



Rapport sur le Conseil de paix et de sécurité

Les derniers efforts de Paul Kagame pour réformer l'UA

La visite du CPS en Somalie devrait inclure les États fédéraux

Retour vers le futur à Madagascar

Fiche de performance du CPS : des réunions fréquentes, mais peu de nouvelles initiatives

Accord de paix au Soudan du Sud : « Ce n'est qu'un premier pas »

Les derniers efforts de Paul Kagame pour réformer l'UA

Les 17 et 18 novembre derniers, les dirigeants africains se sont réunis à Addis Abeba pour adopter d'importantes décisions concernant l'avenir de l'Union africaine, ses relations avec les organisations régionales et internationales et les moyens à mettre en œuvre pour consolider la paix et la sécurité sur le continent. Il s'agissait des derniers efforts du président rwandais Paul Kagame pour consolider son héritage à la présidence de l'UA avant de passer le flambeau au chef de l'État égyptien, Abdel Fattah al-Sissi, en janvier 2019.

Les décisions adoptées lors du 11^e sommet extraordinaire des chefs d'État de l'Union africaine (UA) ont porté sur les réformes institutionnelles, sur les négociations de l'accord post-Cotonou avec l'Union européenne, sur la transformation du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique en Agence africaine de développement et sur le renforcement du Mécanisme africain de révision par les pairs (MAEP).

En conduisant le Rwanda des abysses du génocide à la prospérité, Paul Kagame a renforcé à la fois sa réputation et celle de son pays. Son dernier tour de force sur le plan international a été l'obtention d'un consensus autour de la candidature de Louise Mushikiwabo, ex-ministre des Affaires étrangères du Rwanda, au poste de secrétaire générale de l'Organisation internationale de la Francophonie.

Ce « miracle » rwandais s'accompagne cependant de critiques à l'égard du bilan médiocre du pays relatives aux droits de la personne et aux libertés civiles et politiques. Nombreux sont également ceux regrettant le manque de consultations avec les États membres lors des efforts initiaux pour faire adopter les réformes de l'UA.

Paul Kagame a été mandaté pour réformer l'UA en 2016. Deux ans plus tard, les chefs d'État ont approuvé les changements institutionnels concernant les nouvelles procédures de recrutement et de gestion au sein de la Commission de l'UA. L'autre réforme clé, relative aux relations entre l'UA et les communautés économiques régionales (CER), est plus floue.

Éviter les doubles emplois

Le président de la Commission, Moussa Faki Mahamat, qui a travaillé en étroite collaboration avec Paul Kagame, a déclaré avant le sommet : « La réforme de la CUA vise à éliminer les doubles emplois au sein de ses structures et de ses départements, à améliorer le processus de sélection de ses dirigeants et à accélérer les réformes administratives et financières en vue d'améliorer son efficacité ».

En 2021, le nombre de départements structurant la Commission de l'UA passera de huit à six. Une répartition préliminaire des responsabilités a été

Président actuel du CPS

Son Excellence Monsieur

Mohamed Idriss Farah,

ambassadeur de Djibouti en Ethiopie
et représentant permanent auprès
de l'Union africaine.

Les membres actuels du CPS sont

l'Angola, Djibouti, l'Egypte,
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

opérée, mais elle peut encore évoluer avant la mise en œuvre de la restructuration. Les six départements en question pourraient donc être les suivants : Affaires politiques, paix et sécurité ; Agriculture et développement rural, économie bleue et environnement ; Développement économique, commerce, industrie et ressources minières ; Education, science, technologie et innovation ; Infrastructures et énergie ; et Santé, affaires humanitaires et développement social. La commission comprendra donc huit hauts fonctionnaires, contre dix actuellement, à savoir le président, le vice-président et six commissaires.

La Commission de l'UA pourrait bénéficier d'une meilleure coordination entre ses départements, et un poste non électif de directeur général, responsable de la coordination opérationnelle, sera créé. Le seul changement dans le processus de recrutement des dirigeants de la Commission résidera dans la présélection et la sélection des candidatures ainsi que la « campagne » en amont de l'élection qui seront plus compétitives, plus transparentes et plus équitables.

Enfin, en ce qui concerne la proposition de parvenir à l'autofinancement de l'UA, les dirigeants présents au sommet ont voté en faveur du renforcement des sanctions à l'encontre des États qui ne verseraient pas leurs contributions. Ce régime de sanctions s'accompagnera d'une refonte du système de budgétisation et de gestion financière de la Commission, approuvée plus tôt cette année.

Le nombre de départements structurant la Commission de l'UA passera de huit à six

Bien que les propositions visant à modifier la structure de la Commission de l'UA soient louables, les décideurs ne doivent pas confondre rationalisation et réduction des effectifs. Nombreux sont ceux qui estiment que si l'efficacité de la commission est grevée par certains « poids morts », elle est en réalité en sous-effectif.

En juillet 2019, le président de la CUA doit soumettre au Conseil exécutif de l'UA une proposition détaillée sur la structure des commissions. Cette proposition doit prendre en compte la répartition des tâches entre la Commission, les agences spécialisées de l'UA et les CER.

Pour que la réforme institutionnelle de l'UA soit mise en œuvre, les agences spécialisées, les États membres

et les CER doivent rationaliser l'utilisation de leurs ressources et réduire les doubles emplois. Il s'agit d'un défi de taille qui doit être traité comme il se doit.

Changer la gestion des affaires du continent

A l'œuvre depuis deux ans à titre de président du comité des réformes de l'UA et depuis une année en sa qualité de président de l'UA, Paul Kagame est en voie de changer la gestion des affaires du continent. Avec l'adoption de certaines réformes au cours du sommet, la Commission de l'UA pourrait être mieux structurée, mieux financée et mieux gérée.

Certaines institutions spécialisées telles que l'Agence de développement de l'UA et le MAEP pourraient également devenir plus efficaces et contribuer à faire de l'Afrique un continent plus intégré et plus prospère. Cela dépendra, le cas échéant, de l'exécution effective des réformes et des modalités de leur mise en œuvre.

Plus important encore, Paul Kagame a été le principal artisan du lancement, en mars dernier, de l'accord de la Zone de libre-échange continentale africaine et de l'ouverture de son processus initial de signature. À ce jour, douze pays l'ont ratifié. Le Rwanda a également été le premier pays à signer et à ratifier le Protocole sur la libre circulation des personnes. Paul Kagame a par ailleurs piloté le lancement du marché unique africain du transport aérien, qui constitue une étape importante sur la voie de l'intégration africaine.

Néanmoins, le débat sur les réformes de l'UA a peu à peu évolué : la perspective de l'attribution de certains pouvoirs décisionnels à la Commission de l'UA et à d'autres organes tels que le Parlement panafricain s'est transformée en une réforme plus modeste, peut-être même cosmétique, des structures des institutions intergouvernementales africaines.

L'idée sous-jacente à la délégation de certains pouvoirs aux institutions africaines est de leur permettre d'agir en fonction des aspirations des Africains, au-delà des restrictions des États qui, parfois, se retournent contre leurs propres citoyens.

Si les réformes en cours sont susceptibles de contribuer à faciliter l'intégration africaine et à apporter la prospérité et la paix à travers le continent, les politiques motivées par la souveraineté nationale demeurent un obstacle majeur pour relever les défis pressants de la gouvernance en Afrique.

La visite du CPS en Somalie devrait inclure les États fédéraux

Le CPS planifie de se rendre fin novembre en Somalie pour interagir avec diverses parties prenantes. Cette visite pourrait permettre de recueillir des informations sur la situation du pays, et éviter une aggravation des tensions entre le gouvernement et les États fédéraux.

La visite du CPS survient à un moment crucial de l'effort global visant à soutenir les avancées réalisées pour rétablir la paix en Somalie. Malgré les nombreux défis auxquels il est confronté, le pays a enregistré de nombreux progrès depuis août 2012 et la fin de la troisième période transitoire, en grande partie grâce aux efforts déployés par la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) et ses partenaires internationaux. Les progrès effectués dans la lutte contre le groupe islamiste Al-Shabaab et la consolidation du système fédéral du pays témoignent de ces avancées. Toutefois, la situation demeure fragile et le pays pourrait rapidement subir un recul dans certains domaines.

Les tensions entre les États fédéraux et le gouvernement

Les progrès sont compromis par des tensions entre le gouvernement central et les États fédéraux. Début septembre, les cinq États fédéraux ont suspendu leur coopération avec le gouvernement central en raison de griefs sur l'allocation des ressources et le partage du pouvoir, d'allégations d'ingérence politique dans les affaires intérieures des États fédéraux et, selon ces derniers, d'un manque d'implication du gouvernement dans sa lutte contre Al-Shabaab. L'État d'Hirshabelle est le seul à avoir repris depuis lors sa coopération avec le gouvernement.

Les tensions et les griefs sous-jacents ne sont pas nouveaux et constituaient de fait l'un des principaux problèmes du gouvernement de l'ancien président Hassan Sheikh Mohamud. La situation s'est toutefois aggravée et menace aujourd'hui à plusieurs égards la stabilité politique du pays.

Les efforts engagés pour la reconstruction de l'État se fondent sur les États fédéraux. Le véritable danger est donc que ces tensions érodent ces efforts et isolent le gouvernement central, anéantissant ainsi les avancées réalisées contre Al-Shabaab.

L'une des forces d'Al-Shabaab demeure sa capacité à gérer, dans les zones qu'il contrôle, des structures parallèles à celles du gouvernement central. Tout signe d'instabilité politique à Mogadiscio affecte donc la capacité du gouvernement à gagner le respect des citoyens dans les zones contrôlées par Al-Shabaab et à les convaincre de son bien-fondé. La stabilité politique aux différents niveaux du gouvernement est également essentielle pour que celui-ci et les structures fédérales se concentrent sur la consolidation des acquis politiques et sécuritaires.

À l'approche des élections présidentielles de la mi-novembre 2018 dans l'État du Sud-Ouest, les parties prenantes nationales et régionales restent divisées

Des acteurs nationaux et régionaux divisés

Outre leur impact plus large sur la stabilité politique au niveau national, ces tensions préoccupent de nombreux milieux politiques pour les incidences qu'elles pourraient avoir sur la stabilité politique au niveau régional. En amont des élections présidentielles de la mi-novembre 2018 dans l'État du Sud-Ouest, les parties prenantes nationales et régionales se sont ainsi déchirées au sujet d'accusations de soutiens politique, financier et logistique importants dont deux des candidats auraient bénéficié de la part d'acteurs politiques au sein du gouvernement central.

La participation de ces deux candidats et l'apparente mobilisation des politiciens de Mogadiscio en leur faveur ont été perçues comme une ingérence du gouvernement central dans les élections des États fédéraux, et comme une tentative délibérée du président somalien Mohamed Abdullahi Farmajo

de pousser le président régional en exercice, Sharif Hassan Sheikh Adan, vers la sortie.

Ce dernier et les membres de la commission électorale régionale ont en conséquence démissionné de leurs fonctions, provoquant des tensions et affectant l'intégrité du processus électoral. Ces rebondissements ont éloigné encore davantage la perspective d'un dialogue cordial entre Mogadiscio et l'État concerné.

Comme le démontre l'exemple de l'État du Sud-Ouest, les processus politiques à l'échelon local tendent à se transformer en confrontations entre un gouvernement fédéral souhaitant voir élus des dirigeants régionaux qui lui sont fidèles et des acteurs régionaux opposés aux élites au pouvoir à Mogadiscio. Les tensions entre Mogadiscio et les États fédéraux sont aggravées par les dynamiques claniques existantes et par la méfiance qui prévaut entre dirigeants, constituant ainsi une menace réelle à la stabilité politique et sécuritaire en Somalie.

Au cours des prochaines années, plusieurs élections se dérouleront à travers le pays dont on peut prévoir qu'elles seront sûrement affectées par des tensions similaires.

En outre, la Somalie est actuellement aux prises avec les répercussions de la crise qui secoue le golfe d'Aden, même si certains États fédéraux et le gouvernement central diffèrent quant à leur alignement sur les acteurs en présence. Parmi les principaux enjeux qui requièrent une attention particulière, figurent également les préparatifs des élections de 2020-2021, les différends frontaliers entre le Somaliland et le Puntland, et les discussions en cours sur l'avenir de l'AMISOM et la capacité de l'armée nationale somalienne à prendre le relais des forces de l'Union africaine.

Pourquoi se concentrer sur les tensions politiques ?

Malgré tous ces enjeux concurrents, les tensions entre le gouvernement central et les États demeurent actuellement la principale menace pour les progrès accomplis en Somalie. Même si le gouvernement central refuse toute médiation extérieure pour apaiser ces tensions, une analyse de l'historique de la crise

montre bien que les gouvernements successifs n'ont pas été capables de trouver à l'amiable une solution durable aux griefs exposés. Le CPS doit donc faire en sorte que l'impasse politique constitue un objet central de sa visite.

Pour jouer un rôle dans l'apaisement de ces tensions, la mise en place de larges consultations à Mogadiscio, et en dehors, est toutefois nécessaire, d'autant plus que le gouvernement central est lui-même un acteur de la crise. Engager des discussions avec Mogadiscio sans inclure les États fédéraux ne manquera pas de soulever des questions quant à la neutralité de l'UA dans sa tentative de comprendre et de dénouer le conflit.

Il est important que, dans le cadre de cette visite, tous les efforts possibles soient consentis pour rencontrer tous les acteurs

Se rendre dans les États fédéraux ou rencontrer par un quelconque moyen, à Mogadiscio ou ailleurs, toutes les parties prenantes impliquées dans la crise démontrera la volonté du CPS de traiter avec elles. Toute action négligeant la pleine participation des autres acteurs au conflit risque de créer de nouvelles difficultés.

Au fil des ans, la perception par les groupes d'opposition que l'UA favoriserait les autorités gouvernementales a constitué l'un des principaux défis des visites de l'organisation dans les zones de conflit. Dans le cas de la Somalie, toute discussion avec le gouvernement de Farmajo qui ne prendrait pas en considération les préoccupations soulevées par les États fédéraux ne manquera pas de générer des problèmes. Et si les États fédéraux se disent ouverts à une médiation extérieure, engager des discussions avec eux sans tenir compte des susceptibilités à Mogadiscio ne fera qu'aggraver la situation. Il est donc important que, dans le cadre de cette visite, tous les efforts possibles soient consentis pour rencontrer tous les acteurs afin d'avoir une compréhension objective de la situation.

La nécessité d'une synergie avec les envoyés spéciaux

Un mois après sa nomination en tant qu'envoyé spécial des Nations unies en Somalie, Nicholas Haysom a entamé une série de visites pour comprendre et dissiper ces tensions. Début novembre, il s'est rendu dans plusieurs États régionaux, une indication claire de l'importance qu'il accorde à cet enjeu dans sa mission de « navette diplomatique » en Somalie. De son côté, l'envoyé spécial de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) pour la Somalie, Mohamed Ali Guyo, a également effectué une mission au Puntland en juillet dernier. Au cours de son séjour, il a amorcé le dialogue sur le différend frontalier au sujet de Tuqaraq entre le Somaliland et le Puntland.

Ces missions de terrain dans des zones de conflit ou donnant lieu à des préoccupations spécifiques devront être plus fréquentes

La visite du CPS doit prendre ces efforts en compte et trouver une synergie de manière à éviter les doubles emplois et à optimiser l'engagement de l'UA et de l'ONU dans leurs efforts pour surmonter les obstacles à la paix en Somalie.

Des options pour relever le défi

Ce n'est pas la première fois que l'UA saisit l'opportunité d'une visite de terrain pour recueillir des informations de première main, mais il est important que l'organisation panafricaine parvienne à faire de ces visites un réel outil de prévention et de résolution des conflits. Pour y parvenir, elle devra considérer un certain nombre de facteurs.

Premièrement, ces missions de terrain dans des zones de conflit ou donnant lieu à des préoccupations spécifiques devront être plus fréquentes, en particulier lorsque les avancées réalisées sont gravement menacées, comme en Somalie. Cela permettra au CPS de consolider sa capacité à recueillir des informations de première main et à l'UA de renforcer sa présence et sa pertinence sur le terrain, tout en facilitant sa prise de décision.

Il est également important que le CPS envisage de réaliser ces visites en amont des discussions et des réunions d'information sur les pays en question. Dans les cas où cela ne serait pas possible, des efforts devraient être faits pour que ces visites permettent d'aborder les questions soulevées lors des réunions du CPS.

Dans ce cas de figure, les options qui s'offrent au CPS relèvent principalement de ses mandats de diplomatie préventive et de bons offices. Il s'agit dans un premier temps de désamorcer les tensions croissantes, souligner la nécessité d'un consensus politique pour poursuivre les avancées, et encourager la mise en place de discussions au sujet des relations entre le gouvernement fédéral et les États régionaux dans le processus en cours de révision constitutionnelle en amont des élections de 2020–2021.

2020–2021

DATE PRÉVUE
DES ÉLECTIONS
PRÉSIDENTIELLES
EN SOMALIE

Retour vers le futur à Madagascar

Quelle que soit l'issue du scrutin, le prochain président malgache aura très certainement des intérêts à défendre. Les deux candidats en lice, qui s'affronteront lors du second tour qui aura lieu le mois prochain, ont déjà été présidents. Tous deux ont vu leurs candidatures aux élections de 2013 rejetées à la suite de l'intervention de la communauté internationale. Cette suspension avait été adoptée par les médiateurs de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) comme une solution de compromis après le coup d'État de 2009.

Selon les derniers résultats du scrutin du 7 novembre, après le dépouillement de 75 % des votes exprimés, Andry Rajoelina obtiendrait 38,95 % des voix. De son côté, son principal rival, Marc Ravalomanana, serait crédité de 36,8 % des suffrages, tandis que le président sortant, Hery Rajaonarimampianina, ne récolterait que 7,7 % des votes.

Selon la Commission électorale nationale indépendante, le taux de participation a été de 57 %. Ce chiffre est proche des 61 % enregistrés lors du premier tour des élections présidentielles de 2013. Sauf énorme surprise de dernière minute, le second tour opposera le 19 décembre Rajoelina, président entre 2009 et 2013, à Ravalomanana, qui a dirigé le pays de 2002 à 2009.

Rajoelina, ancien disc-jockey, a renversé Ravalomanana en mars 2009 à la faveur d'un coup d'État.

Ravalomanana s'est enfui en Afrique du Sud et a tenté pendant des années de regagner son statut de chef d'État légitime de Madagascar.

Les deux candidats en lice, qui s'affronteront lors du second tour qui aura lieu le mois prochain, ont déjà été présidents

La SADC, ainsi que d'autres acteurs, ont entrepris des négociations pour permettre à Ravalomanana de rentrer à Madagascar, où il avait été condamné pour des crimes liés à la crise de 2009. Un compromis a été trouvé et la SADC a convaincu les Malgaches d'organiser de nouvelles élections sans les candidatures de Rajoelina et Ravalomanana. Cette proposition d'exclure les deux principaux acteurs politiques est devenue l'option « ni-ni » : ni Rajoelina ni Ravalomanana.

En contrepartie, Rajoelina et Ravalomanana auraient obtenu l'amnistie pour toute implication qu'ils auraient pu avoir dans les turbulences ayant accompagné le changement de régime de 2009. L'accord n'a cependant jamais été pleinement mis en œuvre et nombreux sont ceux à Madagascar qui estiment que l'option « ni-ni » s'est avérée antidémocratique.

Rajaonarimampianina, ministre des Finances relativement peu connu, a été élu président en décembre 2013, avec le soutien de Rajoelina. Beaucoup s'attendaient à ce qu'il joue la partition de l'ancien disc-jockey, mais force est de reconnaître qu'il a fait preuve d'une relative indépendance dans ses fonctions, avec néanmoins un succès tout relatif. Il n'a pas non plus reçu un franc soutien de la part de la communauté internationale, la SADC étant passée à autre chose.

Deux anciens présidents jouissant encore d'une forte popularité

Les résultats du scrutin de la semaine dernière montrent que Rajoelina et Ravalomanana restent de loin les politiciens les plus populaires du pays, ou, à tout le moins, ceux disposant des moyens financiers les plus élevés et des réseaux les plus puissants du pays pour mener campagne. L'énormité des sommes dépensées par les deux candidats pour leurs campagnes a choqué de nombreux observateurs, considérant l'extrême pauvreté qui touche le pays.

Les rumeurs vont bon train concernant le soutien que certains candidats recevraient de gouvernements étrangers, mais il ne semble pas y avoir dans la législation malgache de limite applicable aux sommes que les candidats sont autorisés à dépenser pendant leur campagne.

Ce second tour scelle-t-il l'échec du projet de stabilisation politique de Madagascar mis au point par

la SADC après des années de tumulte ? Les mêmes acteurs s'apprêtant à remonter sur le ring après avoir écarté les autres candidats est-il un signe pour le pays d'un retour à la case départ ?

La SADC s'est impliquée à un moment où Madagascar était dans l'impasse. L'ancien président mozambicain Joaquim Chissano a mené pendant des mois les efforts diplomatiques pour parvenir à une solution. L'Union africaine (UA), les Nations unies, l'Organisation internationale de la Francophonie, la France, l'Afrique du Sud, parmi d'autres, ont joué un rôle dans la période qui s'est achevée par le scrutin de 2013.

La réconciliation, un élément de la feuille de route de la SADC

Les élections de cette année-là ont permis à Madagascar de réintégrer pleinement le giron de la communauté internationale grâce à la levée des sanctions de l'UA en janvier 2014. Une feuille de route dotée d'un volet sur la réconciliation entre les parties était également intégrée dans le projet de la SADC. Bien qu'une commission de réconciliation ait été mise en place, peu de progrès ont été réalisés dans ce domaine.

L'Union africaine, les Nations unies, l'Organisation internationale de la Francophonie, la France et l'Afrique du Sud ont joué un rôle dans la période qui s'est achevée par le scrutin de 2013

Il y a quelques mois, Rajaonarimampianina a tenté de modifier la législation électorale afin d'empêcher Ravalomanana et Rajoelina de prendre part au scrutin présidentiel. Ce sont les mêmes acteurs, cette fois-ci sous l'impulsion du chef d'État sud-africain Cyril Ramaphosa en sa qualité de président en exercice de la SADC et de son envoyé spécial Ramtane Lamamra, qui sont intervenus pour stabiliser la situation et ouvrir la voie à des élections inclusives.

Les élections du 7 novembre ont globalement été jugées libres et équitables, malgré le dépôt de plaintes au sujet des listes électorales et le manque de

transparence sur le financement des campagnes des candidats. Selon la mission d'observation électorale de la SADC, dirigée par le ministre zambien des Affaires étrangères Joseph Malanji, le scrutin s'est déroulé de manière paisible et ordonnée et en conformité avec les lois du pays. Les observateurs de l'Union européenne ont, quant à eux, déclaré que les quelques « irrégularités mineures » relevées n'influenceraient pas les résultats du scrutin.

Rajoelina doit faire oublier son image de jeune disc-jockey ayant volé la présidence à son prédécesseur

Comme cela se produit souvent lorsque les résultats sont aussi serrés, le mécontentement affleure et les accusations de fraudes commencent à émerger, surtout dans le camp de Ravalomanana. La politique malgache se caractérise par sa volatilité et est pour l'heure dominée par quelques politiciens relativement jeunes qui devraient rester en place pendant un certain temps.

Un enjeu électoral de taille

Pour Rajoelina et Ravalomanana, l'enjeu est de taille. Rajoelina doit faire oublier son image de jeune disc-jockey ayant volé la présidence à son prédécesseur. Certains affirment qu'il est irrité par l'attitude de Rajaonarimampianina qui n'a pas respecté la conduite à suivre après avoir reçu son soutien dans la course à la présidence.

Ravalomanana, estime pour sa part avoir été doublement dépossédé d'un mandat à la tête du pays, d'abord par le coup d'État de 2009, puis par la décision de l'exclure du scrutin de 2013. C'est aussi un riche homme d'affaires déterminé à récupérer ce qu'il a perdu lorsqu'il s'est retrouvé en exil, puis assigné à résidence après son mystérieux retour au pays en 2014.

Le rôle joué par la SADC à Madagascar pendant la période transitoire de 2009 à 2013 est clairement controversé. Pourtant, les bons offices de l'organisation régionale et de l'UA pourraient s'avérer à nouveau nécessaires pour que la paix prévale une fois que les résultats du deuxième tour auront été publiés, et ce, quel que soit le vainqueur.

Fiche de performance du CPS : des réunions fréquentes, mais peu de nouvelles initiatives

Entre août et octobre 2018, le CPS s'est réuni pour discuter de la situation en Libye, au Lesotho, en Guinée-Bissau, au Soudan du Sud, au Burundi, en République centrafricaine (RCA), au Darfour et de la question de l'Armée de résistance du Seigneur (LRA). Très peu de nouvelles initiatives ont cependant été lancées. Dans certains cas, comme celui du Burundi, le CPS a de nouveau appelé les organisations régionales à agir – en l'occurrence la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) – et dans d'autres, comme celui de la RCA, il a exprimé son appui aux initiatives entreprises par l'Union africaine (UA). Le CPS a également invité les acteurs internationaux à prendre en compte les divers efforts déployés par les représentants spéciaux de l'UA et par le Comité de haut niveau de l'UA concernant la Libye.

À plusieurs reprises, le CPS a chargé la Commission de l'UA (CUA) d'enquêter plus en détail sur les différents conflits et d'élaborer des stratégies.

Le CPS a également abordé certaines questions thématiques plus larges, notamment le mariage des enfants, les priorités de l'Afrique concernant la sécurité, la démocratie, le mois de l'Amnistie en Afrique, la Force africaine en attente (FAA) et l'état de la paix et de la sécurité sur le continent.

Souligner le « rôle central » de l'UA en Libye

Le 17 octobre, le CPS s'est réuni pour évoquer la « situation sécuritaire fragile qui prévaut en Libye » et a entendu un exposé du représentant spécial du président de l'UA dans le pays. Le Conseil a condamné les affrontements qui se déroulent en Libye et a partagé « sa préoccupation face aux ingérences extérieures dans les affaires de la Libye ». Le CPS souhaite par ailleurs que soit reconnu le rôle important de l'UA en Libye – dont le conflit est au centre des efforts déployés par les Nations unies et d'autres acteurs depuis 2011.

Le CPS a appelé les acteurs internationaux à prendre en compte les divers efforts déployés par l'UA en Libye

Mobiliser des ressources pour le Lesotho

Le 10 octobre, le CPS a discuté de la situation au Lesotho, à la suite de la mission de terrain effectuée au mois d'août. Il a félicité la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) pour ses efforts de stabilisation de la situation politique dans le pays et le positionnement de ses troupes. Le CPS y voit un exemple réussi de déploiement de la brigade en attente

Août 2018

MISSION DE TERRAIN DU
CPS AU LESOTHO

de la SADC dans le cadre de la FAA et a encouragé les autres régions à en prendre note. Le CPS a également remercié la CUA pour ses efforts en vue de trouver des fonds pour la force de la SADC et a ouvert la porte à une aide supplémentaire de l'UA, si nécessaire, à l'organisation régionale.

Quel avenir pour la FAA et la CARIC ?

Le 20 septembre, soit quelques semaines avant le débat sur le Lesotho, le CPS a abordé la question de la FAA. Il a demandé à la CUA de soumettre un projet d'harmonisation de la Capacité africaine de réponse immédiate aux crises (CARIC) et de la FAA, y compris les mesures que devront adopter l'UA et les communautés économiques régionales et les mécanismes régionaux (CER/MR) pour coordonner les coalitions ad hoc. Le Conseil a également exhorté la CUA à organiser d'urgence une réunion du Comité d'état-major militaire du CPS afin de proposer une feuille de route et un calendrier pour surmonter les défis auxquels la CARIC et la FAA sont confrontées en matière d'harmonisation.

Le CPS a décidé de réduire le nombre d'observateurs des droits de l'homme et d'experts militaires déployés au Burundi

Éradiquer la LRA

À la même date, le CPS a également organisé une réunion sur l'initiative visant à éliminer l'Armée de résistance du Seigneur. Malgré le retrait du contingent ougandais et des membres des forces spéciales américaines, l'UA a décidé de maintenir en place son Initiative de coopération régionale contre la LRA (ICR-LRA) afin de ne pas laisser un vide sécuritaire dans la région. Il a également demandé à la CUA de développer une stratégie de retrait dotée d'un calendrier réaliste et d'alternatives concrètes. En outre, la CUA a été invitée à entreprendre des consultations avec la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) en vue de fixer, dans le cadre de la FAA, les modalités d'un mécanisme sécuritaire alternatif, qui serait dirigé par la CEEAC, pour que la lutte contre la LRA soit finalisée de façon satisfaisante. La CUA a été chargée de définir une stratégie régionale pour stabiliser les zones affectées par la LRA, sur la base des enseignements tirés de la stratégie régionale pour la stabilisation des zones touchées par Boko Haram dans la région du bassin du lac Tchad.

Moins d'observateurs pour le Burundi

Le Burundi était à l'ordre du jour de la réunion du CPS du 19 septembre. Le Conseil a réitéré son appui aux efforts de médiation de la CEA. Il a demandé à la CUA d'assister le Burundi dans l'organisation d'un dialogue inclusif sur le renforcement de la démocratie et le respect des droits de l'homme. Le CPS a décidé de réduire le nombre d'observateurs des droits de l'homme et d'experts militaires déployés dans le pays, sans toutefois en fixer la limite, et a sollicité la CUA afin qu'elle poursuive ses efforts pour convaincre le Burundi de signer le

Le Burundi

FAIT L'OBJET DE
SANCTIONS DE L'UE

mémorandum d'accord concernant leur déploiement. En outre, il a appelé l'Union européenne à lever les sanctions adoptées contre le Burundi, en vue de favoriser le redressement socio-économique du pays.

Soutenir l'initiative de l'UA en RCA

Le 19 septembre, le CPS a également examiné, lors d'une rencontre distincte, la situation en RCA. Le CPS a pris note du fait que le Panel de facilitation de l'Initiative africaine pour la paix et la réconciliation en RCA avait remis au président Faustin-Archange Touadera une liste de 14 griefs et revendications formulés par les groupes armés. Le CPS a demandé au président de la CUA d'intensifier l'appui de l'UA à la mise en œuvre de l'Initiative africaine, notamment en fournissant un appui budgétaire pour convoquer un dialogue national.

Le mois de l'Amnistie en Afrique

Le CPS a célébré, le 4 septembre, le mois de l'Amnistie en Afrique pour la remise et la collecte des armes illégalement détenues. Le CPS a demandé à la CUA d'élaborer des directives techniques et opérationnelles sur la célébration périodique de cet événement par les acteurs nationaux et régionaux – l'une des principales nouveautés mises en place par le CPS dans ses efforts pour « Faire taire les armes d'ici 2020 ». Il a notamment invité la CUA à produire un compendium des expériences africaines et des bonnes pratiques dans l'exécution des programmes de désarmement volontaire.

La Charte de l'UA sur la démocratie est-elle adéquate ?

Le 22 août, le CPS s'est penché sur la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance. Le CPS a demandé à la CUA d'accélérer l'élaboration de lignes directrices pour l'amendement des constitutions nationales, qui seront universellement applicables à tous les États membres. Reprenant une décision similaire adoptée en 2014, le CPS a requis de la CUA de rassembler les constitutions de tous les États membres de l'UA pour référence et étude finale afin d'identifier les incohérences avec le principe de la bonne gouvernance et un constitutionnalisme standard.

La possible création de centres d'observation des migrations

La réunion du CPS du 16 août a eu pour thème les priorités de l'Afrique dans le domaine de la sécurité.

Le CPS s'est dit préoccupé par diverses menaces à la sécurité, notamment l'exploitation illégale des ressources, la corruption, le blanchiment d'argent et les mouvements illicites de capitaux. Il a également partagé son inquiétude sur les questions des migrations, de la traite des êtres humains, du terrorisme et des réseaux criminels organisés sur le continent.

Le CPS a demandé à la CUA d'accélérer la mise en place de centres d'observation des migrations dans chacune des cinq régions d'Afrique.

Il lui a également demandé de finaliser l'étude approfondie sur la mise en œuvre de l'architecture africaine de paix et de sécurité et l'architecture africaine de gouvernance, et à en soumettre le rapport pour examen au Conseil avant le sommet extraordinaire de l'UA des 17 et 18 novembre 2018.

Le CPS s'est déclaré préoccupé par les migrations, la traite des êtres humains, le terrorisme et les réseaux criminels organisés sur le continent

La CUA a également été conviée à accélérer la mise au point du mécanisme d'évaluation qui fait partie de la Feuille de route principale de l'UA sur les mesures pratiques pour faire taire les armes en Afrique à l'horizon 2020. Il s'agit notamment pour la CUA d'organiser une consultation sur les questions relatives à la division du travail entre l'UA et les organisations sous-régionales.

Mettre fin au mariage des enfants

Le CPS a tenu une réunion le 14 août sur l'élimination du mariage des enfants en Afrique. Les statistiques du Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) pour l'année 2018 montrent que « l'Afrique subsaharienne a actuellement les taux de mariage des enfants les plus élevés du monde, dépassant l'Asie du Sud, et qu'environ quatre filles africaines sur dix sont mariées avant l'âge de 18 ans ». Le CPS a demandé à la CUA d'accélérer la mise en place d'un mécanisme de suivi et d'évaluation fort, afin de mesurer les progrès réalisés par les États membres dans l'application des cadres juridiques existants pour mettre fin au mariage des enfants.

Entretien avec le *Rapport sur le CPS* Accord de paix de septembre au Soudan du Sud : « Ce n'est qu'un premier pas »

Un nouvel accord de paix a été signé au Soudan du Sud le 12 septembre dernier pour tenter de mettre fin à cinq années de guerre. Andrews Atta-Asamoah, expert à l'Institut d'études de sécurité pour la Corne de l'Afrique, s'entretient avec le *Rapport sur le CPS* au sujet du processus de paix et présente un bilan des perspectives.

L'accord de paix signé en septembre 2018 est-il toujours respecté ?

Depuis la signature de ce nouvel accord de paix, la situation a évolué au Soudan du Sud. Les principaux dirigeants de l'opposition sont rentrés à Juba, y compris le chef de l'opposition Riek Machar, pour prendre part à une grande cérémonie de la paix qui a eu lieu le 31 octobre. Le gouvernement a par ailleurs libéré certains prisonniers et de nouveaux efforts ont été entrepris pour créer plusieurs des institutions pertinentes prévues par l'accord, comme la Commission nationale de pré-transition, la Commission nationale de révision constitutionnelle et les mécanismes de contrôle et de vérification du cessez-le-feu. Enfin, les combats et les violences ont régressé dans tout le pays.

Au Soudan du Sud, la signature d'accords n'est généralement pas très difficile ; la vraie complexité réside plutôt dans leur pérennisation

Il est toutefois difficile d'affirmer que la réduction des hostilités serait uniquement imputable à l'accord de paix. L'incapacité des forces armées de l'opposition à égaler les capacités militaires du gouvernement, ce qui est le cas depuis un certain temps, a contribué de manière significative à la diminution des combats et des affrontements. Depuis la signature de l'accord, on peut affirmer que la violence a encore reculé. Mais il reste encore beaucoup à faire et il est trop tôt pour que quiconque puisse conclure avec certitude que l'accord est bel et bien respecté.

Je dirais que la plus grande réussite de l'accord a été jusqu'ici la mise en place d'un cadre qui semble permettre à toutes les parties de s'adapter progressivement à la réalité de l'urgence et la nécessité de la paix. Au Soudan du Sud, la signature d'accord n'est généralement pas très difficile ; la vraie complexité réside plutôt dans leur pérennisation. En ce sens, la signature de l'accord de septembre ne constitue qu'un tout premier pas.

18 septembre

SIGNATURE DE L'ACCORD
DE PAIX RÉVISÉ

Les réfugiés peuvent-ils d'ores et déjà envisager de rentrer chez eux ?

Ma réponse est simple : non. Des avancées ont été réalisées sur la voie de la paix, mais le pays est loin d'en être à l'étape où les réfugiés et les personnes déplacées devraient être rapatriés. Il faut saluer les quelques progrès effectués, mais il faut également faire preuve de la plus grande prudence afin de ne pas précipiter dans l'incertitude celles et ceux dont les villages et les moyens de subsistance ont été anéantis par des années de combats. L'ampleur des destructions dans certaines parties du pays est extrême. Il faudra du temps pour reconstruire les villages, restaurer les moyens de subsistance et rebâtir la confiance et l'espoir d'un retour.

Les principaux dirigeants de l'opposition sont-ils rentrés pour de bon à Juba ?

Comme je viens de le dire, un certain nombre de dirigeants de l'opposition, dont Machar, sont rentrés à Juba pour la cérémonie de la paix, qui a eu lieu le 31 octobre dernier. Depuis, Machar est retourné à Khartoum. D'autres chefs de l'opposition, dont Gabriel Changson, Joseph Bakasoro, Bafeng Munytil, Deng Alor et quelques autres, sont toujours à Juba. Lam Akol est lui aussi rentré à Khartoum. Pour l'heure, des sources proches de l'opposition indiquent que le retour définitif des principaux dirigeants au Soudan du Sud dépendra des dispositions de l'accord révisé, mais à l'occasion de grands événements pacifiques comme la célébration du 31 octobre, certains de ces dirigeants pourraient revenir temporairement à Juba.

Quelles sont les questions les plus urgentes à résoudre pour que l'accord de paix soit mis en œuvre et pour s'assurer que le pays ne retombe pas dans une guerre à grande échelle ?

Certains acteurs de l'opposition ne sont pas satisfaits de l'accord de paix sous sa forme actuelle. Leur plus grande insatisfaction, depuis un certain temps déjà, est que les doléances ne sont pas toutes traitées dans le document. De plus, l'accord révisé ne s'attaque pas aux causes sous-jacentes du conflit. Par ailleurs, certaines questions importantes absentes de l'accord révisé doivent être prises

en compte dans les efforts de « diplomatie de navette » de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) et des divers envoyés spéciaux régionaux, continentaux et internationaux.

Le plus urgent pour préserver l'accord est néanmoins de restaurer la confiance entre les parties, en particulier entre les principaux groupes d'opposition et le gouvernement. Si la confiance entre le président Salva Kiir et Riek Machar n'est pas rétablie, cet accord également sera voué à l'échec. Dans son discours prononcé à Juba à l'occasion de la cérémonie de la paix, David Shearer, représentant spécial du secrétaire général des Nations unies (ONU) et chef de la Mission des Nations unies au Soudan du Sud (MINUSS), a souligné que « l'ingrédient clé nécessaire à chaque étape est la confiance ». Je suis totalement d'accord avec lui.

À l'occasion de grands événements pacifiques comme la célébration du 31 octobre, certains dirigeants de l'opposition pourraient revenir temporairement à Juba

Parmi les autres questions importantes devant être examinées, notons la nécessité de susciter et de pérenniser l'engagement des parties envers la mise en œuvre intégrale de l'accord. Par exemple, même s'il est encourageant de constater que certains prisonniers ont été libérés, nombreux sont ceux qui demeurent encore derrière les barreaux. Le gouvernement doit également lever les obstacles mis en place par le Service de sécurité nationale (NSS) pour entraver l'accès humanitaire afin de tenir sa promesse d'alléger les souffrances dans le pays. À l'avenir, lorsque les armes se seront tues, toute avancée devra s'arrimer à un solide programme de réconciliation nationale.

Qui devons-nous remercier pour ce dernier accord de paix ? Les pays voisins ? L'IGAD ?

Ce fut un effort collectif. La dernière ronde de pourparlers à Khartoum a été menée par le Soudan

et l'Ouganda. Auparavant, c'est l'organisation régionale, l'IGAD, qui avait impulsé la mise en place du Forum de haut niveau sur la revitalisation, qui a servi de base aux pourparlers de Khartoum. La troïka (les États-Unis, la Norvège et le Royaume-Uni) et la communauté internationale en général ont joué un rôle important en faisant pression sur les acteurs régionaux et les belligérants pour qu'ils œuvrent en faveur de la paix. Le processus de paix au Soudan du Sud a mis en lumière un grand nombre de faiblesses institutionnelles et diplomatiques aux niveaux régional, continental et international. J'espère que ces enseignements pourront contribuer à améliorer les processus internes destinés à réformer les réponses aux crises sur le continent.

De l'avis général, la région et l'Union africaine ont jusqu'ici principalement favorisé le gouvernement

Quelles devraient être les priorités de l'Union africaine et en particulier du Conseil de paix et de sécurité (CPS) concernant le Soudan du Sud ?

Le CPS aura à appuyer les efforts régionaux visant à mettre en œuvre l'accord de paix révisé. De l'avis général, la région et l'Union africaine ont jusqu'ici principalement favorisé le gouvernement. A ce stade-ci, le CPS devrait être prêt à exercer les pressions nécessaires et à adopter des sanctions pour que tous les signataires respectent l'accord de paix. En plus d'être saisi de la question, l'envoyé spécial de l'UA aura à soutenir activement les efforts régionaux et internationaux. Le CPS devrait également être le fer de lance dans le renforcement des processus en matière de reddition de comptes et de justice, car il s'agit-là de la seule manière de contrer l'impunité qui sévit au Soudan du Sud et ailleurs.

Qu'advient-il si cet accord échoue ?

J'essaie de ne pas trop y penser, même s'il est tout à fait possible qu'un tel scénario se réalise. Je sais à quel point les Sud-Soudanais ont souffert de cette guerre. Pour l'heure, je n'ai connaissance d'aucun plan B sur le plan politique, que ce soit à l'échelle régionale ou continentale. Le plan A actuellement à l'œuvre constitue également le plan B. Je pense donc qu'il est nécessaire qu'il porte ses fruits. S'il échoue, la communauté internationale devra alors envisager la mise en place d'un gouvernement technocratique, ce que divers groupes d'opposition proposent depuis un certain temps déjà. Si un gouvernement technocratique devient l'option privilégiée, la première exigence d'une telle démarche devrait être d'exclure la classe dirigeante.

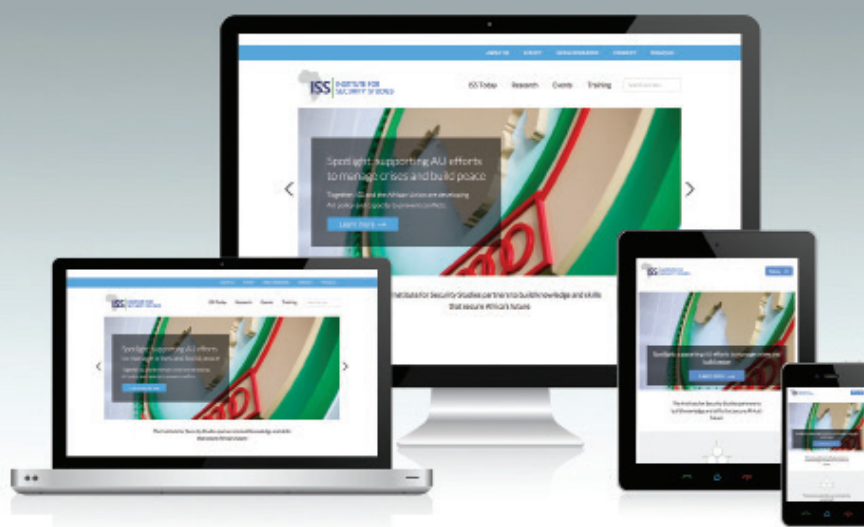
Khartoum

LIEU DES
POURPARLERS DE PAIX

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

Mohamed Diatta, chercheur, ISS Addis Abeba
Ndubuisi Christian Ani, chercheur, ISS Addis Abeba
Liesl Louw-Vaudran, consultante principale de recherche, ISS
Andrews Attah-Asamoah, attaché principal de recherche, ISS
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



**Hanns
Seidel
Foundation**

Ce rapport est publié grâce au soutien de la Fondation Hanns Seidel et du gouvernement du Danemark. L'ISS souhaite également remercier 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.

© 2018, Institut d'études de sécurité

Les droits des auteurs de l'ensemble de ce volume appartiennent à l'Institut d'études de sécurité et à ses auteurs, et aucune partie ne peut être reproduite, en tout ou en partie, sans l'autorisation expresse, par écrit, des auteurs et des éditeurs.

Les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement celles de l'Institut, de ses fiduciaires, des membres du Conseil consultatif ou des donateurs. Les auteurs contribuent aux publications de l'ISS à titre personnel.

ISSN 2075-6232

