n'en ont pas moins insisté sur l'urgence de la tenue des élections. Des responsables français avaient en effet déjà déclaré, le 5 avril, que leur pays serait «intraitable» sur la question des élections, rejoignant ainsi les États-Unis qui, en vertu de leur législation interne, ne peuvent apporter un soutien à un pays où a eu lieu un coup d'État avant le rétablissement de l'ordre constitutionnel.

Sur la question de l'influence des auteurs du coup d'État du 22 mars 2013 sur le processus de transition, il faut noter que de nombreux eux ou leurs alliés occupent des postes stratégiques au sein du

gouvernement et dans l'administration, même si ces derniers affichent une certaine indépendance dans l'exercice de leurs fonctions. Par ailleurs, si les regroupements sociopolitiques favorables au putsch comme la Convention des patriotes pour le Mali (COPAM) et l'Alliance des démocrates patriotes pour la sortie de crise (ADPS) semblent jouer un rôle marginal, ils pourraient, à la faveur d'une crise postélectorale, retrouver de la voix et de l'influence.

Sur le plan du dialogue et de la réconciliation, le gouvernement malien a adopté le 6 mars 2013 un projet de décret portant création de la Commission dialogue et réconciliation (CDR) pour une durée de deux ans. Officiellement installée le 25 avril 2013, cette commission a été créée sans que les bases, les acteurs ainsi que les finalités du processus de dialogue et de la réconciliation n'aient été déterminés. De fait, elle fait déjà l'objet de contestations. Par ailleurs, on assiste actuellement à une floraison de regroupements communautaristes tels que la Plate-forme des cadres et intellectuels tamasheq, des regroupements de songhoï, de Tamasheq noirs (Bella) ou de peulhs qui viennent ainsi s'ajouter au Collectif des Ressortissants du nord (COREN). La multiplicité des potentiels interlocuteurs de la Commission est de nature à compliquer davantage le débat et à le rendre otage d'intérêts ponctuels, communautaires et partisans.

Le 17 mai 2013, Tiébilé Dramé, ancien ministre d'Alpha Omar Konaré, a été nommé Conseiller spécial du président de la République chargé de la négociation avec les groupes armés. Cette nomination apparaît comme une tentative d'ouvrir la négociation avec les groupes armés et semble répondre à une volonté de se réapproprier le processus de négociations jusqu'ici largement laissé aux acteurs extérieurs. L'opinion publique nationale semble

toutefois, elle, hostile à l'idée de dialogue, notamment avec le MNLA, qui a mauvaise presse auprès des populations. Celle-ci demande le désarmement préalable des groupes armés et une traduction en justice des combattants du MNLA accusés de crimes.

S'agissant des groupes armés, au MNLA et au MAA s'ajoute le Mouvement islamique de l'Azawad (MIA), créé en janvier 2013 par Alghabass Ag Intallah, dissident du MNLA et d'Ansar Dine, ainsi que les milices du groupe d'autodéfense Songhoï, le «Ganda-Izo» né du «Ganda-Koy». À côté de ces groupes armés, le Haut conseil de l'Azawad (HCA) a été créé en mai 2013. Dirigé par Mohamed Ag Intallah, dissident du MNLA et frère aîné d'Alghabass Ag Intallah, ce groupe a été rejoint le 18 mai 2013 par l'Amenokal de Kidal, Attaher Ag Intallah. Dans un communiqué du 19 mai 2013, Alghabass a annoncé son adhésion au HCA, devenu à l'occasion le Haut Conseil pour l'Unité de l'Azawad (HCUA), ainsi qu'une dissolution prochaine du MIA. Après l'adhésion de l'Amenokal de Kidal au HCUA, le MNLA a affirmé, dans un communiqué du 22 mai 2012, adhérer au HCUA et participer pleinement à la réalisation de ses objectifs, qui visent à mettre en place un congrès général des azawadiens.

Dynamiques géopolitiques

Afrique et Communautés Economiques Régionales

Le sous-comité des chefs d'état-major de la CEDEAO s'est réuni à Abidjan, les 11 et 12 mai 2013, pour examiner les modalités pratiques de transformation de la MISMA en une opération onusienne. Les chefs d'état-major ont souhaité que la MINUSMA soit «commandée par un Ouest-Africain», estimant que «les forces armées de la région se sont acquittées honorablement de leur mission dans plusieurs crises dans la région et remporteront le même succès avec la MINUSMA». Ces revendications ont le potentiel de

créer des mécontentements parmi d'autres pays contributeurs de troupes, notamment le Tchad, qui a payé un lourd tribut pour la restauration de l'intégrité territoriale du Mali.

Pendant la réunion préparatoire du 24 février et du 42^{ème} sommet de la CEDEAO des 27 et 28 février 2013 à Yamoussoukro, en Côte d'Ivoire, les chefs d'États et de gouvernement ont fermement condamné les attaques suicides et la guérilla menées par les groupes terroristes, félicité le gouvernement français et les autres pays pour leur appui à l'armée malienne et instruit la commission de la CEDEAO et de l'UA d'adresser «une requête à l'ONU aux fins de transformation de la MISMA en mission des Nations Unies».

ONU

Le 17 mai 2013, le Secrétaire général de l'ONU a nommé le néerlandais Albert Gerard Koenders, jusqu'alors Représentant spécial des Nations unies en Côte d'Ivoire, à la tête de la MINUSMA. Cette mission, créée le 25 avril 2013 par la résolution 2100 du Conseil de Sécurité, absorbera le Bureau des Nations Unies pour le Mali (créé par la résolution 2085) et la MISMA. Autorisée pour une période initiale de 12 mois, le déploiement de la MINUSMA, prévu le 1^{er} juillet 2013, a été conditionné à la fin des «principaux combats menés par les forces militaires internationales aux abords immédiats ou à l'intérieur de la zone de responsabilité envisagée pour la MINUSMA» et à «la réduction significative de la capacité des terroristes».

La mission aura pour principales tâches la stabilisation de la situation dans les principales agglomérations, la contribution au rétablissement de l'autorité de l'État dans tout le pays, la contribution à l'application de la feuille de route pour la transition, y compris le dialogue national et le processus électoral, la promotion et la défense des droits de l'homme et l'action en faveur de la justice nationale et internationale. La

résolution 2100 prévoit aussi la présence de l'armée française aux côtés de la MINUSMA «en soutien d'éléments de la Mission en cas de danger grave et imminent, à la demande du Secrétaire Général», autrement dit pour la lutte anti-terroriste non prévue par le mandat des Nations Unies.

Le Secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-moon, avait soumis le 26 mars 2013 au Conseil de sécurité un rapport sur la situation au Mali qui présentait deux options s'agissant de la transformation de la MISMA en une mission onusienne. La première préconisait une présence politique intégrée et multidimensionnelle des Nations Unies aux côtés d'une force militaire sous conduite africaine. La seconde option, qui a finalement été retenue, envisageait une mission de stabilisation intégrée multidimensionnelle des Nations Unies en complément d'une force parallèle.

Au mois de janvier 2013, le Secrétaire général de l'ONU a salué l'intervention française Serval. Le 6 mars, à Varsovie, le Président Hollande a annoncé le retrait progressif des 4000 soldats français à partir du mois d'avril. Le 9 avril 2013, le conseiller du secrétaire à la Défense pour les opérations spéciales et les conflits de basse intensité du Pentagone, Michael Sheelan, a qualifié la MISMA de «force totalement incapable» qui «n'a pas été à la hauteur». Une critique rejetée par le Représentant spécial de l'UA et chef de la MISMA, Pierre Buyoya.

La situation au Mali ne correspond pas à l'environnement dans lequel les Nations Unies se déploient habituellement. Parmi les facteurs qui ont milité en faveur du passage à la MINUSMA, il faut noter, d'une part, la volonté de la France de réduire ses effectifs et de multilatéraliser son engagement tout en consolidant les gains sécuritaires enregistrés sur le terrain. D'autre part, la nécessité de

trouver des ressources prévisibles et pérennes pour le financement de la mission, compte tenu de l'opposition de certains membres du Conseil de sécurité, notamment les États-Unis, qui ne souhaitent pas répéter l'expérience du module de soutien des Nations Unies à la Mission de l'UA en Somalie (AMISOM), financée par les contributions mises à recouvrement.

Communauté internationale

Lors de sa 3241^{ème} session du Conseil Affaires étrangères, tenue à Bruxelles le 27 mai 2013, l'UE a déclaré qu'«il est de la plus haute importance que les conditions soient réunies pour le rétablissement de l'administration d'État sur l'ensemble du territoire malien et pour la tenue d'élections, y compris dans la région de Kidal, ainsi que dans les camps de réfugiés». En reconnaissant tacitement que les conditions pour la tenue d'un scrutin crédible ne sont pas réunies à l'heure actuelle, ce communiqué semble ouvrir la porte à un report des élections. Le Conseil a tout de même décidé de l'envoi d'une mission d'observation électorale au Mali.

Le 15 mai 2013, l'UE a organisé à Bruxelles une Conférence de haut niveau des donateurs pour le développement du Mali, à l'issue de laquelle plus de trois milliards d'euros ont été amassés pour reconstruire le pays. Ce financement s'accompagne toutefois de certaines conditionnalités, liées notamment à la traçabilité de l'aide au développement. Une subvention dont 50 millions d'euros destinés à soutenir le paiement des soldes des forces de la MISMA avait déjà fait l'objet d'une convention entre l'UE à la CEDEAO, le 9 avril 2013.

L'UE a aussi déployé en février 2013 une mission de formation de l'armée malienne (EUTM Mali) afin de former, y compris en matière de droit humanitaire international, de protection des civils et de droits de l'homme, et d'entraîner des bataillons des forces armées

maliennes ainsi que des unités d'appui tactique et de soutien logistique.

Société civile

Certains regroupements, comme la COPAM et le COREN, voient d'un mauvais œil ce qu'ils qualifient de précipitation de la part des autorités de transition à organiser des élections. Du côté de la COPAM, on estime que la date du 28 juillet est irréaliste et qu'en réalité, le Président par intérim ne compte pas organiser l'élection présidentielle à cette date. Pour eux, fixer le calendrier électoral alors même que les conditions ne sont pas réunies permet de maintenir l'état d'urgence jusqu'au 6 juin. Ce mouvement accuse ainsi le gouvernement de transition de faire semblant de vouloir organiser des élections pour satisfaire la communauté internationale et rester au pouvoir au delà de juillet.

Depuis le coup d'État de mars 2012, d'importants débats sur des questions nationales, par exemple sur le processus électoral et la crise institutionnelle, ont été animés par certains leaders religieux du pays. Outre Mahmoud Dicko, président du Haut Conseil islamique, les plus influents sont notamment Cheick Hamala Haïdara, le Cherif de Niono, et Ousmane Madani Haïdara, président de Ançardine Al Islmia (mouvement basé à Bamako, à ne pas confondre avec Ansar Dine d'Iyad Ag Ghaly). Ils n'hésitent pas à se prononcer sur l'action des organes de la transition et à donner des consignes en ce qui concerne les futures élections.

Par ailleurs, se pose la question du caractère partisan et parfois communautaire d'un grand nombre d'organisations de la société civile, qui entretiennent parfois des liens financiers étroits avec des partis politiques. Dans ce contexte, la société dite civile n'est pas à l'abri de manipulations et pourrait, comme par le passé, être impliquée dans des protestations violentes liées à la gestion des élections ou

des négociations avec les groupes armés du nord du pays. Significativement, de plus en plus des voix s'élèvent contre ce qui est perçu comme une complicité entre la France et le MNLA.

Scénarios

Scénario 1

La transformation de la MISMA en MINUSMA intervient dans les délais envisagés dans un contexte sécuritaire relativement stable. Les capacités de nuisance et d'expansion des groupes djihadistes vers d'autres zones sont considérablement limitées, grâce aux forces françaises et tchadiennes et à une amélioration de la coopération sécuritaire entre les pays de la région. Au niveau politique, les efforts de l'émissaire chargé des négociations avec les groupes armés, appuyés par la communauté internationale, portent leurs fruits. Les groupes armés non-étatiques déposent les armes et le MNLA accepte de reconnaître l'intégrité territoriale du Mali. Avec l'assentiment de la majorité de classe politique nationale et de la communauté internationale, les élections sont reportées au dernier trimestre 2013, ce qui permet la préparation d'un scrutin plus crédible et inclusif.

Scénario 2

La transformation de la MISMA en MINUSMA intervient dans un contexte sécuritaire relativement stable. Kidal, où la mission des Nations Unies choisit de ne pas se déployer, demeure toutefois sous le contrôle du MNLA. Des négociations entre le gouvernement malien et les mouvements tels que le MNLA, le MAA et le HCA sont engagées mais peinent à aboutir. Sous la pression des partenaires extérieurs, les élections sont organisées en juillet. La question des déplacés internes et des réfugiés n'est pas convenablement résolue et Kidal ne participe pas au vote. La crédibilité et le caractère inclusif du scrutin sont remis en cause, ce qui sape la

légitimité du président élu et de son gouvernement. Ne parvenant pas à asseoir son autorité, le nouveau gouvernement peine à engager le dialogue et à négocier avec les groupes armés. Il ne parvient pas à mettre en œuvre les réformes politiques et économiques requises, et le processus de réconciliation mené par la Commission s'essouffle. Les tensions au Sud plongent le pays dans une crise politique et les violences intercommunautaires s'intensifient.

Scénario 3

La situation sécuritaire se détériore, avec la multiplication des attaques terroristes aussi bien dans le septentrion malien qu'au sud du pays et dans la sous-région. Dans ce contexte d'insécurité généralisée, le déploiement de la MINUSMA est retardé et la MISMA, compte tenu de ses contraintes logistiques et financières, peine à mettre en œuvre son mandat en même temps qu'elle devient la cible des groupes djihadistes. Parallèlement, les négociations avec les groupes armés du nord s'enlisent. La situation est telle que les élections ne peuvent être organisées en 2013. La contestation du régime de transition grandit. Une profonde crise politique, combinée avec la détérioration de la situation sécuritaire, plonge le pays dans l'incertitude.

Options

Options 1

Comme le rappellent les attentats qui viennent de frapper le Niger, il importe de prêter une attention soutenue à la dimension régionale de la crise sécuritaire au Mali, particulièrement en ce qui concerne la lutte anti-terroriste. L'UA et la CEDEAO doivent continuer à insister sur la nécessité d'une approche régionale et à promouvoir des initiatives concrètes à cet égard, tel que discuté lors de la réunion de Nouakchott du 17 mars (renforcement de la coopération sécuritaire, opérationnalisation de

l'architecture africaine de paix et de sécurité (APSA) dans la région sahélo-saharienne, etc). Une telle approche permettrait de combler les insuffisances liées aux limites géographiques du mandat de la MINUSMA, qui est confiné au Mali.

Option 2

La gestion de la crise malienne par les organisations africaines a révélé de graves déficiences dans l'APSA. La première porte sur la relation entre le niveau continental (UA) et le niveau régional (CEDEAO). Cette absence de cohésion et de coordination dans les efforts a gravement nuit à l'efficacité de l'action entreprise et a affaibli la capacité du continent à se faire entendre au niveau des Nations Unies. Il est urgent de tirer les leçons de cette expérience, notamment à travers la tenue rapide de la réunion envisagée à cet effet par le communiqué du CPS du 25 avril. La deuxième insuffisance est liée à l'incapacité des deux organisations à intervenir au moment de l'offensive des groupes armés du nord contre les positions de l'armée malienne, en janvier dernier. Compte tenu de l'horizon relativement lointain de l'opérationnalisation de la Force africaine en attente et de sa capacité de déploiement rapide, l'adoption d'une décision sur l'établissement d'une capacité africaine de réponse immédiate aux crises (CARIC) par le sommet de l'UA de mai 2013 constitue un développement majeur qu'il importe de concrétiser au plus vite.

Option 3

Le règlement de la question de Kidal et l'organisation d'élections crédibles et transparentes sont essentiels pour consolider les gains enregistrés au Mali et jeter les bases d'une solution durable à la crise multidimensionnelle que connaît le pays. Aussi, l'UA et la CEDEAO doivent continuer à affirmer les positions des deux organisations sur la question de Kidal, notamment le désarmement incondtionnel du

MNLA et la restauration de l'autorité de l'État malien comme composante essentielle d'un processus politique visant à répondre aux revendications légitimes des différents acteurs concernés. Sur la question des élections, les deux organisations doivent encourager la communauté internationale à se focaliser non pas seulement sur la tenue à brève échéance du scrutin, mais également sur les conditions qui permettront d'assurer la régularité et la crédibilité requises pour que les résultats soient acceptés de tous et contribuent à consolider la paix. À cet égard, le Groupe des sages devrait mener une mission d'évaluation dont les conclusions permettraient de se prononcer de façon objective sur le calendrier électoral.

Documents

Documents de l'UA

- PSC/PR/BR.(CCCLXXVI) (16 Mai 2013), Communiqué du CPS, 376^{ème} réunion du CPS.
- PSC/PR/COMM.(CCCLXXI) (25 Avril 2013), Communiqué du CPS, 371^{ème} réunion du CPS.
- PSC/PR/COMM.(CCCLVIII) (7 mars 2013), Communiqué de CPS, 358^{ème} réunion du CPS.
- Conclusions (20 avril), Quatrième réunion du groupe de soutien et de suivi sur la situation au Mali.
- Conclusions de Nouakchott (17 mars 2013), Réunion ministérielle sur le renforcement de la coopération en matière de sécurité et l'opérationnalisation de l'architecture africaine de paix et de sécurité dans la région sahélo-saharienne.

Documents de la CEDEAO

- Communiqué de presse N°124/2013 du 12 mai 2013

- Communiqué de presse N°043/2013 du 24 février 2013
- Communiqué de presse N°053/2013 du 28 février 2013

Documents de l'ONU

- Résolution 2100 (2013), adoptée par le Conseil de Sécurité à sa 6952^{ème} séance, le 25 avril 2013
- Résolution 2085 (2012), adoptée par le Conseil de Sécurité à sa 6898^{ème} séance, le 20 décembre 2012
- Rapport S/2013/189 du Secrétaire général sur la situation au Mali du 26 mars 2013

Autres documents

- Conclusions du Conseil relatives au Mali, 3241^{ème} session du Conseil Affaires étrangères, Bruxelles, 27 mai 2013

Analyse post-sommet

SOMMET DE L'UA DE MAI 2013

Le 21^{ème} sommet de l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement s'est déroulé à Addis Abéba du 21 au 27 mai 2013, au même moment que le cinquantième anniversaire de la création de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), devenue Union africaine (UA) en 2002. Le jubilé d'or de l'OUA/UA a en effet été célébré le 25 mai sous le thème «Panafricanisme et Renaissance Africaine» dans un esprit de solidarité, de développement et de sécurité. Ce 50^{ème} anniversaire visait à célébrer le passé, le présent et le futur du continent et a «fourni une opportunité unique de présenter les succès de l'Afrique, passés et futurs».

Parmi les invités figuraient le Secrétaire général de l'ONU Ban Ki-moon, le président français François Hollande, le secrétaire d'État américain John Kerry ou encore la présidente brésilienne Dilma Rousseff.

Lors de la cérémonie d'ouverture, l'actuel président de l'UA et Premier ministre éthiopien, Hailemariam Desalegn, a fixé comme nouvel objectif du panafricanisme «de construire un continent libéré de la pauvreté et des conflits, au sein duquel nos citoyens bénéficieront d'un statut de pays à revenu intermédiaire». Si elle a reconnu que les conflits représentaient encore un énorme problème pour le développement économique, la Présidente de la Commission de l'UA, Nkosazana Dlamini-Zuma, a pour sa part assuré que l'Afrique pouvait «faire taire les armes pour de bon» en agissant «de façon solidaire et unie». Elle a souligné les progrès effectués au cours de la dernière

décennie en matière de développement économique, de gouvernance démocratique ainsi que de paix et de sécurité, notant la croissance impressionnante enregistrée par plusieurs pays du continent, six d'entre eux ayant une croissance économique des plus rapides au monde. Le sommet a en outre noté la contribution de l'OAU pour la libération totale de l'Afrique ainsi que l'élimination du colonialisme et de l'Apartheid, et l'existence du cadre qui a été mis en place pour «faciliter l'action collective africaine».

Plusieurs questions affectant la stabilité du continent ont été débattues et discutées par l'Assemblée, qui s'est réunie les 26 et 27 avril 2013, ainsi que lors des réunions du Conseil exécutif de l'UA et du Comité des représentants permanents (COREP). C'est ainsi qu'a été adopté un plan stratégique de la Commission de l'Union africaine (UA) pour la période 2014-2017.

Alors qu'il reste moins de mille jours avant l'expiration du délai fixé pour la mise en œuvre des Objectifs du millénaire pour le développement, l'Assemblée a discuté du processus ayant mené à l'Agenda Post 2015 pour l'Afrique, qui fait actuellement l'objet de consultations nationales, régionales et continentales. Dans cette optique, l'Assemblée a appelé les États membres et les Communautés économiques régionales (REC) à construire des alliances afin de permettre à l'Afrique de parler d'une seule voix lors des discussions sur l'élaboration de cet Agenda à l'Assemblée Générale de l'ONU. L'Assemblée a aussi créé un comité de haut-niveau des chefs d'État et de gouvernement, dirigé par la présidente libérienne Ellen Johnson Sirleaf, chargé d'harmoniser le processus, de finaliser les accords sur une position commune africaine et d'identifier les priorités menant au Nouvel agenda global. Comme

demandé par le Conseil exécutif, l'Assemblée a demandé à la Commission de présenter aux organes pertinents de l'UA le Document cadre de l'agenda «VISION 2063: L'Afrique d'ici 50 ans» en janvier 2014, pour adoption en juin de la même année. Cette recommandation du Conseil a ensuite été acceptée et approuvée par l'Assemblée.

Reconnaissant que l'UA devait se doter d'un mécanisme de financement lui permettant de disposer de ressources adéquates et prévisibles pour financer ses propres programmes de développement et de se défaire de la quasi-totale dépendance des partenaires, le sommet a par ailleurs recommandé à l'Assemblée d'approuver le rapport du Groupe de haut niveau sur les sources alternatives de financement de l'Union africaine (UA). Elle a aussi demandé à la Commission de soumettre ce rapport à la conférence des ministres des Finances et de la planification économique pour qu'elle l'examine et fasse des propositions concrètes sur le financement et les modalités de mise en œuvre des différentes options disponibles (comme l'accroissement des contributions, entre autres mesures proposées par les États membres). Ces recommandations seront présentées lors de la prochaine session ordinaire de l'Assemblée de l'UA, en janvier 2014.

Cette dernière a en outre nommé quatre nouveaux membres de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, pour un mandat de deux ans, et discuté de la réforme du Conseil de sécurité de l'ONU, soulignant à cet égard qu'il était important de préserver et protéger les intérêts de l'Afrique lors des négociations intergouvernementales. Elle a par ailleurs exhorté l'Afrique à s'exprimer d'une seule voix à l'ONU.

L'Assemblée a, de plus, discuté des derniers développements en

matière d'opérationnalisation de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA); elle s'est à cet égard à nouveau engagée à accélérer le processus et améliorer les dispositions existantes afin de faciliter leur mise en œuvre.

Les chefs d'État et de gouvernement se sont félicités des progrès effectués entre les deux Soudans, avec la signature le 27 septembre 2012 de la Matrice de mise en œuvre des Accords signés, ainsi que de l'amélioration de la situation en Somalie, où d'importants gains sécuritaires et politiques ont été effectués ces dernières années. Ils ont en outre souligné les développements positifs dans la région des Grands Lacs, avec la signature de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération, ainsi qu'au Mali avec la libération de la partie Nord du pays et les préparatifs pour les élections.

L'Assemblée de l'UA a pris connaissance et approuvé le rapport du Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'UA sur ses activités et l'état de la paix et de la sécurité en Afrique pour la période de janvier à mai 2013. Après avoir présenté ses différentes initiatives pour faire face aux situations de conflit et de crise sur le continent, le rapport s'est félicité du fait que «l'UA fait preuve d'un dynamisme renouvelé dans le traitement des questions de paix et de sécurité sur le continent. Il n'est guère de situation de crise et de conflit dont l'UA ne soit saisi, donnant ainsi une plus grande consistance au principe de non indifférence qui sous-tend l'APSA». Ont aussi été abordées, entre autres, les questions de la signature et de la ratification du Protocole relatif à la création du CPS ainsi que de la composition du CPS et de la rotation de sa présidence.

Le rapport a ainsi noté qu'«en dépit de l'existence de quelques difficultés», «la situation en Somalie a continué de s'améliorer»: sur le

front politique grâce à la mise en œuvre du plan en six piliers, et sur le front sécuritaire grâce à l'action des Forces nationale de sécurité somaliennes (SNSF) avec l'appui de l'AMISOM. Concernant le Soudan et le Soudan du Sud, le rapport a noté que la mise en œuvre de l'Accord de coopération et des huit Accords supplémentaires de coopération dans des domaines spécifiques a été retardée, «à la suite de divergences sur des éléments spécifiques de l'Accord sur les arrangements sécuritaires», et appelé à leur mise en œuvre rapide.

La période sous examen a été marquée par une évolution notable de la situation à l'est de la RDC, affecté par les activités de nombreux groupes armés, dont le M23. Un des développements notables de la période considérée a été la signature le 24 février 2013, au siège de l'UA à Addis Abéba, de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la RDC et la Région par onze pays membres de la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL) et de la SADC, ainsi que par le Secrétaire général de l'ONU, la Présidente de la Commission de l'UA et les Présidents en exercice de la CIRGL et de la SADC. Cet Accord-cadre articule une série d'engagements auxquels ont souscrits le gouvernement congolais, les pays de la région et la communauté internationale. Le CPS a de plus noté avec satisfaction la nomination de Mary Robinson comme Envoyée spéciale du Secrétaire général de l'ONU pour la Région des Grands Lacs, ainsi que la tenue prévue de la réunion inaugurale du Mécanisme de suivi de la mise en œuvre de l'Accord-cadre, le 26 mai 2013, sous les auspices conjoints de l'ONU et de l'UA.

Le CPS a en outre tenu à «réitérer l'importance que revêt une coordination étroite entre l'UA, les Nations unies, la CIRGL et la SADC, en vue d'apporter un soutien

coordonné aux efforts des pays de la région», saluant l'engagement de l'Afrique du Sud, du Malawi et de la Tanzanie à fournir des troupes à la brigade d'intervention. Cette dernière fournira en effet quelque 1 200 troupes, ce qui en fait le plus gros contributeur de la région.

La période sous examen a aussi été marquée par le coup d'État perpétré le 24 mars 2013 par la Seleka contre le Président centrafricain François Bozizé, un putsch qui s'est suivi de plusieurs semaines de pillages, de destructions et de graves violations des droits de l'homme; la situation humanitaire, sécuritaire et politique reste, depuis lors, instable et incertaine.

Concernant le Mali, le CPS a noté dans son rapport que des initiatives pour la résolution de la crise étaient entreprises sous la conduite du Haut Représentant de l'UA et chef de la MISMA, l'ancien Président Pierre Buyoya, en étroite coopération avec le Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU en Afrique de l'Ouest, Saïd Djinnit, le Bureau de l'ONU au Mali, la Commission de la CEDEAO et l'UE. Il s'est félicité de l'évolution positive de la situation au nord du Mali et a encouragé les acteurs maliens «à ne ménager aucun effort pour mener à bien la transition et organiser, dans les conditions requises de transparence et de régularité, les élections présidentielles et législatives qui permettront de parachever le retour à l'ordre constitutionnel». Soulignant «l'importance que revêt une forte présence africaine au Mali», le Conseil a exprimé «la volonté de l'Afrique d'assumer pleinement un rôle politique essentiel dans la conduite du processus de paix et de stabilisation au Mali». Il s'est enfin réjoui du succès de la conférence de donateurs organisée le 15 mai 2013 à Bruxelles.

Après avoir déploré qu'aucun progrès n'ait été enregistré en ce

qui concerne le différend entre le Royaume du Maroc et le Front Polisario sur le Territoire du Sahara occidental, qui «continue d'être un sujet de profonde préoccupation pour l'UA», le CPS a félicité les efforts de la Présidente de la Commission à travers une interaction soutenue avec les parties, y compris l'ONU et les autres parties prenantes internationales, afin de contribuer à un engagement international renouvelé pour le règlement du conflit sur la base des résolutions pertinentes de l'UA et des Nations unies qui prévoient l'autodétermination du peuple du Sahara occidental.

Le CPS a en outre déploré qu'au cours de la période sous examen, «nombre d'attentats ont été commis, notamment au Kenya, en Libye, au Mali, au Nigeria, en Somalie et en Tanzanie, faisant de nombreuses victimes et causant d'importants dégâts matériels». À cet égard, il a souligné que la ratification et la mise en œuvre des instruments africains et internationaux pertinents demeurent «cruciale», rappelant que «le Protocole de 2004 à la Convention de l'OUA de 1999 sur la prévention et la lutte contre le terrorisme n'est toujours pas entré en vigueur».

Le rapport s'est en outre penché sur les retards accumulés dans l'opérationnalisation de la Force africaine en attente (FAA) et de sa

Capacité de déploiement rapide (CDR) et a recommandé la mise en place, à titre intérimaire, d'une Capacité africaine de réponse immédiate aux crises (CARIC). Cette CARIC permettrait «de doter l'Afrique d'une capacité essentiellement militaire, à haute réactivité et en mesure de répondre immédiatement aux situations d'urgence sur décision politique» dans le cadre de l'APSA. Elle «serait constituée de capacités militaires, de multiplicateurs de force et de ressources provenant du continent», identifiées au sein des États membres qui marqueraient leur disponibilité. «En d'autres termes, il s'agit de mettre en place une force efficiente, robuste et crédible, déployable très rapidement, apte à mener des opérations de durée et à objectifs limités, ou de contribuer à créer des conditions favorables à l'engagement d'opérations de paix de plus grande envergure de l'UA et/ou des Nations unies», est-il expliqué. Le rapport a enfin relevé que cette initiative historique, qui nécessite l'implication et l'engagement soutenus des dirigeants africains, s'inscrit dans le cadre des efforts d'appropriation de la recherche de la paix sur le continent.

Le sommet a par ailleurs approuvé la décision du Conseil exécutif de l'UA, qui a appuyé la demande kényane de lever les mandats d'arrêt émis par la Cour pénale internationale contre le nouveau

président Uhuru Kenyatta et son adjoint, William Ruto, pour transférer l'affaire devant la Cour de justice d'Afrique de l'Est (EACJ). Ces derniers, accusés de crimes contre l'humanité commis au lendemain des élections de décembre 2007, avaient annoncé leur intention de coopérer avec la CPI afin de lever tout soupçon pesant contre eux ; ils nient en effet avoir orchestré les violences qui ont fait plus de 1 500 morts. Selon l'UA toutefois, les poursuites engagées contre eux pourraient compliquer «le long chemin sur la voie de la réconciliation» au Kenya.

Enfin, le sommet a proposé un budget d'un peu plus de 300 millions de dollars pour l'année 2014. Étant de plus en plus appelée à prendre en main et à financer elle-même son agenda dans ce contexte de diminution des financements externes, l'UA a annoncé que la contribution financière des pays africains était désormais portée à 55% du budget total de l'organisation.

Dates importantes

4	juin	Journée internationale des enfants victimes innocentes d'agression
5	juin	Journée mondiale de l'environnement
12	juin	Journée mondiale contre le travail des enfants
17	juin	Journée mondiale de lutte contre la désertification et la sécheresse
20	juin	Journée mondiale des réfugiés
26	juin	Journée internationale contre l'abus et le trafic de drogues

Pays	Élections	Date *
Tunisie	Présidentielles, Parlementaires et Municipales	23 juin 2013
Guinée	Assemblée Nationale	30 juin 2013
Mali	Présidentielles, Assemblée Nationale et Municipales	7 juillet 2013
Île Maurice	Présidentielle (indirecte)	Septembre 2013

*susceptible de changer selon les circonstances

Les personnes qui ont contribué à ce numéro

Programme Prévention des conflits et analyse des risques (CPAR), Addis Abéba

Dr Duke Kent-Brown

Mr Hallelujah Luli

Ms Neus Ramis Segui

Ms Lucie Boucher

Programme Prévention des conflits et analyse des risques (CPAR), Dakar

Dr Lori-Anne Thérault-Bénoni

Mr Paulin Maurice Toupane

Mr Lidawo Kilo

Mr Baba Dakono

Ms Marie Emmanuella Kabran

Programme Prévention des conflits et analyse des risques (CPAR), Pretoria

Dr Andrews Asamoah

Réseau de Recherche sur les Opérations de Paix (ROP), Université de Montréal

Traduction: Mr Jean-Guilhem Barguès

Révision: Mme Sandra Gasana et Mlle Alexia Tardivel

Remerciements

Ms Antoinette Louw

Ms Iolande Pool

Mr Jean-Guilhem Barguès

Contact

Ambassadeur Olusegun Akinsanya

Directeur régional, bureau d'Addis Abéba

Programme de rapport du Conseil de Paix et de Sécurité

Institut d'Études de Sécurité

BP 2329

Addis Abéba, Éthiopie

Tél: +251-11-515 6320/24/67/98

Fax: +251-11-515 6449

Courriels: addisababa@issafrica.org

oakinsanya@issafrica.org

Site internet: www.issafrica.org

Abonnez-vous par voie électronique au rapport du CPS à l'adresse

www.issafrica.org/

subscribe.php

Les bailleurs de fonds

Ce rapport est publié grâce au soutien de la fondation Humanity United et du gouvernement de Nouvelle-Zélande. En outre, l'Institut d'Études de Sécurité reçoit un financement de base des gouvernements des Pays-Bas, de la Norvège, de la Suède et du Danemark.

En tant que principale institution de recherche sur la sécurité humaine, l'Institut d'Études de Sécurité œuvre pour une société pacifique et stable en Afrique au travers du développement durable, des droits de l'homme, de la primauté du droit, de la démocratie, de l'intégration des politiques d'égalité des genres et la coopération sécuritaire.



Remerciements

La version française du Rapport sur le CPS est produite et distribuée à grande échelle en Afrique francophone et au-delà avec l'appui du Réseau de Recherche sur les Opérations de Paix (ROP) de l'Université de Montréal au Québec (Canada). Le rapport est librement accessible sur les sites Internet de l'ISS (www.issafrica.org) et du ROP (www.operationspaix.net), et il est également possible de le recevoir gratuitement en s'abonnant en ligne.

À propos de ce rapport

Ce rapport est une publication indépendante de l'ISS. Il est également disponible sur le site Web de l'ISS et peut être consulté en même temps que les rapports thématiques sur le travail du CPS au www.issafrica.org. Tous les documents mentionnés dans ce rapport peuvent aussi être consultés en anglais et en français sur le site Web de l'ISS ainsi que sur celui du ROP (www.operationspaix.net).

© 2013, Institut d'Études de Sécurité

L'ISS dispose des droits d'auteur pour l'intégralité de ce volume et aucune partie ne peut être reproduite, en totalité ou en partie, sans l'autorisation explicite, par écrit, de l'Institut. Les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement celles de l'Institut, de ses fiduciaires, des membres du Conseil consultatif ou des donateurs. Ce rapport est aussi disponible en anglais.