



Rapport sur le Conseil de paix et de sécurité

La Charte africaine de la démocratie est-elle assez ferme ?

République centrafricaine : entre l'initiative africaine de l'UA et la médiation russo-soudanaise

Le pillage des élites pourrait ruiner toute tentative de paix au Soudan du Sud

Les efforts de la SADC au Lesotho compromis par des querelles politiques internes

La Force africaine en attente : un sujet qui suscite de plus en plus de discussions

La Charte africaine de la démocratie est-elle assez ferme ?

Lors de son adoption en 2007, la Charte africaine sur la démocratie, les élections et la gouvernance a suscité l'espoir de ceux qui militaient en faveur de la démocratie et qui ont vu en elle un outil pour renforcer la bonne gouvernance à travers le continent. Le mois dernier, le Conseil de paix et de sécurité s'est interrogé sur son impact.

Au cours des dernières décennies, la plupart des pays africains ont régulièrement organisé des élections, même si ces dernières ont souvent été controversées et entachées d'irrégularités. La diminution du nombre de coups d'État sur le continent s'explique en grande partie par leur rejet par l'Union africaine (UA), conformément à la Charte africaine et à l'Acte constitutif de l'organisation panafricaine.

La démocratie n'en demeure toutefois pas moins pervertie à bien d'autres égards et l'UA en est parfaitement consciente. L'année dernière, à l'occasion des célébrations du 10^e anniversaire de la Charte africaine de l'UA, la présidente sortante de la Commission de l'UA (CUA), le Dr Nkosazana Dlamini Zuma, a admis que le continent n'avait réalisé que de timides avancées dans ce domaine et que celles-ci avaient été éclipsées par la persistance des déficits sur le plan de la gouvernance à travers le continent.

La démocratie n'en demeure toutefois pas moins pervertie à bien d'autres égards et l'UA en est parfaitement consciente

Président actuel du CPS

S. E. M. Arcanjo Maria do Nascimento, Ambassadeur de l'Angola en Éthiopie et représentant permanent auprès de l'UA.

Les membres actuels du CPS sont

l'Angola, Djibouti, l'Égypte, le Gabon, la Guinée Equatoriale, le Kenya, le Liberia, le Maroc, le Nigeria, la République du Congo, le Rwanda, la Sierra Leone, le Togo, la Zambie et le Zimbabwe

Le Dr Khabele Matlosa, directeur du Département des affaires politiques de l'UA, a déclaré, lors de la séance publique du CPS du 22 août 2018, que le Togo était le seul pays à avoir soumis un rapport sur sa mise en œuvre de la Charte africaine depuis l'entrée en vigueur du document, en février 2012. La Charte africaine a, jusqu'ici, été signée par 46 États membres et ratifiée par 31.

Des déficits démocratiques criants

La lenteur des progrès de la démocratie en Afrique est mise en évidence dans l'édition 2017 de l'Indicateur de démocratie de l'Economist Intelligence Unit, qui mentionne que de nombreux pays africains demeurent gouvernés par des régimes autoritaires et hybrides. Leurs institutions démocratiques présentent de sérieuses lacunes.

En raison de la fragilité de ses démocraties, le continent souffre également de déficits en matière de développement et de prestations de services de

base. Une étude menée en 2016 par l'ISS souligne qu'en Afrique les gains démocratiques échouent souvent à se transformer en avancées au niveau du développement, du fait de la faible capacité de gouvernance des dirigeants. Selon ce même rapport, de nombreux dirigeants accèdent au pouvoir grâce au clientélisme et à des élections truquées. L'absence relative de compétition électorale favorise cette situation.

L'édition 2017 de l'indice Mo Ibrahim sur la gouvernance africaine témoigne également du recul généralisé de la bonne gouvernance en Afrique.

En outre, le rapport 2018 de l'ONG Freedom House révèle que le transfert du pouvoir à de « nouveaux dirigeants issus d'anciens partis pourrait n'aboutir à aucune réforme ». Au Zimbabwe, par exemple, le nouveau régime qui a succédé à l'ancien homme fort du pays, Robert Mugabe, continue d'utiliser la répression militaire pour écraser toute dissidence. Cet exemple est illustratif des difficultés que peuvent avoir les nouveaux régimes à se défaire du passé.

C'est pour cela qu'il est essentiel de renforcer les institutions démocratiques.

Comment y parvenir ?

Les réunions du CPS, les missions d'observation électorale et les divers mécanismes d'évaluation continentaux tels que le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs sont autant d'occasions pour l'UA de considérer ses États membres responsables de leurs errements démocratiques. La Charte africaine représente néanmoins le meilleur outil à disposition de l'UA en établissant une norme en matière de bonne gouvernance et d'élections libres et régulières. Cependant, l'UA se doit de combler les lacunes de la Charte qui permettent à certains de ses États membres de dévoyer la démocratie.

Il s'agit donc de trouver des solutions à la recrudescence des coups d'État constitutionnels et des « soulèvements populaires » à travers le continent.

Les coups d'État constitutionnels et la Charte africaine

L'article 23.5 de la charte interdit « tout amendement ou toute révision des Constitutions ou des instruments juridiques qui porte atteinte aux principes de

l'alternance démocratique ». Cependant, à de nombreuses reprises, des dirigeants africains ont usé de leur influence pour supprimer les limites constitutionnelles d'âge et de mandat et ainsi demeurer au pouvoir.

Des amendements constitutionnels ont ainsi été adoptés au Rwanda, au Burundi, en Ouganda, en République du Congo, au Gabon, au Tchad, à Djibouti et en Guinée équatoriale. Ils ont ouvert la voie à la réélection de leurs dirigeants. Dans ces pays, la situation politique reste tendue, les dirigeants en place, appuyés par leurs réseaux clientélistes, peinant à rallier un soutien populaire.

La Charte africaine établit une norme en matière de bonne gouvernance et d'élections libres et régulières

Un rapport de l'African Centre for Strategic Studies sur le nombre des mandats en Afrique montre que les 18 pays ne respectant pas la limite de deux mandats sont les plus instables. Un tiers d'entre eux sont aux prises avec un conflit armé. Par contre, seuls deux des 21 pays restreignant le nombre de mandats sont en proie à un conflit.

Il est évident que les modifications constitutionnelles ne constituent pas un problème en tant que tel. L'article 10.2 de la Charte de l'UA encourage d'ailleurs les États membres à procéder à des amendements constitutionnels par voie référendaire, mais ces référendums et les scrutins ultérieurs sont souvent manipulés par les dirigeants en poste.

Le rapport 2015 de l'Afrobaromètre souligne également les préoccupations suscitées par ces amendements et montre que, dans 34 pays, les trois quarts des personnes interrogées sont favorables à une limitation du nombre de mandats présidentiels.

Même dans les cas où les citoyens sont présumés vouloir le maintien au pouvoir de leur dirigeant, comme au Rwanda, trop peu d'efforts sont déployés pour prioriser le développement d'institutions démocratiques fortes. Or, ces mesures sont importantes pour éviter qu'un individu ou un parti politique exerce un contrôle antidémocratique sur un pays.

L'inapplication de la charte par l'UA

L'UA, sur la base de la Charte africaine et de la Déclaration de Lomé sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement, s'est dotée de directives claires pour faire face aux coups d'État militaires et au refus de dirigeants de quitter le pouvoir en cas de défaite électorale.

Jusqu'à présent, l'UA est néanmoins restée très discrète concernant les amendements constitutionnels, même s'ils sont présentés dans la Charte comme l'un des cinq « moyens illégaux pour accéder ou se maintenir au pouvoir » susceptible de constituer un changement anticonstitutionnel de gouvernement.

L'UA s'est dotée de directives claires pour faire face aux coups d'État militaires et au refus de dirigeants de quitter le pouvoir

L'UA n'a mis en place aucune mission d'enquête pour vérifier si l'une des modifications constitutionnelles susmentionnées allait à l'encontre de l'article 23.5 de la Charte. De toute évidence, la CUA n'a pas rempli son mandat qui consiste à « définir les critères de mise en œuvre des engagements et principes énoncés dans la Charte et veiller à ce que les États parties répondent à ces critères », conformément à l'article 44.2 de la Charte.

En 2014, le CPS a demandé à la CUA de « compiler les Constitutions de tous les États membres de l'UA aux fins de référence et d'étude, au cas où les ressources nécessaires seraient disponibles, afin d'identifier des manquements par rapport aux standards constitutionnels et de bonne gouvernance, étant donné que de tels manquements font peser une menace sérieuse sur l'ordre social, la paix et la stabilité ». Cette tâche n'a pas été effectuée, soit par manque de ressources soit pour des considérations politiques de la part des responsables de la CUA.

De plus, le CPS n'a jamais inscrit à son ordre du jour la situation de pays confrontés à l'adoption d'amendements constitutionnels, en violation de son propre protocole, qui l'oblige à sanctionner tout changement anticonstitutionnel de gouvernement.

Les amendements constitutionnels sont plutôt relégués au rang de simple question d'ordre interne sans tenir compte du fait qu'ils représentent très souvent des obstacles à une paix durable et à la consolidation démocratique dans les États membres.

Les soulèvements populaires et la Charte de l'UA

De plus, la charte passe sous silence les différentes formes de « soulèvements populaires » qui ont, par exemple, provoqué le renversement des gouvernements en Libye, en Égypte et en Tunisie en 2011, ainsi qu'au Burkina Faso (2014) et au Zimbabwe (2017).

L'on pourrait arguer que le renversement d'une dictature est forcément une bonne chose pour la démocratie, mais il reste à voir quel gouvernement lui succédera. Les soulèvements populaires peuvent être détournés par des acteurs qui perpétuent ou aggravent la situation politique d'un pays, comme cela a été clairement le cas en Libye.

À la suite des soulèvements populaires qui ont entraîné le renversement des régimes en Afrique du Nord en 2011, l'UA s'est dans un premier temps inquiétée de savoir si ses normes et principes lui permettraient de faire face à ces événements. En avril 2014, le CPS a ainsi appelé à l'organisation d'un sommet spécial de la Conférence de l'UA en vue d'obtenir des directives de haut niveau concernant le renversement des régimes autoritaires par des soulèvements populaires. Ce sommet n'a jamais eu lieu.

La charte passe sous silence les différentes formes de soulèvements populaires

De plus, le CPS n'a jamais mis en place, comme il l'avait décidé, de sous-comité chargé de repenser la réponse de l'UA devant de telles situations.

De toute évidence, le CPS et la CUA doivent définir des lignes directrices face aux soulèvements populaires et aux amendements constitutionnels, en plus des autres initiatives relatives aux élections et au renforcement de la démocratie en Afrique.

République centrafricaine : entre l'initiative africaine de l'UA et la médiation russo-soudanaise

Le 19 septembre 2018, le Conseil de paix et de sécurité doit débattre de la situation en République centrafricaine, où l'Union africaine a lancé au début de l'année 2017 et avec l'appui du gouvernement centrafricain son initiative africaine. Parallèlement, un effort conjoint de la Russie et du Soudan vient semer la confusion appelant à une clarification des objectifs de ces deux initiatives.

La situation en République centrafricaine (RCA) reste extrêmement instable malgré les nombreux efforts déployés par la communauté internationale pour y instaurer une paix durable.

L'élection de Faustin-Archange Touadera à la présidence en mars 2016, après une période de transition dirigée par Catherine Samba-Panza (2014-2016), a suscité de nouveaux espoirs pour une RCA pacifique et prospère.

L'un des principaux défis de Touadera, en plus de reconstituer un tissu social désagrégé, est de s'attaquer sans tarder au problème récurrent des groupes armés.

Face à la persistance des violences après l'échec de plusieurs accords de paix initiés et/ou soutenus par différents acteurs, l'Union africaine (UA) a officiellement approuvé la mise en place de l'initiative africaine pour la paix en RCA en janvier 2017.

Ce sont désormais 14 factions armées importantes qui opèrent dans le pays, contre une demi-douzaine en 2008

L'UA et ses partenaires (la Communauté économique des États de l'Afrique centrale, la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs, l'Angola, la République du Congo, le Gabon et le Tchad) ont adopté une nouvelle feuille de route pour la paix et la réconciliation nationale en RCA en juillet 2017, dans le but de promouvoir le dialogue afin de parvenir au désarmement des groupes armés.

Toutefois, la mise en œuvre de cette feuille de route a depuis été confrontée aux difficultés inhérentes à la situation qui prévaut dans le pays. En outre, certaines initiatives parallèles ont été lancées. La plus récente est menée par la Russie, un acteur nouvellement engagé en RCA, qui a organisé des pourparlers de paix au

Soudan le mois dernier. Moscou a signé un accord de coopération militaire avec la RCA au début de l'année, et le Soudan et la Russie œuvrent au renforcement de leurs liens bilatéraux depuis fin 2017.

Des groupes armés hors de contrôle

Les groupes armés présents en RCA ont considérablement évolué au cours des vingt dernières années et leur nombre a augmenté depuis le début de la crise en 2012.

Ce sont désormais 14 factions armées importantes qui opèrent dans le pays, alors qu'elles n'étaient qu'une demi-douzaine en 2008. L'analyse des accords de paix signés entre 2008 et 2017 reflète bien cette évolution.

Cette multiplication des groupes politico-militaires s'explique par le chaos généralisé qui a suivi le coup d'État de mars 2013 et l'émergence d'« entrepreneurs de la violence » opportunistes cherchant à remplir le vide créé par l'absence de l'État en dehors de la capitale Bangui.

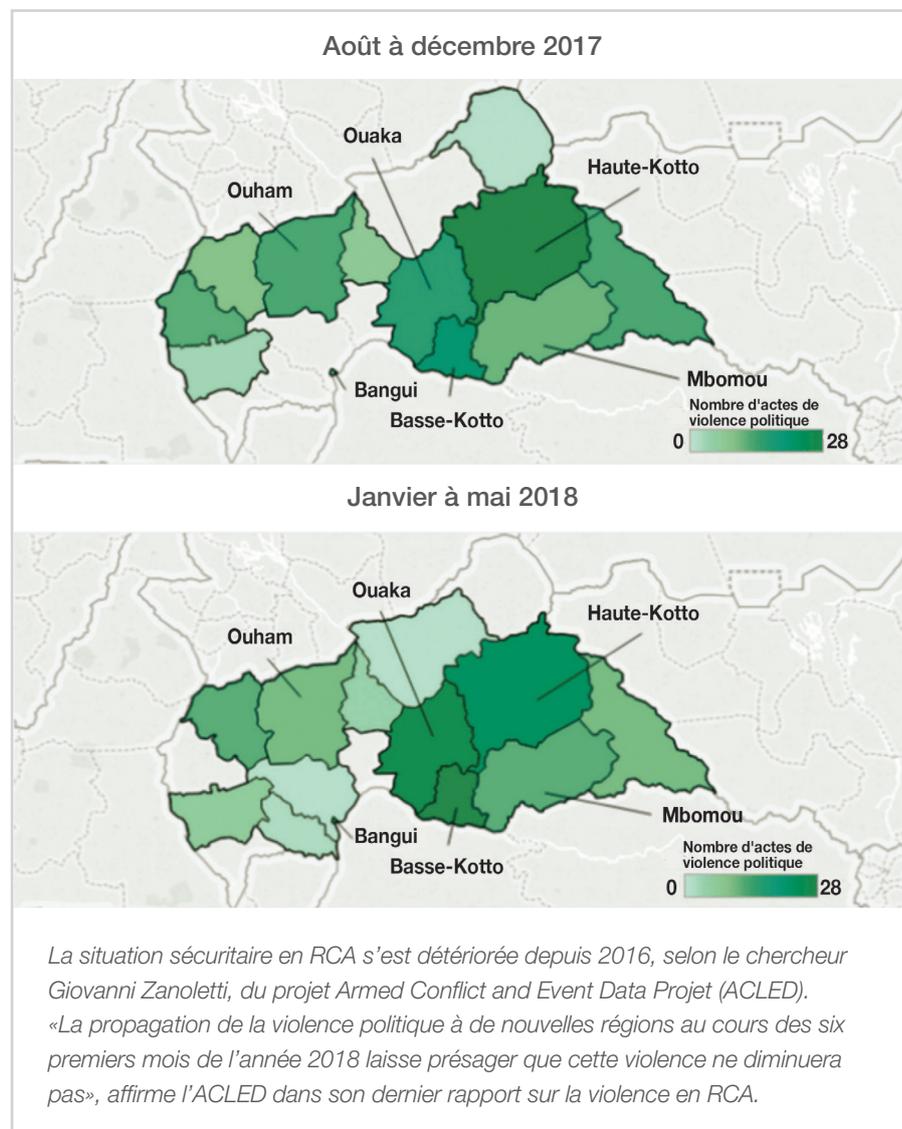
La coalition de l'ex-Seleka, qui s'est caractérisée dès son apparition par son hétérogénéité, s'est désintégrée en août 2013 et les groupes Anti-Balaka se sont constitués de manière disparate et décentralisée.

Le programme de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) en RCA est confronté au dilemme de la fragmentation et de la prolifération des groupes armés et de l'identification de leurs dirigeants.

L'autre obstacle au désarmement est le désaccord persistant entre le gouvernement et les groupes armés au sujet de l'amnistie, le gouvernement de Touadera étant fermement opposé à une « amnistie pour tous ».

Le fait d'avoir échoué à traduire en justice les auteurs de troubles lors des crises précédentes a également alimenté l'instabilité de la RCA.

Nombre d'actes de violence politique répertoriés en RCA entre août 2017 et mai 2018



Source: Projet Armed Conflict and Event Data (ACLED).

Les difficultés engendrées par des efforts de paix parallèles

L'initiative africaine pilotée par l'UA mène des consultations avec diverses parties prenantes centrafricaines et internationales depuis novembre 2016. Cette approche vise à inclure tous les acteurs à même de contribuer au retour de la paix en RCA et à unifier tous les autres efforts de paix, dont la multiplication est trop souvent contre-productive.

Bien que l'UA soit parvenue à fédérer ces diverses initiatives, y compris celle de la Communauté de Sant'Egidio, la nouvelle implication de la Russie en RCA complique la situation.

En intégrant ou en excluant certains acteurs, les initiatives de paix peuvent parfois légitimer des intervenants initialement marginaux ou au contraire écarter des protagonistes. Plus problématiques encore, les initiatives de paix simultanées offrent à ces acteurs autant d'espaces pour exprimer leurs

14

NOMBRE DE GROUPES
ARMÉS EN RÉPUBLIQUE
CENTRAFRICAINE

doléances, au détriment d'un seul et même processus qui permettrait d'aller de l'avant.

Le processus de paix parallèle mené par la Russie et le Soudan représente donc à la fois un défi et une gêne pour l'initiative de l'UA.

L'implication de la Russie

La Russie est officiellement impliquée en RCA depuis décembre 2017, lorsqu'elle a obtenu une exemption du Conseil de sécurité des Nations unies (ONU) pour réarmer les forces de sécurité et de défense nouvellement formées de la RCA. Touadera avait sollicité son aide lors d'un voyage à Sotchi en octobre 2017, au cours duquel il avait rencontré le ministre russe des Affaires étrangères, Sergei Lavrov. En mai 2018, Touadera a rencontré le président Vladimir Poutine.

Depuis décembre 2017, les Russes se sont diversement engagés en RCA. Officiellement, ils fournissent des armes aux forces de sécurité de la RCA, dont ils appuient également la formation. Ils ont par ailleurs intégré le dispositif de sécurité rapprochée de Touadera.

Leur implication dans le processus de paix remonte à avril 2018, lors de leur participation à des négociations avec les groupes armés dans la ville de Kaga-Bandoro. Le rapport périodique de juillet 2018 du Groupe d'experts de l'ONU sur la RCA note ainsi que le nouveau conseiller de Touadera pour la sécurité nationale, un ressortissant russe, est l'un des principaux négociateurs intervenant auprès de ces groupes armés.

Il semble donc que les autorités centrafricaines ont été informées des pourparlers entrepris à Khartoum par la Russie et le Soudan, mais qu'elles ont continué à soutenir le processus dirigé par l'UA.

Du 28 au 30 août dernier, l'UA a organisé des négociations à Bouar auxquelles elle a invité 14 groupes armés. Pourtant, à la même période, la Russie et le Soudan ont convoqué les dirigeants de cinq de ces 14 groupes armés à Khartoum. Le soutien manifeste du gouvernement à l'initiative de l'UA et son accord tacite face aux efforts engagés par la Russie suscitent donc des inquiétudes quant à la viabilité de ces deux processus de paix simultanés.

La rencontre de Bouar a abouti à la rédaction d'un rapport de synthèse sur les revendications des groupes belligérants, que le représentant spécial de l'UA en RCA a présenté au président le 31 août.

Il est intéressant de noter que l'Entente de Khartoum, issue de la rencontre éponyme, contient des demandes similaires de la part des dirigeants des groupes armés présents dans la capitale soudanaise, à savoir le Front populaire pour la renaissance de la Centrafrique ou FPRC (Noureddine Adam), les Anti-Balaka (Maxime Mokom), le Conseil national de défense et sécurité - la branche armée du CRFP (Abdoulaye Issène), le Mouvement patriotique pour la Centrafrique (Mahamat Al-Khatim) et l'Union pour la paix en Centrafrique (Ali Darras).

À la suite de ces rencontres, il est impossible de déterminer l'initiative la plus viable, bien que les dirigeants des groupes armés les plus importants, lesquels ont créé une plateforme commune baptisée Rassemblement centrafricain (RCA), aient assisté à la réunion de Khartoum. Le RCA semble désormais être la plus récente des coalitions opposées au gouvernement en pourparlers avec lui.

Afin que le processus de paix se poursuive, le gouvernement centrafricain doit clarifier sa position

Il est donc possible que l'initiative russe ait supplanté celle de l'UA. Le 6 septembre, Valery Zakharov, le conseiller russe de Touadera a vanté les mérites de l'approche russe à une vingtaine de parlementaires centrafricains, indiquant que celle-ci jouissait de l'approbation du président du pays.

Il convient néanmoins de noter que l'Entente de Khartoum fait référence à l'initiative de l'UA et que le gouvernement centrafricain a indiqué «prendre note» du processus de Khartoum tout en réaffirmant son engagement envers l'initiative africaine.

Quoi qu'il en soit, les autorités centrafricaines ayant eu connaissance de l'initiative russe, cette situation n'augure rien de bon pour le dialogue tant attendu en RCA. En outre, elle remet en cause le *modus vivendi* de l'initiative africaine, qui se doit de demeurer la seule initiative de réconciliation nationale et de paix en RCA afin de mettre fin à la prolifération contre-productive des efforts de paix.

Afin que le processus de paix se poursuive, le gouvernement centrafricain doit clarifier sa position vis-à-vis de l'initiative de son partenaire russe et de la médiation menée par l'UA. L'une devra alors être intégrée à l'autre.

Les efforts de la SADC au Lesotho compromis par des querelles politiques internes

Au Lesotho, les querelles au sein du parti All Basotho Convention (ABC) du Premier ministre Thomas Thabane pourraient miner les efforts pour débloquer la mise en œuvre de la feuille de route pour la réconciliation et les réformes politiques. Ces tensions intestines surviennent alors que les partis politiques se sont enfin accordés lors d'un forum national qui s'est tenu à Maseru, pour réfléchir à une voie de sortie de l'impasse. Le Conseil de paix et de sécurité s'est rendu au Lesotho le mois dernier pour évaluer la situation.

Le Premier ministre du Lesotho, Thomas Thabane, est pressé par la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) de parvenir à la réconciliation politique et d'accélérer la mise en œuvre de la réforme du secteur de la sécurité.

Réunir toutes les parties belligérantes du Lesotho autour de la même table n'est pas chose facile, compte tenu de l'animosité qui subsiste entre des acteurs politiques qui s'opposent depuis 2014. Le principal obstacle à la paix demeure néanmoins l'exil en Afrique du Sud du chef de l'opposition Mothetjoa Metsing et la demande d'extradition du Lesotho à son encontre afin d'être jugé pour corruption.

Réunir toutes les parties belligérantes du Lesotho autour de la même table n'est pas chose facile, compte tenu de l'animosité qui subsiste entre les acteurs politiques

L'ancien vice-président de la Cour suprême de l'Afrique du Sud, Dikgang Moseneke, nommé par le président sud-africain Cyril Ramaphosa au poste d'envoyé spécial au Lesotho, a finalement convaincu le gouvernement de retirer sa demande. Ce retrait a débloqué la situation et les partis d'opposition ont accepté de participer aux pourparlers. Ramaphosa est le facilitateur de la SADC pour le Lesotho.

Le secrétaire du gouvernement du Lesotho, Moahloli Mphaka, a déclaré à Channel Africa que le forum visait à « renforcer la confiance » et qu'un comité de planification du dialogue national avait été mis en place pour préparer de nouvelles rencontres. La prochaine réunion sera un « dialogue national multipartite » et se tiendra les 9 et 10 octobre prochains, a-t-il précisé.

Il a ajouté que la plupart des partis politiques du Lesotho doivent participer à ce dialogue, alors que certains d'entre eux réclament encore la mise en place d'une commission vérité et réconciliation ainsi que l'amnistie pour ceux qui ont été impliqués dans les violences qui ont secoué le pays en 2014 et 2015. Les

9–10 octobre
2018

TENUE D'UN DIALOGUE
NATIONAL AU LESOTHO

partis d'opposition demandent également la libération de l'ancien chef d'état-major de l'armée, Tlali Kamoli, emprisonné depuis près d'un an pour des faits liés à la tentative de coup d'État d'août 2014. Ces requêtes n'ont pour l'heure pas été entendues.

Le phénomène Grace Mugabe

Bien que les habitants du Lesotho puissent être optimistes au vu des progrès réalisés dans les pourparlers entre les partis, les graves problèmes auxquels sont confrontés l'ABC et sa coalition au pouvoir sont source de préoccupations. Une réunion des membres du parti, organisée les 25 et 26 août derniers au lendemain du forum national, a dégénéré en une confrontation violente entre Thabane et les militants du parti qui s'opposent à lui et à son épouse Maesaiah.

Les adversaires de Thabane, menés par le président suspendu de l'ABC et ancien ministre du Tourisme, Motlohi Maliehe, l'accusent d'ingérence dans certains dossiers gouvernementaux, notamment des appels d'offres.

Certains Basothos comparent Maesaiah à l'ex-première dame zimbabwéenne Grace Mugabe, dont les ingérences politiques ont provoqué le ressentiment d'une partie de la population du pays – y compris d'une importante faction des militants du parti au pouvoir, le ZANU-PF – envers elle et son mari, l'ancien président Robert Mugabe. Thomas Thabane, 79 ans, a épousé Maesaiah, âgée de 41 ans, en août dernier.

Les disputes intestines et la possibilité d'une scission au sein du parti au pouvoir pourraient désorganiser le processus de dialogue en cours. Thabane contrôle-t-il toujours l'ABC ? La réponse émergera lors de la prochaine conférence du parti prévue au début de l'année prochaine. D'ici là, les tensions pourraient causer de graves dommages au parti et au gouvernement de Thabane.

L'histoire politique du Lesotho est riche en changements d'allégeance et de gouvernements de coalition. Les dernières rumeurs au sujet d'un éventuel accord entre Thabane et le chef de file de l'opposition Selibe Mochoboroane, du Movement for Economic Change, ne surprennent personne. Mochoboroane préside la Commission des comptes publics du Lesotho. La possibilité d'un tel accord est fortement décriée par les détracteurs de Thabane au sein de l'ABC.

Des réformes pour maintenir l'armée hors de la sphère politique

L'objectif principal des réformes est de veiller à ce que l'armée reste en dehors de la sphère politique. À la fin de l'année dernière, la SADC a dépêché une mission de 269 militaires, policiers et experts civils pour appuyer les forces de défense du Lesotho. Le mandat de la Mission de prévention de la SADC au Royaume du Lesotho (SAPMIL) expire le 21 novembre.

La SADC a rejeté la demande du gouvernement du Lesotho de proroger son mandat de trois mois. Mphaka a déclaré à Channel Africa que le Lesotho avait besoin de plus de temps, d'autant que le nouveau facilitateur, Moseneke, n'a été nommé à son poste qu'au mois de mai. « Mais tout déploiement dans un État membre a un coût et nous acceptons cette décision », a-t-il ajouté. Il a également indiqué que le gouvernement s'était engagé à collaborer avec la SADC pour stabiliser la situation avant la fin du mois de novembre et parachever la réforme du secteur de la sécurité d'ici mai 2019.

La SADC a rejeté la demande du Lesotho de proroger de trois mois le mandat de la SAPMIL

Un renouvellement du mandat de la SAPMIL n'est cependant pas totalement à exclure. En effet, lors d'une visite du CPS au Lesotho le mois dernier, la présidente de la mission, Susan Sikaneta, ambassadrice de la Zambie à Addis Abeba, a annoncé que la demande de prorogation serait examinée par l'Union africaine (UA) le mois prochain. Un rapport sur la SAPMIL devrait être publié d'ici la fin octobre, a-t-elle déclaré au *Lesotho Times*.

En janvier dernier, l'UA a demandé à ses États membres de contribuer au budget de la SAPMIL à hauteur de 1,6 million de dollars. Le coût total de la mission serait de 6 millions de dollars pour six mois. Il est de la responsabilité du CPS de suivre toutes les situations de crise du continent, et Sikaneta a affirmé que le CPS soutenait les efforts de la SADC. De toute évidence, la mise en place d'initiatives parallèles entre la SADC et le CPS serait contre-productive.

Moseneke devrait se voir offrir la possibilité de mener à bien sa mission. Son prochain grand défi sera de faire en sorte que l'ABC mette un terme aux querelles intestines, faute de quoi tout dialogue national et tout processus de réconciliation pourraient à nouveau être paralysés.

Le pillage des élites pourrait ruiner toute tentative de paix au Soudan du Sud

Le gouvernement sud-soudanais, les partis d'opposition et les groupes rebelles ont signé un accord qui pose les bases d'un gouvernement de transition. Beaucoup doutent cependant de la pérennité de cet accord.

Le plus récent accord visant à mettre fin à la guerre civile qui déchire le pays a été signé le 12 septembre dernier par le président Salva Kiir Mayardit, l'ancien vice-président devenu chef rebelle, Riek Machar, et les dirigeants de l'opposition lors d'un sommet régional qui s'est tenu à Addis Abeba (Éthiopie).

L'accord semble indiquer que les réserves émises par les groupes rebelles et des partis d'opposition auraient été dissipées. Cependant, le procédé utilisé par les dirigeants de la région pour lever ces inquiétudes demeure flou, notamment concernant la composition du gouvernement de transition envisagé, la décentralisation et la nouvelle constitution.

Rien n'assure par ailleurs que les causes profondes de la guerre civile — la cupidité des élites et les intérêts particuliers de certains acteurs étrangers — cesseront de miner le pays aux plans politique et économique.

La course au pouvoir et au profit

La soif insatiable de pouvoir et de profit des élites soudanaises et leur vision du monde comme un jeu à sommes nulles ont alimenté la corruption et favorisé l'émergence d'une « kleptocratie », caractérisées par des flux financiers illicites massifs qui ont appauvri le pays. Il a fallu d'intenses pressions internationales pour que les belligérants parviennent à un accord.

La soif insatiable de pouvoir et de profit des élites a alimenté la corruption et la « kleptocratie »

Il est possible que les élites sud-soudanaises ne voient dans cet accord qu'une occasion de remodeler un système politique et économique devenu avide qui vampirise les revenus du pays. La transition, qui s'annonce périlleuse, soulève trois questions principales.

Premièrement, de quelles ressources le gouvernement de transition disposera-t-il ? Le financement de ce gouvernement pléthorique composé de plus de 40 ministres, de 550 parlementaires sud-soudanais, ainsi que des nombreux députés et ministres des différents états régionaux du pays, sera tributaire des revenus pétroliers et de l'aide internationale. Le ministère des Finances a affirmé que la reprise de la production pétrolière devrait compenser les pertes attribuées à la guerre civile, estimées à plus de 4 milliards de dollars US. L'inaptitude des dirigeants à gouverner le pays

12 septembre

SIGNATURE DU PLUS
RÉCENT ACCORD DE PAIX
AU SOUDAN DU SUD

a néanmoins entraîné une certaine lassitude de la part des donateurs, d'où la probabilité de voir l'aide financière internationale chuter.

Si les pratiques actuelles de gabegie, de détournement de fonds et de mauvaise gestion se poursuivent de manière généralisée, il est difficile d'imaginer ce gouvernement aux effectifs pléthoriques et l'armée sud-soudanaise en pleine expansion recevoir leurs salaires en temps opportun. Or, la mise en place d'un système de versement rapide de ces salaires sera essentielle pour prévenir tout mécontentement susceptible de dégénérer facilement en une reprise des combats.

Le pétrole, seule préoccupation

Deuxièmement, une alternative économique au pétrole est-elle envisageable ? L'économie de ce pays enclavé repose presque exclusivement sur des réserves de pétrole estimées à quelque 3,5 milliards de barils. Le Soudan du Sud demeure toutefois tributaire des sociétés étrangères et de son voisin du nord, le Soudan, pour l'acheminement de son pétrole vers les marchés internationaux. La guerre civile a détruit ou mis à l'arrêt la plupart des plates-formes pétrolières et a dévasté l'économie du pays, pendant que le cours du prix du pétrole chutait considérablement.

Les alternatives les plus évidentes au pétrole sont l'aide internationale, une option qui n'est pas durable, et les investissements d'acteurs étrangers et sud-soudanais, principalement issus de la diaspora, dans d'autres secteurs de l'économie. La diversification de l'économie sud-soudanaise n'est cependant guère envisageable tant que les violences éloigneront d'éventuels investisseurs.

En ce qui concerne le commerce, le pays devra s'appuyer sur ses voisins, en particulier l'Ouganda et le Soudan, qui soutiennent chacun des deux camps afin de protéger leurs propres intérêts commerciaux et pétroliers. C'est ainsi que ces pays voisins ont alimenté la guerre civile au Soudan du Sud. Ces intérêts ne disparaîtront pas avec la signature de l'accord de paix.

Pas de changement de régime

Troisièmement, que se passerait-il si Kiir ou Machar ou les deux ne faisaient pas partie de l'équation ?

Le succès du gouvernement de transition dépend du degré de coopération entre les deux hommes. En dehors de ces deux dirigeants, toute candidature est susceptible d'être considérée avec suspicion ou de recevoir peu de soutien.

Par exemple, la récente visite aux États-Unis de l'ancien chef d'état-major adjoint de l'armée de terre et actuel commandant rebelle, le général Thomas Cirilo Swaka, pour rencontrer des membres de la diaspora sud-soudanaise, a suscité bien des remous dans le pays. Certains l'ont interprétée comme la possibilité de voir Washington orchestrer un renversement du régime actuel en utilisant le chef rebelle.

Toute tentative violente d'éliminer l'un ou l'autre des dirigeants aurait des conséquences dévastatrices pour le pays. La question de savoir si un changement de régime pacifique est une option viable reste toutefois ouverte, le système actuel étant toujours considéré comme garantissant l'accès aux fonds publics et, par extension, l'enrichissement personnel.

L'économie de ce pays enclavé repose presque exclusivement sur les réserves pétrolières

La méfiance qui prévaut entre Kiir et Machar représente un défi de taille pour l'avènement d'une paix durable si les deux hommes s'engagent dans le processus de transition sans faire table rase du passé. Les tensions et les risques de violence pèseraient en permanence sur le pays comme une chape de plomb. Même si Kiir ou Machar, voire les deux, venaient à disparaître de l'équation pour quelque raison que ce soit, il est peu probable que leur influence politique et leurs réseaux de corruption se dissolvent rapidement.

L'adoption d'une nouvelle approche axée sur la transparence et une tolérance zéro envers la corruption et la « kleptocratie » est nécessaire pour assurer la stabilité sociale, politique et économique du pays. Pour qu'une telle approche triomphe, toutes les parties sud-soudanaises doivent s'engager véritablement en faveur d'une paix durable. La prévalence de certains intérêts étrangers étriés et la persistance de la course effrénée à l'enrichissement par l'élite rendront toutefois cette tâche impossible.

La Force africaine en attente : un sujet qui suscite de plus en plus de discussions

Les obstacles au déploiement de la Force africaine en attente ont à nouveau fait l'objet de débats au Conseil de paix et de sécurité le 19 septembre dernier. La refonte du concept de la Force devrait comporter certains aspects de la quasi défunte Capacité africaine de réponse immédiate aux crises, notamment en ce qui concerne sa flexibilité.

L'Afrique a considérablement changé au cours des quinze dernières années, tout comme les menaces requérant le déploiement de soldats de la paix africains. Les experts s'accordent à dire que l'une des principales contraintes qui pèsent sur la Force africaine en attente (FAA) et ses cinq brigades régionales est la vétusté de sa doctrine, laquelle date de 2003.

Au cours du mois d'octobre 2018, plusieurs ateliers seront organisés pour passer en revue la politique générale de l'Union africaine (UA) concernant le maintien de la paix. Y seront abordées la redéfinition du concept de la FAA ainsi que l'élaboration d'une doctrine plus large de l'UA pour les opérations de paix et d'un cadre juridique régissant les relations entre l'UA et les communautés économiques régionales et les mécanismes régionaux (CER / MR).

Quel bilan jusqu'ici ?

Si la FAA n'a jamais été déployée dans sa configuration actuelle, certains progrès ont néanmoins été réalisés en vue de la préparer à intervenir dans d'éventuelles crises à travers le continent.

Une évaluation menée par l'UA a toutefois montré que l'Afrique centrale et l'Afrique du Nord accusaient un retard dans le développement de leurs forces régionales en attente

L'inauguration de la première base logistique continentale de la FAA à Douala, au Cameroun, le 5 janvier 2018, est considérée comme une avancée positive pour le mécanisme. Celle-ci est destinée à renforcer la capacité de l'UA à apporter un soutien logistique aux opérations de paix.

La FAA a été déclarée pleinement opérationnelle à la suite de l'exercice de formation de terrain AMANI Africa II qui s'est déroulé fin 2015 en Afrique du Sud. Une évaluation menée par l'UA a toutefois montré que l'Afrique centrale et l'Afrique du Nord accusaient un retard dans la mise en place

2015

LA FAA EST DÉCLARÉE
OPÉRATIONNELLE

de leurs forces régionales respectives, alors que les régions d'Afrique de l'Ouest, australe et de l'Est avaient réalisé des progrès considérables.

La Commission de l'UA a également élaboré fin 2016 un plan de travail quinquennal (2016-2020) pour la FAA. Jusqu'ici, des formations aux postes de commandement et des exercices ont été organisés pour renforcer les composantes militaire, policière et civile de la FAA.

Redéfinir le concept de la FAA

L'une des questions à l'ordre du jour des discussions d'octobre est donc l'examen de la doctrine des opérations de soutien à la paix. Cette révision est exigée par les changements majeurs survenus dans le paysage sécuritaire en Afrique. De nouveaux scénarios de déploiement doivent être envisagés. Plutôt que de limiter leurs interventions aux seules guerres civiles, les soldats de la paix africains sont désormais appelés à faire face à des groupes terroristes, à des organisations criminelles transfrontalières et à la piraterie. Ils sont également sollicités lors de catastrophes humanitaires et diverses crises telles que l'épidémie d'Ebola en 2014 et le déplacement massif de réfugiés et de migrants.

La plupart des insurrections et des rébellions qui sévissent aujourd'hui en Afrique ne tiennent pas compte des frontières régionales

Outre l'évolution du type de menaces auxquelles les soldats de la paix sont confrontés, force est de constater que les crises ne sont plus limitées à certaines zones géographiques bien circonscrites. En effet, la plupart des insurrections et des rébellions qui sévissent aujourd'hui en Afrique ne tiennent pas compte des frontières régionales.

Des arrangements régionaux tels que la Force conjointe du G5 Sahel engagée dans la lutte contre le terrorisme au Sahel et la Force multinationale mixte (FMM) opposée à Boko Haram dans la région du lac Tchad ont ainsi été mis en place de manière ad hoc par nécessité. Les contours géographiques des brigades régionales de la FAA n'épousent pas obligatoirement ceux des zones touchées par ces menaces et leur

composition n'inclut pas nécessairement les pays les plus désireux de prendre part aux efforts de maintien de la paix.

Une doctrine du maintien de la paix

L'UA n'est dotée actuellement d'aucune politique spécifique pour les opérations de maintien de la paix, mais s'appuie sur la doctrine de la FAA pour s'orienter. La FAA ne constitue pourtant qu'un des outils disponibles concernant le déploiement d'éventuelles interventions. Une politique de l'UA sur le maintien de la paix permettrait donc de fournir des orientations plus larges sur les principes de l'organisation panafricaine pour les opérations de soutien à la paix.

L'UA n'est dotée actuellement d'aucune politique spécifique pour les opérations de maintien de la paix

Au cours des dernières décennies, par exemple, l'UA s'est montrée de plus en plus clairement prête à s'engager dans des efforts proactifs d'imposition de la paix, contrairement aux Nations unies (ONU), qui ne se déploient qu'après la conclusion d'un accord de paix. Le déploiement de l'UA en Somalie — la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) — illustre bien cette posture plus offensive de l'UA.

Il est donc probable qu'une politique globale de maintien de la paix de l'UA prévoit le déploiement d'une force d'imposition de la paix dans des situations de conflit. Dans de nombreux cas, il s'agirait de « stabiliser » la situation pour que l'ONU puisse prendre le relais.

La mise en place d'un cadre juridique avec les régions

L'une des propositions de la refonte de la FAA est de permettre la signature de protocoles d'accord avec les CER et les MR.

Une définition plus claire des rôles entre l'UA et les CER demeure, en fait, l'un des objectifs des réformes institutionnelles actuelles de l'UA. Cet objectif est tout particulièrement pertinent dans le domaine du maintien de la paix. La question est en effet récurrente : lorsque

survient une crise, qui doit décider du déploiement d'une mission de paix ? Addis Abeba ou la CER concernée ? La mise en place d'un cadre juridique complètera le Protocole relatif au CPS et aidera à clarifier les rôles.

Il sera également utile de s'assurer que le commandement et le contrôle des forces régionales soient clairement définis. Cela devrait contribuer à réduire les tensions entre l'UA et les CER sur l'utilisation de la FAA dans les situations de crise.

Les liens avec la CARIC

La Capacité africaine de réponse immédiate aux crises (CARIC) a été créé en 2013 pour faire face à la situation au Mali, dans laquelle le manque de préparation de l'Afrique, à l'heure de déployer une force dans des situations de crise, a été mis en évidence. Cependant, la CARIC n'a jamais été déployée et son sort est en suspens depuis plusieurs années.

Elle avait tout d'abord été conçue comme un mécanisme volontaire et continental d'intervention rapide en cas de crise en Afrique, dans l'attente de la mise en œuvre de la FAA.

Maintenant que la FAA est officiellement opérationnelle, quand la CARIC sera-t-elle dissoute ? D'autre part, quels enseignements de la CARIC peuvent-ils permettre de renforcer la FAA ?

Maintenant que la FAA est officiellement opérationnelle, quand la CARIC sera-t-elle dissoute ? D'autre part, quels enseignements de la CARIC peuvent-ils permettre de renforcer la FAA ?

Quel que soit l'avenir de la CARIC, il est désormais évident que certains éléments de cette force rapide, en particulier les aspects concernant sa flexibilité, seront intégrés à la FAA. La flexibilité de la CARIC s'explique par la possibilité qu'ont ses membres volontaires (actuellement au nombre de 14) de se déployer sur l'ensemble du continent sans être restreints à une zone géographique, comme c'est le cas avec les brigades régionales de la FAA.

Comme nous l'avons vu ci-dessus, de nombreuses menaces dépassent les limites géographiques des CER alors qu'une force de maintien de la paix de l'UA devrait pouvoir intervenir, quelle que soit la configuration régionale.

En outre, les capacités inégales des États membres de l'UA impliquent que certains d'entre eux sont plus disposés et plus aptes que d'autres à se déployer rapidement dans des situations de conflit. Il est donc crucial que les États membres coopèrent d'une région à l'autre.

Compte tenu des menaces qui pèsent actuellement sur l'Afrique, les futures discussions sur la doctrine de la FAA sont essentielles pour permettre aux États membres de l'UA de renforcer rapidement les moyens de la FAA, ainsi que sa capacité à se déployer.

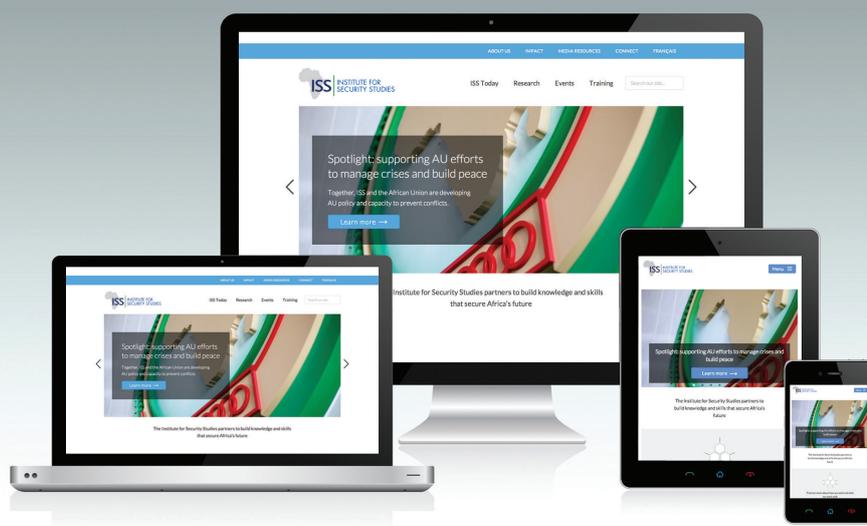
14

NOMBRE DE PAYS
PRENANT PART À
LA CARIC

L'Institut d'études de sécurité établit des partenariats pour renforcer les savoirs et les compétences en vue d'un meilleur futur pour l'Afrique

Visitez notre site Internet pour accéder aux toutes dernières analyses, études et informations

www.issafrica.org



Etape 1 Rendez-vous sur www.issafrica.org

Etape 2 Allez à la page d'accueil de l'ISS tout en bas à droite et remplissez vos données d'inscription



À propos du Rapport sur le Conseil de paix et de sécurité

Le *Rapport sur le Conseil de paix et de sécurité* analyse les évolutions et les décisions du Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'Union africaine. Cette publication mensuelle est la seule à offrir une analyse sur l'actualité des travaux du CPS. Le rapport est rédigé par une équipe d'analystes de l'ISS basée à Addis Abeba.

À propos de l'ISS

L'Institut d'études de sécurité (ISS) établit des partenariats pour consolider les savoirs et les compétences en vue d'un meilleur futur pour l'Afrique. L'ISS est une organisation africaine nonlucrative dont les bureaux sont situés en Afrique du Sud, au Kenya, en Éthiopie et au Sénégal. Grâce à ses réseaux et à son influence, l'ISS propose aux gouvernements et à la société civile des analyses pertinentes et fiables, ainsi que des formations pratiques et une assistance technique.

Les personnes qui ont contribué à ce numéro

Ndubuisi Christian Ani, chercheur, ISS Addis Abeba

Liesl Louw-Vaudran, consultante principale de recherche, ISS

Duncan E Omondi Gumba, coordinateur pour la région Afrique de l'Est et Corne de l'Afrique, projet ENACT, ISS

Akol Miyen Kuol, poète, auteur et militant pour la paix sud-soudanais

Damien Larramendy, traducteur

Anne-Claire Gayet, réviseure

Contact

Liesl Louw-Vaudran

Consultante pour le *Rapport sur le CPS*

ISS Pretoria

Courriel: llouw@issafrica.org

Les bailleurs de fonds



Ce rapport est publié grâce au soutien de la Fondation Hanns Seidel et du gouvernement du Danemark. L'ISS souhaite également remercier pour leur appui les membres suivants de son Forum des partenaires pour leur appui : l'Union européenne, la Fondation Hanns Seidel et les gouvernements de l'Australie, du Canada, du Danemark, de la Finlande, de l'Irlande, des Pays-Bas, de la Norvège, de la Suède et des États-Unis.