Rapport sur le Conseil de paix et de sécurité

Numéro 52,
novembre 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 de novembre 2013

Tout d'abord, bien que la piraterie ait sensiblement décliné au large de la Corne de l'Afrique, les récents incidents montrent qu'elle continue de manière sporadique dans le Golfe de Guinée. Ceci pose un danger réel pour les navires marchands et leur équipage.

La menace terroriste est aussi toujours présente en Somalie, où Al Shebab reste capable de menacer les institutions de l'État, les civils, les troupes des l'AMISOM, le personnel onusien ainsi que les pays voisins, notamment ceux qui participent à la mission africaine.

Beaucoup reste à faire en Afrique du Nord, particulièrement en Tunisie, en Égypte mais aussi en Libye, où les tensions entre le gouvernement central, les chefs tribaux et les milices dans l'est sont plus que jamais présentes. À cet égard, la formation unilatérale d'un gouvernement fantôm dans la Cyrénaïque, dans l'est, risque d'accroître l'instabilité et les violences. Les protestations populaires persistent en Égypte, où la société civile dénonce par ailleurs une augmentation des atteintes aux droits de l'homme fondamentaux.

Enfin, la Tunisie se trouve dans une impasse constitutionnelle qui risque de déclencher des violences entre les partisans des islamistes, au pouvoir, et leurs opposants.

L'instabilité et le chaos règnent toujours dans l'est de la République démocratique du Congo, en dépit des victoires militaires des FARDC contre le M23 ces derniers jours. Alors que les pourparlers de Kampala étaient au point mort, ce changement de rapport de force pourrait permettre un retour à la table des négociations, tel que demandé par plusieurs acteurs internationaux. D'autres groupes armés posent cependant toujours une menace dans l'est du pays, où des combats dans le district d'Ituri, dans la Province orientale, ont provoqué le déplacement de 100 000 personnes.

Enfin, les conséquences des élections présidentielles à Madagascar ainsi que les préparations des élections locales au Mozambique, où la Renamo s'est retirée de l'accord de paix signé en 1992 avec le Frelimo, présagent une période de tensions au sein de ces deux pays.

Président actuel du CPS

Données biographiques: S.E.M. Simeon Oyono Esono

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

DANS CE NUMÉRO

Questions d'alerte précoce pour novembre 2013 1

Analyse pays: Mozambique 2

Analyse pays: Kenya 8

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

MOZAMBIQUE

Introduction

Pour la précédente analyse sur le Mozambique, veuillez vous référer à l'édition 49 d'août 2013 du Rapport sur le CPS.

Précédents communiqués et déclarations de la SADC et de l'UA

La Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) doit encore se prononcer sur la situation politique au Mozambique, suite aux échauffourées entre le Front de libération du Mozambique (F*rente de Libertação de Moçambique*, Frelimo) et l'ex-groupe rebelle devenu parti politique, la Résistance nationale mozambicaine (*Resistência Nacional Moçambicana*, Renamo). Au cours de la semaine du 21 octobre 2013, les forces gouvernementales ont pris d'assaut la base du chef de la Renamo, Afonso Dhlakama, à Satangura près du parc national de Gorongosa. Lors de la guerre, cette base était le quartier général de la Renamo dans la province centrale de Sofala. Bien que Dhlakama ait réussi à s'enfuir sain et sauf, la Renamo a mis fin à l'accord de paix avec le gouvernement, signé il y a 21 ans à Rome sous les auspices de l'ONU afin de conclure une guerre civile qui a duré 16 ans et qui a fait un million de victimes. Il a par la suite été constaté une hausse des actes de brigandage de la part de membres de la Renamo ; ils auraient notamment tendu une embuscade meurtrière contre un minibus transportant des civils dans le centre du pays. Cette situation fait craindre un retour de la guerre civile au Mozambique.

Ces récents développements ne sont toutefois pas surprenants, au regard de la montée des tensions politiques depuis que Dhlakama et quelque 800 ex-combattants de la Renamo se sont retirés vers leur ancienne base de Satangura en octobre 2012, menaçant de reprendre les armes contre le Frelimo au pouvoir. Par la voix de son ministre de la Défense Emmerson Mnangagwa, le voisin zimbabwéen a aussitôt déclaré que la situation devait être portée à l'attention de la SADC. C'est ainsi que dans un article de presse daté du 22 juin 2013, M. Mnangagwa a exhorté la SADC à agir contre la Renamo, estimant que le groupe pouvait représenter une menace à la stabilité de la région. À ce moment là, le Mozambique faisait partie du Sommet de la Troïka aux côtés de l'Angola et du Malawi, respectivement ex et futur présidents de la SADC. L'ancien secrétaire exécutif de la SADC, Tomaz Salomão, qui fut ministre au sein du gouvernement dirigé par le Frelimo, avait alors l'opportunité de recommander l'inscription de la situation au Mozambique à l'ordre du jour de la SADC, bien qu'il soit très inhabituel et improbable qu'un pays s'inscrive lui-même à l'ordre du jour sécuritaire. Il faut toutefois souligner que les autres organes de la SADC, tels que le secrétariat exécutif, possèdent une marge de manœuvre très limitée en ce qui concerne les actions diplomatiques indépendantes. Ceci est principalement dû aux protocoles de prise de décision et à la doctrine de l'organisation, qui favorisent la non-ingérence dans les affaires intérieures des pays membres plutôt que l'alerte précoce et la réaction rapide. La situation sécuritaire du pays pose en effet un danger de contagion à l'ensemble de la région et nécessite un suivi particulier; il est plus que nécessaire qu'une réunion soit organisée à ce sujet.

Dans une déclaration du 23 octobre 2013, l'Union africaine (UA) a condamné «toute tentative visant à saper la Paix, la Stabilité et le Développement au Mozambique» et rejeté «toute tentative visant à saper la stabilité au Mozambique et les gains économiques remarquables réalisés à ce jour». La Présidente de la Commission, Nkosazana Dlamini-Zuma, a par ailleurs souligné «la nécessité pour toutes les parties concernées d'agir dans un esprit de retenue et de dialogue, afin de permettre au Mozambique de poursuivre son effort remarquable de développement et de croissance, ainsi que de continuer à consolider ses institutions démocratiques, y compris à travers la tenue réussie et pacifique des élections locales prévues pour novembre 2013. À cet égard, elle s'est félicitée de l'engagement du Gouvernement mozambicain en faveur du dialogue en vue de relever les défis actuels, et lance un appel à la direction de la Renamo pour qu'elle réponde positivement et inconditionnellement à cette offre de dialogue».

Potentiel d'escalade de la crise

Les forces de défense du Mozambique ont confirmé le 21 octobre dernier avoir pris d'assaut le camp de base de Satungura, après deux jours passés à encercler les positions de la Renamo. Cette attaque surprise a forcé Dhlakama et 300 de ses combattants à abandonner la propriété dans laquelle ils vivaient depuis plus d'un an. Elle est intervenue dans un contexte politique volatile, marqué par une escalade des tensions d'octobre 2012 jusqu'aux attaques d'avril 2013 contre des véhicules civils et un poste de police à Maringue. Peu de temps après l'offensive de l'armée sur Satungura, la Renamo a signalé la fin des accords de paix de 1992. En plus d'avoir attaqué son camp de base, elle accuse le Frelimo d'avoir échoué à créer un environnement propice à la tenue d'élections libres et justes, le 20 novembre prochain. La possibilité d'autres attaques ne doit ainsi pas être écartée.

Les menaces de la Renamo ne sont pas à prendre à la légère; elles ont le potentiel de déstabiliser le pays, qui connait l'une des plus fortes croissances économiques en Afrique depuis la découverte d'immenses réserves de charbon et de gaz naturel au large des côtes. Il existe deux opinions dominantes en ce qui concerne la capacité de la Renamo à déclencher une guerre totale. Selon une partie des observateurs, le mouvement n'en a plus les capacités car les facteurs présents en 1975 n'existent plus ou ne sont plus pertinents en 2013. Par exemple, au cours de la guerre civile, la Renamo était largement appuyée par le régime blanc de Rhodésie (désormais Zimbabwe), le régime d'Apartheid en Afrique du Sud et, informellement, les États-Unis. Ces appuis lui permettaient de disposer d'une capacité militaire substantielle, alors qu'aujourd'hui, ses capacités militaires et financières sont amoindries et ses combattants se font vieux. Les tactiques de recrutement de la Renamo au cours de la dernière décennie n'ont par ailleurs pas réussi à attirer de nouveaux combattants au sein de la guérilla ; cela est dû en partie au fait que l'organisation était réputée pour être composée de combattants recrutés contre leur gré. C'est pourquoi selon ces observateurs, la Renamo pourrait seulement, au pire, rendre le pays temporairement instable en menant des actions de guérilla et de brigandage, à l'instar des récentes attaques. L'instabilité et les violences pourraient toutefois entraver les transports publics et les exportations de charbon. Les provinces de Manica et Sofala seraient à cet égard particulièrement vulnérables.

Selon d'autres experts, les actions de la Renamo ne font pas l'unanimité au sein du mouvement étant donné que le parti dispose de 51 représentants au parlement mozambicain. Les

guérilleros du mouvement pourraient donc ne représenter qu'une faction de la Renamo, attachée à une action de guérilla non compatible avec les aspirations des parlementaires, qui chercheraient plutôt à transformer le mouvement en parti viable disposant d'une vision politique et d'une base populaire. Toujours est-il que les tensions actuelles restent une source de préoccupation autant pour la population que pour les investisseurs et la communauté internationale, mettant en péril les élections locales de novembre 2013 voire les élections présidentielles et parlementaires de 2014.

Questions clés et dynamiques internes

Tel qu'annoncé par le porte-parole de la Renamo Fernando Mazanga, l'attaque contre le camp de Satungura a signé la fin de l'accord de paix avec le gouvernement. De plus selon lui, l'armée voulait tuer le chef du mouvement Afonso Dhlakama. Selon les forces gouvernementales, l'attaque a été rendue nécessaire par les provocations des combattants de la Renamo, afin de rétablir l'ordre dans la région. Sur le plan diplomatique, le dialogue entre le mouvement et le gouvernement n'a pas connu d'avancées depuis le début de l'année. Dhlakama a même menacé de boycotter les élections municipales si les lois électorales et la composition de la commission électorale nationale (CNE) n'étaient pas modifiées afin de permettre à l'opposition de participer librement aux scrutins.

En plus d'accuser le Frelimo de chercher à s'accaparer les institutions étatiques, Dhlakama tente par tous les moyens d'assurer à la Renamo une part des revenus issus des ressources naturelles du pays. Ceci dans un contexte où les intérêts à court terme des acteurs politiques risquent de nuire aux intérêts à long terme du pays, l'exploitation des ressources naturelles s'accompagnant habituellement de hauts niveaux de corruption, de captures des rentes par des élites bien connectées; et d'inefficacité de gouvernance. Or, tous ces facteurs ont contribué à l'instabilité actuelle.

Dynamiques géopolitiques

Afrique et CER

Le Mozambique n'a pas officiellement demandé d'aide bilatérale ou régionale, pas plus que la situation sécuritaire n'a été discutée à la SADC. La situation politique doit aussi être inscrite à l'ordre du jour de l'organe sécuritaire de l'organisation, la Troïka. Il n'y a pas eu non plus de prise de position officielle dans la région concernant une alerte précoce ou des efforts de médiation, et ce, malgré les règles et les processus stipulés dans son Protocole sur l'Organe de coopération en matière de politique, défense et sécurité (OPDC) et son Pacte de défense, qui définissent les domaines d'intervention de l'Organe et du Sommet. La SADC encourage la médiation et la diplomatie préventive dans les situations de «conflit important», que ce soit au niveau inter ou intra étatique. Selon le Protocole sur l'OPDC, un conflit intra étatique tel que celui au Mozambique est un «conflit comportant un acte effectif ou une menace d'Agression ou d'usage de la force militaire». De plus, les organes subsidiaires tels que le Comité interétatique de défense et de sécurité (ISDSC) peuvent aussi être chargés de fournir des avis sur l'alerte précoce et les questions sécuritaires au Mozambique sans que le pays ne soit officiellement inscrit à l'ordre du jour de la SADC.

Se contentant d'exhorter les deux parties au dialogue, l'UA va probablement laisser la SADC en charge du dossier, au nom du principe de subsidiarité. En dépit du risque d'escalade, l'organisation panafricaine considère en effet qu'il s'agit d'une situation à faible risque, les tensions entre le Frelimo et la Renamo relevant pour l'instant des affaires intérieures.

Plusieurs voisins du Mozambique ont toutefois exprimé des inquiétudes. Le corridor de transport allant vers le port de Beira est une source économique vitale pour les pays enclavés que sont le Malawi, la Zambie et le Zimbabwe. C'est ainsi que le gouvernement malawite, qui a récemment révisé ses accords d'entente avec le Mozambique et signé trois accords de coopération dans les domaines de la sécurité et de l'ordre public, de l'immigration et de la science et de l'innovation, a affirmé qu'il suivait de près les évènements chez son voisin.

Actuellement en fuite, le chef de la Renamo, Dhlakama, devrait selon certains responsables zimbabwéens, renégocier un accord de paix au lieu de menacer de déclencher une guerre. Le cas échéant, le Zimbabwe pourrait déployer des troupes pour appuyer le gouvernement voisin, comme ce fut le cas dans les années 1980.

En juin 2013, le ministre zimbabwéen de la Défense a exprimé ses inquiétudes à l'égard des tensions entre les deux principaux partis politiques du Mozambique. Il a ainsi exhorté la SADC à s'impliquer afin d'éviter une escalade des tensions. En novembre 2012, le Zimbabwe avait accru sa présence militaire le long des 1 231 km de frontière commune avec le Mozambique afin de contenir toute menace. Les autorités craignent que Dhlakama soit instrumentalisé par des «forces hostiles» pour déstabiliser la ceinture de diamants de Marange et menacer l'oléoduc de Feruka, qui relie Beira à la raffinerie de Mutare, au Zimbabwe. Lors de la guerre civile, le Renamo avait en effet perpétré plusieurs crimes haineux contre des citoyens zimbabwéens, en particulier dans la province de Manicaland.

La présidence sud-africaine a elle aussi exprimé ses inquiétudes face aux développements politiques et sécuritaires au Mozambique et face aux risques de contagion. Elle considère toutefois que le gouvernement mozambicain peut gérer la crise seul, d'autant plus qu'il n'a pas demandé d'aide.

Communauté internationale

Dans l'ensemble, la communauté internationale a fermement réagi aux évènements et a mis en garde la Renamo contre toute tentative de déstabilisation du Mozambique. L'ancienne puissance coloniale, le Portugal, et plusieurs bailleurs de fonds étrangers, dont les États-Unis, ont ainsi exhorté le Frelimo et la Renamo à négocier afin d'éviter un retour à la guerre. Washington a notamment conseillé au gouvernement et à la Renamo de prendre des «mesures visibles et décisives» pour faire baisser la tension. La France a quant à elle lancé une alerte aux voyageurs et indiqué qu'en coopération avec d'autres États membres de l'UE et l'ambassade américaine, elle surveillait de très près les évènements au Mozambique.

Dix-neuf donateurs internationaux (appelés partenaires à l'aide-programme, PAPs) jouent un rôle important sur la scène politique nationale. Aussi connus sous le nom de G-19, ils apportent directement un appui budgétaire au gouvernement; au plus fort de leur engagement, ils ont financé le budget national à hauteur de 51%. Bien que la communauté internationale des donateurs affirme adopter une approche non-interventionniste, le G-19 fait pression sur le gouvernement sur les questions de gestion de l'aide extérieure, de transparence dans le secteur public et de croissance inclusive. Le G-19 est inquiet de la

concentration et de l'exploitation du pouvoir par le Frelimo, ainsi que par son agenda néo-patrimonial.

ONU

Le Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, a appelé le 23 octobre dernier toutes les parties à «s'engager dans un dialogue inclusif afin de résoudre les divergences au sein de l'ordre démocratique établi et de s'assurer que le pays puisse continuer de réaliser l'inclusion sociale et le développement durable pour tous».

Société civile

Les activistes de la société civile et les médias ont eux aussi appelé le Frelimo et la Renamo à s'engager dans un dialogue sincère afin de résoudre leurs différends politiques. Avant la capture du camp de Gorongosa, une délégation de l'Observatoire des élections (*Observatório Eleitoral*, une coalition de groupes religieux et de la société civile très active dans la surveillance électorale) a rencontré Dhlakama et le président Armando Guebuza, dans le cadre des efforts de l'Observatoire pour la résolution des crises politiques et sécuritaires que connaît le pays. Cependant, à l'heure où nous écrivons ces lignes, personne ne sait où se trouve Dhlakama, ni ce qu'il est devenu. Il reste que les acteurs des médias et de la société civile ont exhorté les parlementaires de la Renamo à prioriser le dialogue avec le Frelimo au lieu des politiques bellicistes.

La société civile continue de jouer un rôle important dans les processus électoraux du pays, l'un des principaux points de contention entre les deux partis. Le chef de la CNE, Sheikh Abdul Carimo Nordine Sau, une figure de la société civile nationale, est vice-président du Conseil islamique (*Conselho Islâmico de Moçambique*) et directeur exécutif de l'Observatoire des élections.

La société civile a été particulièrement impliquée dans l'examen du nouveau registre électoral national, dont la compilation a été achevée en juillet dernier en vue des élections locales du 20 novembre, mais aussi des élections générales de l'an prochain. Le processus s'est amélioré grâce à la vigilance de la société civile, et ce en dépit des ratés du début de l'enregistrement des électeurs. Son implication a permis de limiter les tentatives de manipulation du Frelimo. Le Centro de Integridade Pública, une organisation de surveillance, a notamment joué un rôle fondamental en publiant des rapports périodiques sur le processus d'enregistrement des électeurs. Dans l'ensemble, les acteurs de la société civile et les médias suivent de près la campagne électorale.

Scénarios

S'il existe un risque réel de déstabilisation du pays, la situation pourrait évoluer selon les scénarios suivants:

Scénario 1

Le bellicisme de la Renamo conduit à de nouvelles tensions voire des violences lors de la course aux élections de 2014. Bien que l'ex-groupe rebelle ne dispose plus des capacités nécessaires pour s'engager dans un conflit, il s'adonne à des actes sporadiques de brigandage ou de sabotage des infrastructures clés. De telles actions poussent le gouvernement à opter pour une solution militaire à la crise, ce qui favorise l'instabilité et entrave le développement économique du pays.

Scénario 2

L'impasse entre les deux partis persiste, mais cette fois sans violences sur le terrain. Des actes sporadiques de brigandage par des partisans armés de la Renamo ont toutefois lieu. Le gouvernement parvient cependant à contrôler la situation et à renégocier avec les éléments modérés du parti. Les dangers d'escalade de la crise diminuent grâce à des actions concrètes du Frelimo et de la Renamo en faveur de la reprise du dialogue.

Scénario 3

Les deux partis priorisent l'intérêt national, clarifient leur relation et parviennent à une solution politique à la crise afin de mettre le pays sur la voie de la stabilité et de la prospérité économique. Cette évolution peut permettre à la faction modérée du Renamo de se consolider et de se départir pour de bon de ses éléments armés.

Options

Les Mozambicains et la SADC pourraient considérer les options suivantes:

Option 1

Les négociations entre le Frelimo et la Renamo restent le meilleur moyen pour apaiser les tensions. Avec l'appui de la SADC, la société civile nationale et les médias devraient continuer leur plaidoyer auprès des dirigeants des deux partis en faveur d'un dialogue politique sincère.

Option 2

La question de la réforme électorale, un des principaux points de contention entre les deux partis, pourrait être réglée en vue des élections générales de 2014. En cas d'impossibilité, le gouvernement pourrait mettre en place des mesures de confiance, notamment en ce qui concerne les allégations de fraude.

Option 3

Afin de prévenir de possibles protestations populaires, le gouvernement mozambicain devrait prioriser les projets de développement national. Il pourrait ainsi accélérer les réformes en matière d'investissement, améliorer la fourniture des services publics afin de favoriser la croissance inclusive, mettre en place des mesures de protection pour les plus vulnérables, ou encore promouvoir la participation populaire en mettant en place des systèmes responsables et transparents, notamment en matière d'industries extractives.

Option 4

Le Malawi et le Zimbabwe, respectivement président et vice-président de la SADC, ainsi que les autres États membres qui pourraient être affectés par la déstabilisation du Mozambique, devraient envisager une action diplomatique multilatérale de la SADC, au cas où l'impasse politique devait persister.

Analyse pays

KENYA

Introduction

La précédente analyse pays sur le Kenya a été publiée dans l'édition 43 du rapport sur le CPS (février 2013). Elle se concentrait sur les menaces sécuritaires potentielles dans le cadre de la course aux élections générales de mars 2013. La présente analyse s'intéresse plus particulièrement à l'attaque terroriste du 21 septembre dernier contre le centre commercial de Westgate, à Nairobi.

Précédents communiqués et déclarations du CPS et de l'UA

La présidente de la Commission de l'Union Africaine (UA), Nkosazana Dlamini-Zuma, a publié un communiqué quelques heures après l'attaque, qualifiant cet acte d'ignoble et lâche. Après avoir assuré le Gouvernement et le peuple kenyans de la solidarité de l'UA, elle a réitéré la détermination de l'UA à «intensifier ses efforts dans la lutte contre le terrorisme sur l'ensemble du continent ainsi qu'à poursuivre l'action engagée en vue de la stabilisation de la Somalie et le combat contre Al Shebab à travers sa Mission en Somalie (AMISOM)». Elle a en outre souligné «l'impératif d'efforts renouvelés et renforcés pour combattre le terrorisme à travers l'ensemble du continent». Sa déclaration a été appuyée le 23 septembre à New York, en marge de la 68ème session de l'Assemblée générale de l'ONU, par le Mécanisme de suivi régional de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo, une initiative onusienne réunissant la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL), la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC), l'UA et l'ONU en vue de collaborer pour la paix et la stabilité dans la région des Grands Lacs. Même si cette réunion était consacrée à la situation en RDC, les parties prenantes ont tenu à condamner l'acte de terrorisme «déplorable» perpétré à Nairobi et ont exprimé leurs profondes condoléances au Gouvernement et à la population du Kenya.

Potentiel d'escalade de la crise

Avant d'intervenir en Somalie aux côtés de l'AMISOM, le Kenya avait déjà été confronté à des actes terroristes mais rarement contre ses intérêts nationaux et ses citoyens, et seulement de manière sporadique. La situation a changé en octobre 2010, lorsque les forces de défense kenyanes (KDF) se sont déployées en Somalie suite à une série d'enlèvements de travailleurs humanitaires dans le camp de réfugiés de Dadaab, dans la province nord-orientale kenyane, et d'attaques contre des touristes le long des côtes du pays. Le tourisme étant sa seconde source de devises étrangères, le Kenya a estimé qu'il lui fallait intervenir afin de protéger les frontières nationales et l'industrie touristique.

Selon certains observateurs toutefois, le Kenya planifiait depuis bien longtemps une intervention afin de créer une zone tampon pour se protéger des menaces sécuritaires émanant de son voisin somalien; selon eux, les attaques contre les touristes et les travailleurs humanitaires n'étaient donc que les éléments déclencheurs de l'intervention militaire. Depuis que les KDF ont pénétré en territoire somalien, les attaques de faible envergure perpétrées par des sympathisants d'Al Shebab (mais jamais revendiquées par le groupe islamiste, jusqu'à l'attaque contre le centre Westgate) se sont multipliées, notamment dans la capitale de la province nord-orientale, Garissa, et dans certaines banlieues de la capitale Nairobi. Al Shebab a par ailleurs menacé d' «aplatir les gratte-ciel en verre de Nairobi» aussi longtemps que les KDF continueraient leurs opérations en Somalie. Bien que conscientes du fait que le Kenya représentait désormais une cible de choix pour des attaques terroristes, il semble que les autorités n'aient pas maintenu le niveau d'alerte nécessaire.

Au cours de l'attaque contre le centre commercial Westgate, le chef d'Al Shebab, Moktar Ali Zubeyr (aussi connu sous le nom d'Ahmed Abdi Godane) a réitéré ses menaces d'attaques répétées, non seulement contre le Kenya mais aussi contre les pays occidentaux, en réponse «à l'ingérence dans les affaires internes» de la Somalie. Le président Uhuru Kenyatta n'a pas cédé à ces menaces et a réaffirmé l'engagement du Kenya à rester en Somalie aussi longtemps que nécessaire. «Nous sommes allés là bas pour aider (les Somaliens) à restaurer l'ordre dans leur pays et nous y resterons jusqu'à ce qu'ils y parviennent», a-t-il assuré.

Il est vrai que l'intervention kenyane en Somalie a déclenché plusieurs controverses. Il a notamment été rapporté que le Kenya tentait d'établir un État tampon, le Jubaland, afin de protéger ses intérêts sécuritaires, ou encore qu'il soutenait Sheikh Ahmed Madobe, le chef de la milice Ras Kamboni, pour la présidence du Jubaland. La Somalie a aussi accusé les KDF d'avoir attaqué des civils et d'avoir arrêté un haut responsable de l'armée. Bien que Nairobi ait nié toutes ces allégations, Mogadiscio a demandé dans une lettre datée de juillet 2012 le remplacement des KDF par une force neutre. Bien qu'adressée exclusivement à l'UA, cette lettre du ministre somalien des Affaires étrangères, Fawzia Yusuf Adam, qui est aussi vice Premier ministre, a été accidentellement publiée.

En juin 2013, les soldats kényans de l'AMISOM ont par ailleurs été accusés dans un rapport confidentiel du groupe de surveillance sur la Somalie et l'Érythrée de faciliter l'exportation illégale de charbon de bois à partir du port de Kismayo. La ville de Kismayo est depuis longtemps une source de revenus grâce à l'exportation de charbon, aux taxes portuaires ou aux taxes prélevées sur la marchandise de contrebande importée. Le Conseil de sécurité de l'ONU avait interdit les exportations de charbon de bois somalien en février 2012 afin d'assécher l'une des principales sources de revenu des shebab. L'armée kenyane a aussitôt rejeté les allégations de l'ONU, estimant qu'il s'agissait d'un rapport «peu documenté». Le porte-parole d'alors des KDF, Bogita Ongeri, a par ailleurs affirmé que le commerce de charbon ne tombait pas sous le coup de la juridiction des KDF et qu'il s'agissait d'une affaire strictement locale.

Depuis l'intervention kenyane en Somalie, plusieurs attaques sporadiques à la grenade ont eu lieu, généralement de manière indiscriminée mais aussi parfois contre des églises chrétiennes. Ces attaques ont provoqué une hausse du niveau d'alerte, ainsi qu'une augmentation du nombre d'actes de violence, principalement dans les zones habitées par des Somaliens, y compris des Kenyans somaliens et d'autres ethnies kenyanes. Dans ce contexte, la perception qui prévalait était que n'importe quel Somalien représentait une menace terroriste potentielle.

En Somalie, Al Shebab a capitalisé sur les griefs –réels ou non- tournant autour de l'ingérence des KDF dans le Sud du pays pour lancer une campagne contre le nationalisme somalien, combinée à du jihad international par certaines sections du mouvement. Al Shebab a en effet indiqué que l'attaque du centre commercial de Westgate avait été effectuée en représailles à l'ingérence kenyane dans les affaires somaliennes. Le développement du groupe islamiste à l'étranger est attribuable aux extrémistes étrangers qui le composent. L'attaque de cibles non-militaires pourrait illustrer un changement de

tactique opéré par le groupe et montre qu'en dépit de la perte de ses bastions en Somalie, Al Shebab est toujours capable de mener des actions dommageables.

Problèmes clés et dynamiques internes

Des menaces de nouvelles attaques ont été proférées immédiatement après l'attaque de Westgate, qui a fait 69 morts. Ceci a soulevé des questions quant aux ratés des services kenyans de renseignement mais aussi quant à l'implication du pays en Somalie. Les services nationaux de renseignement ont été critiqués pour n'avoir pas su prévenir l'attaque, surtout considérant le fait que des informations crédibles faisant état de menaces contre plusieurs cibles non-militaires, dont le centre commercial Westgate et la cathédrale basilique de la Sainte-Famille de Nairobi, n'ont pas été prises en compte. Il faut toutefois reconnaître qu'il est difficile de rester constamment en état d'alerte face à la menace terroriste, et que les assaillants ont souvent l'avantage dans ce type de situations: c'est eux qui déterminent où et quand aura lieu l'attaque. Comme l'a résumé Anneli Botha, chercheure senior à l'ISS, «vous devez avoir raison tout le temps alors que les terroristes ne doivent avoir raison qu'une seule fois». Il n'est donc pas totalement juste de seulement blâmer la faiblesse du renseignement kenyan, qui a d'ailleurs fait d'énormes progrès en matière de prévention des attaques et des incidents sécuritaires. Il est en outre important de rappeler que c'était la première fois que le Kenya était confronté à une attaque terroriste contre une cible non-militaire telle que le centre commercial.

Plusieurs questions ont par ailleurs été soulevées au sujet des rivalités institutionnelles entre les agences nationales de sécurité, qui auraient selon certains entravé l'opération de neutralisation des assaillants. Le gouvernement n'a eu de cesse de défendre son appareil sécuritaire face aux allégations de manque de coordination et de pillage par les forces de sécurité.

En ce qui concerne l'implication militaire kenyane en Somalie, le président Kenyatta a assuré que les KDF ne se retireront pas du territoire somalien tant que la situation sécuritaire ne se sera pas améliorée. Les autorités kenyanes ont donc décidé de maintenir le cap en ce qui concerne les intérêts domestiques et économiques qui ont initialement motivé l'intervention. Cela signifie que le pays devrait se préparer à d'autres attaques, étant donnée la porosité de sa frontière avec la Somalie. Il convient de garder à l'esprit que le Kenya constitue depuis quelques années l'un des principaux viviers de recrutement d'Al Shebab. Le groupe serait en effet en train d'essayer de recruter une nouvelle génération de combattants de diverses origines ethniques à travers l'Afrique de l'Est ; il utiliserait parfois des Kenyans locaux pour le «sale boulot». Al Shebab a même développé des racines au Kenya et serait affilié à des mouvements locaux tels qu'al-Hjra, un groupe actif dans le bidonville de Majengo, à Nairobi. De manière plus générale, la pauvreté et le chômage en Somalie et dans la région constituent un terreau fertile pour le recrutement de jeunes combattants. Exclue de la scène politique et dépourvue de toute opportunité économique, la jeunesse somalienne est particulièrement vulnérable.

Sur le court terme, il semble que le Kenya devra revoir ses stratégies antiterroristes afin de pouvoir entreprendre des mesures préemptives. Cela passera notamment par une réforme du secteur de la sécurité et par la restauration de la confiance et de la coopération avec les citoyens ordinaires, tout particulièrement ceux d'origine somalienne. En effet, de l'avis de plusieurs, la réaction des autorités kenyanes à l'attaque contre le centre Westgate a été exagérée, surtout envers la communauté somalienne et certains responsables religieux musulmans de la province de la Côte. Cette réaction, bien que compréhensible et parfois même justifiée, pourrait toutefois s'avérer contre-productive. Le gouvernement kenyan devra aussi se pencher sur les allégations de mauvais comportements visant ses soldats déployés en Somalie, et prendre les mesures nécessaires si ces allégations s'avèrent véridiques. Il faudra aussi, sur le plus long terme, s'attaquer aux causes structurelles de l'émergence du radicalisme telles que la pauvreté.

Au Conseil de sécurité de l'ONU, l'attaque contre le centre commercial et les menaces subséquentes d'Al Shebab ont servi d'argument aux pays africains en faveur du report du procès à la CPI du président Kenyatta et de son adjoint, William Ruto. Selon l'UA, cette demande de report est justifiée par la nécessité de laisser les deux responsables faire face à la situation, à la lumière de la menace terroriste qui prévaut en Afrique de l'Est.

Dynamiques géopolitiques

Afrique et CER

Au cours des deux dernières années, les forces de l'AMISOM ont contraint Al Shebab à fuir les principales villes du pays, à savoir Mogadiscio et Kismayo. Cette évolution a forcé les shebab à changer leur stratégie, passant ainsi d'une guerre conventionnelle à une guerre de guérilla. Il est estimé que le mouvement compte entre 3 000 et 5 000 hommes dans ses rangs; selon certaines informations, il serait en train d'augmenter ses effectifs grâce au recrutement, forcé ou non, de nouveaux militants. Les forces de l'AMISOM, elles, sont éparpillées à travers le territoire et sont incapables de se déployer au delà des zones qu'elles contrôlent. La stratégie de la mission est donc pour le moment défensive, alors qu'une approche offensive est nécessaire pour déloger les islamistes des autres zones qu'ils contrôlent.

C'est ainsi que lors de sa 399ème réunion du 10 octobre 2013, le CPS a fait siennes les recommandations de la Commission Conjointe UA-ONU sur la Révision de l'AMISOM et a approuvé la mise en place d'un exercice visant à planifier l'augmentation des effectifs de l'AMISOM de 6 235 personnels militaires et de police «afin de porter l'effectif total de l'AMISOM à 23 966 personnels en uniforme». Le CPS a aussi demandé la «mise à disposition des multiplicateurs de force nécessaires à l'AMISOM». Cette décision devrait prochainement être soumise au Conseil de sécurité de l'ONU pour approbation.

L'IGAD, de son côté, a elle aussi averti que les attaques terroristes dans la région ne provoqueraient pas le retrait des troupes de ses pays membres engagées en Somalie. Son Secrétaire exécutif, l'ingénieur Mahboub Maalim, en a profité pour rappeler que les forces de l'AMISOM resteront en Somalie jusqu'à ce que le pays connaisse une stabilité et une paix durable. Il a ainsi appelé la communauté internationale à appuyer les efforts kenyans et régionaux dans le cadre de la lutte contre le terrorisme sous toutes les formes. D'autres organisations régionales, telles que la Communauté d'Afrique de l'Est, ont-elles aussi condamné l'attaque et exprimé leurs condoléances au peuple kenyan.

L'attaque contre Westgate a refait surgir les inquiétudes concernant la capacité d'Al Shebab à agir hors du territoire somalien. Bien qu'aucune preuve concrète n'ait encore été apportée, il est possible que les militants travaillent avec d'autres groupes tels qu'Al Qaïda au

Maghreb islamique (AQMI) ou Boko Haram. Un tel scénario poserait une menace terroriste continentale conséquente.

ONU

L'ONU, et plus particulièrement le Conseil de sécurité, s'est impliquée dans le dossier Al Shebab depuis longtemps. C'est ainsi qu'immédiatement après l'attaque de Westgate, le Représentant spécial de l'ONU en Somalie, Nicholas Kay, a appelé la communauté internationale à renforcer son appui financier et militaire au gouvernement fédéral somalien et à l'AMISOM. Le Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, a exhorté la mission africaine à lancer une nouvelles offensive militaire contre les shebab afin d'enrayer la propagation du terrorisme en Afrique de l'Est et d'appuyer les efforts du gouvernement fédéral. C'est pourquoi il a lancé un appel en faveur de l'envoi temporaire de 4 000 troupes supplémentaires en renfort aux troupes africaines, afin de porter un coup décisif aux shebabs et de les priver de l'opportunité de recruter des hommes et de prélever les impôts nécessaires à la conduite de leurs opérations. Concernant le soutien à l'AMISOM, il a demandé aux membres du Conseil la mise à disposition d'hélicoptères et d'autres équipements de pointe dans les domaines logistique et du renseignement pour permettre à la mission de regagner le contrôle des localités stratégiques dans le sud du pays.

Le Vice-secrétaire général de l'ONU, Jan Eliasson, a officiellement inauguré en octobre 2013 le bureau de l'ONU à Mogadiscio. L'ouverture de ce bureau devra permettre d'améliorer la coordination de l'aide humanitaire, la prise de décisions, l'efficacité et l'imputabilité de l'action de l'organisation dans le pays. Les activités de l'ONU sont coordonnées par la Mission d'assistance de l'ONU en Somalie (UNSOM), qui a été chargée par le Conseil de sécurité de travailler avec le gouvernement fédéral pour aider à créer un environnement propice à la paix et à la stabilité.

Communauté internationale

De nombreuses condamnations ont suivi l'attaque contre le centre Westgate, que ce soit de la part de gouvernements ou d'autres acteurs. Deux semaines après le massacre, les forces spéciales américaines ont effectué un raid – avorté- contre une villa de la ville de Baraawe, à 180km au sud de la capitale. Si la cible de cette attaque n'est pas connue de manière certaine, plusieurs observateurs estiment que des hauts-responsables d'Al Shebab se trouveraient à Baraawe.

L'UE, de son côté, reste engagée en Somalie au travers de plusieurs missions déployées dans le cadre de sa politique commune de sécurité et de défense. Il convient de rappeler que l'organisation régionale est le principal contributeur à l'AMISOM, avec 440 millions d'euros débloqués depuis 2007 grâce à la facilité de paix pour l'Afrique. Plusieurs responsables européens ont joint leur voix au concert des condamnations de l'attaque de Nairobi, exhortant à la coopération pour la «libération de la Somalie et du Kenya du fléau Al Shebab».

Société civile

La société civile kenyane a bien évidemment elle aussi condamné l'attaque, la qualifiant d'acte barbare contre des civils non armés et des enfants innocents. Cette position est partagée par des groupes représentant toutes les composantes de la société civile, qu'ils soient chrétiens, musulmans ou encore somaliens. Ces groupes ont même réussi à récolter des fonds et du sang en faveur des victimes. L'attentat a toutefois déclenché des débats au sein de la société civile et dans les médias, notamment concernant le degré de préparation du Kenya et la réponse des autorités face à des attaques terroristes mais aussi concernant la présence kenyane en Somalie. Les avis sur ces questions sont très divergents, bien que l'option d'un retrait des troupes kenyanes ne semble pas avoir rencontré beaucoup d'échos. Ceci peut être dû au fait que les citoyens kenyans estiment que la présence des KDF en Somalie est nécessaire pour la sécurité nationale et les intérêts du pays, leur pays étant un acteur géostratégique important dans la région et le continent.

La société civile craint toutefois des tensions intercommunautaires visant notamment les kenyans d'origine somalienne, qui risquent d'être le bouc émissaire des attaques des shebab.

Scénarios

Au vu de l'analyse qui précède, l'un ou plusieurs des scénarios suivants peuvent se dérouler :

Scénario 1

Les shebab mènent d'autres attaques, ce qui cause davantage de pertes en vies humaines et une dégradation de la situation économique du Kenya, les investisseurs et les touristes désertant le pays. La situation dégénère et transforme le Kenya en une base pour le terrorisme.

Scénario 2

L'augmentation des attaques en Somalie contre les dirigeants du mouvement islamiste et la mise en œuvre de mesures préventives, au Kenya, contre d'autres actes de terrorisme provoquent d'autres menaces mais permettent une diminution du nombre d'attaques en sol kenyan. En parallèle des efforts de stabilisation en Somalie, la situation reste telle quelle sur les court et moyen termes. Des questions émergent quant à la nécessité de s'attaquer à Al Shebab, malgré les menaces proférées par le groupe et notamment ses éléments internationaux.

Scénario 3

Al Shebab est annihilé par l'offensive militaire de l'AMISOM, ce qui permet la consolidation de la paix et de la stabilité en Somalie et le retour au calme dans la région, y compris au Kenya.

Options

Option 1

Le CPS de l'UA pourrait insister sur la nécessité d'accroître le nombre de troupes et de renforcer les capacités de l'AMISOM et des forces somaliennes, ainsi que sur l'importance d'investir dans le développement du pays, et ce afin de renforcer la légitimité des interventions et des efforts en faveur de la paix.

Option 2

Le gouvernement kenyan devrait revoir sa stratégie sécuritaire afin de rendre ses forces de sécurité plus aptes à réagir aux menaces émergentes. Il devrait aussi améliorer les partenariats publics en matière de sécurité et envisager un programme de récompense aux citoyens qui fournissent des informations vitales pouvant mener à la capture de suspects terroristes. Il devrait enfin étudier sérieusement toutes les allégations faites à l'encontre des troupes kenyanes présentes en Somalie.

Option 3

Le gouvernement somalien, l'IGAD, l'UA et la communauté internationale pourraient envisager de travailler avec les pays musulmans en vue de briser les perceptions extrémistes qui font le jeu d'Al Shebab; ils pourraient même envisager un début de dialogue avec les shebab, voire tenter de trouver une solution mutuellement acceptable avec leur coopération.

Dates importantes

6	novembre	Journée internationale pour la prévention de l'exploitation de l'environnement en temps de guerre et de conflit armé
16	novembre	Journée de l'industrialisation de l'Afrique
20	novembre	Journée internationale de la tolérance
20	novembre	Journée de l'enfance
25	novembre	Journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes
2	décembre	Journée internationale pour l'abolition de l'esclavage
9	décembre	Journée internationale de lutte contre la corruption
10	décembre	Journée internationale des droits de l'homme
18	décembre	Journée internationale des migrants
20	décembre	Journée internationale de la solidarité humaine

Pays	Élections	Date *
Mozambique	Locales	20 novembre 2013
Mauritanie	Sénat, Assemblée nationale, Locales	23 novembre 2013
Guinée-Bissau	Présidentielles	24 novembre 2013
Madagascar	Assemblée nationale	20 décembre 2013

**susceptible de changer selon les circonstances*

Les personnes qui ont contribué à ce numéro

Programme Prévention des conflits et analyse des risques (CPAR), ISS Addis Abeba
Dr Duke Kent-Brown
Programme Prévention des conflits et analyse des risques (CPAR), Nairobi
Dr Emmanuel Kisiangani
Dr Gino Vlavonou
Ms Hawa Mohammed
Programme Prévention des conflits et analyse des risques (CPAR), Pretoria
Ms Dimpho Motsamai
Dr Gwinyayi Dzinesa
Réseau de Recherche sur les Opérations de Paix (ROP), Université de Montréal
Traduction : Mr Jean-Guilhem Barguès
Révision : Mr Etienne Tremblay-Champagne, Mr Damien Larramendy
Remerciements
Ms Antoinette Louw
Ms Iolande Pool
Mr Jean-Guilhem Barguès

Contact

Ambassadeur Olusegun Akinsanya
Directeur régional, ISS Addis Abeba
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 de la Norvège, de la Suède, de l'Australie et du Danemark.

L'Institut d'études de sécurité (ISS) est une organisation africaine à l'avant-garde de la recherche axée sur le développement des politiques et de la formation. La vision de l'ISS est d'œuvrer pour une Afrique en paix et prospère pour tous ses habitants. L'ISS s'est donné pour mission de faire progresser la sécurité humaine en Afrique en contribuant à l'élaboration des politiques, en fournissant du soutien technique et en travaillant au renforcement des capacités

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 w(www.operationspaix.net) et il est également possible de le recevoir gratuitement 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.