



Rapport sur le Conseil de paix et de sécurité

Les putschistes soudanais ont mal évalué leurs options

Guinée : une transition qui fait fi de l'architecture africaine de gouvernance

Les ministres de l'UA au chevet du Parlement panafricain

Les priorités de l'Union africaine et des Nations unies coïncideront-elles en 2022 ?

Entretien avec le *Rapport sur le CPS* : Peter Maurer – « Faire face aux défis humanitaires de l'Afrique »

Les putschistes soudanais ont mal évalué leurs options

Après des mois de tensions croissantes, le scénario le plus redouté pour le Soudan est en train de se réaliser : le rejet par les militaires d'un régime civil démocratique. Le général Abdel Fattah al-Burhan, chef de l'armée et président du Conseil souverain, avait assuré aux Soudanais qu'il protégerait la révolution du peuple. Cette semaine, il a rompu cette promesse en renversant le gouvernement.

Le 25 octobre, l'armée a arrêté le Premier ministre Abdalla Hamdok et plusieurs dirigeants civils. Al-Burhan a décrété l'état d'urgence et dissous les deux organes du gouvernement de transition (le Conseil souverain et le cabinet) en invoquant des luttes intestines. Affirmant que sa décision permettrait d'éviter une guerre civile, il s'est engagé à nommer un gouvernement de technocrates pour diriger le pays jusqu'aux élections de 2023. Le coup d'État met fin au processus de transition de deux ans au Soudan, anéantissant les progrès accomplis dans la mise en place d'un gouvernement démocratique dirigé par des civils et compromet les élections de 2023.

En écho aux appels lancés par les dirigeants civils, à savoir les Forces pour la liberté et le changement et l'Association des professionnels soudanais, des milliers de Soudanais sont descendus dans la rue pour défendre la révolution. Dans les jours à venir, les rues de Khartoum, d'Omdurman et d'autres villes risquent d'être envahies par des manifestants, ce qui aggravera les tensions entre l'armée et les militants prodémocratie qui souhaitent le rétablissement de la Charte constitutionnelle.

Plus la situation devient ingouvernable, plus le risque de voir le Soudan s'enfoncer dans une spirale de dégradation politique et économique s'accroît, ce qui pourrait diviser l'armée et conduire à un contre-coup d'État. Dans les premières 24 heures qui ont suivi le coup d'État, huit personnes ont été tuées et plus de 100 autres blessées. Si les militaires et les civils adoptent des positions figées, les violations des droits de l'homme sont vouées à s'intensifier.

Présidence actuelle du CPS

Son Excellence Monsieur Alfredo Nuvunga, ambassadeur du Mozambique en Éthiopie et représentant permanent auprès de l'UA.

Les membres actuels du CPS sont

l'Algérie, le Bénin, le Burundi, le Cameroun, Djibouti, l'Égypte, l'Éthiopie, le Ghana, le Kenya, le Lesotho, le Malawi, le Mozambique, le Nigeria, le Sénégal et le Tchad

L'effondrement de la transition au Soudan

Les signes de l'imminence d'un coup d'État étaient perceptibles depuis des mois. Après une tentative de prise de pouvoir fin septembre, les dissensions entre les dirigeants civils et militaires se sont intensifiées, révélant l'ampleur des divergences politiques quant à l'avenir du Soudan.

Les militaires ont imputé ces dissensions aux difficultés économiques du pays. Mais les déclarations faites après le coup d'État déjoué de septembre ont mis en évidence plusieurs autres lignes de fracture. Tout d'abord, les travaux de la commission chargée de récupérer les fonds publics accaparés par les partisans d'el-Béchir et les récentes initiatives visant à déférer el-Béchir devant la Cour pénale internationale sont considérés comme relevant d'un

acharnement juridique envers les membres de l'armée fidèles à el-Béchir. Deuxièmement, rien n'indique que l'armée ait jamais envisagé de céder le pouvoir aux dirigeants civils. En témoignent la manière dont l'armée a négocié son entrée dans le processus de transition, la montée des tensions à l'approche de la date limite à laquelle l'armée était censée céder le contrôle du Conseil souverain aux civils, et le récent coup d'État.

Les dirigeants civils ne sont toutefois pas exempts de reproches. En raison de problèmes systémiques profondément ancrés et de la lenteur de la mise en place d'une aide internationale adéquate, ils ont tardé à améliorer la situation économique du pays. Plusieurs d'entre eux se sont en outre laissés entraîner dans des luttes de pouvoir autodestructrices, caractéristiques de l'ampleur des intérêts politiques au Soudan.

Le mauvais coup de l'armée

Aucun de ces défis n'est véritablement nouveau et les deux parties ne disposent que de peu d'options en dehors du cadre de négociation existant. La décision de l'armée de renverser la Charte constitutionnelle pourrait entraîner le Soudan dans de nouvelles difficultés. L'armée a très mal interprété le climat politique et sécuritaire du pays et les intentions de la communauté internationale. Malgré quelques manifestations en faveur du coup d'État et des défections au sein des Forces pour la liberté et le changement, la plupart des Soudanais sont opposés à toute implication de l'armée dans la vie politique.

Le Soudan est également vulnérable sur le plan économique et politique. L'économie ne peut survivre sans l'expertise technique et le soutien des partenaires du développement. L'armée aura du mal à changer cette situation si elle ne parvient pas à établir les relations extérieures dont elle a besoin. Les partenaires du Soudan, notamment les États-Unis et l'Union européenne, ont déjà laissé entendre qu'ils pensaient retirer leur aide économique. Compte tenu des difficultés auxquelles le Soudan est confronté, un tel scénario ne ferait qu'aggraver les perspectives économiques avec des conséquences néfastes sur le plan sécuritaire.

Quelles options pour la communauté internationale ?

À la suite du coup d'État manqué de septembre, les partenaires internationaux du Soudan ont tenté à plusieurs reprises de rétablir les relations. Le coup de

force d'Al-Burhan révèle l'échec de ces tentatives. Les acteurs internationaux doivent faire pression pour rétablir la Charte constitutionnelle et les institutions de transition, ainsi que pour faire respecter le calendrier du processus de transition. La Charte constitutionnelle doit être maintenue pour éviter un retour à la table des négociations.

Si l'armée rejette ces appels, les partenaires de développement du Soudan devront accroître la pression en suspendant leur soutien financier et en imposant des sanctions ciblées à ceux qui dans l'armée contribuent à aggraver la situation.

Considérant l'incapacité des dirigeants soudanais à s'accorder en amont du coup d'État du 25 octobre, il est crucial que toutes les parties à un éventuel nouvel accord de transition s'engagent dans un processus solide de réconciliation. Cela permettra d'éviter les luttes internes, qui pourraient conduire à une plus grande ingérence militaire.

Ce nouveau coup d'État démontre que les efforts de l'UA pour empêcher ce type de situation ne sont pas efficaces. L'organisation panafricaine a reçu de nombreux éloges pour avoir contribué à réduire considérablement le nombre de coups d'État en Afrique au cours des dix dernières années, mais leur multiplication en 2021 remet cet optimisme en cause.

Le coup d'État au Soudan offre à l'UA une occasion de se rattraper et de réfléchir à la tendance croissante qu'ont les dirigeants africains à recourir à des changements anticonstitutionnels de gouvernement pour accéder au pouvoir. Le Conseil de paix et de sécurité de l'UA doit immédiatement réviser ses pratiques et ses politiques en la matière, notamment en ce qui a trait au recours aux sanctions.

À ce titre, la décision adoptée le 27 octobre 2021 par l'UA de suspendre le Soudan de ses activités et l'insistance de l'organisation pour que la transition et son calendrier soient rétablis constituent une bonne nouvelle. L'UA doit promouvoir le dialogue entre les acteurs politiques soudanais et prendre la tête des efforts visant à faire respecter les droits de l'homme dans le pays.

L'UA doit toutefois se préparer à résister aux pressions que ne manqueront pas d'exercer ses États membres favorables à l'armée. Plus important, elle doit soutenir la volonté du peuple soudanais et non celle des dirigeants du pays, comme l'exige la déclaration marquant le 50^e anniversaire de l'Organisation de l'unité africaine / UA.

Guinée : une transition qui fait fi de l'architecture africaine de gouvernance

Le 5 septembre 2021, la Guinée a vécu un nouveau coup d'État, dirigé par Mamady Doumbouya, chef des forces spéciales. Il s'agissait du troisième coup d'État en Guinée depuis son indépendance en 1958 ainsi que du troisième à secouer l'Afrique de l'Ouest en un peu plus d'un an (après le double coup d'État au Mali en août 2020 puis en mai 2021).

Cette intrusion militaire dans le jeu politique guinéen est le signe de l'échec de la transition civile initiée en 2010 pour instaurer un régime démocratique. Elle met également en lumière les défis auxquels sont confrontées les normes régionales et continentales visant à éradiquer les prises de pouvoir militaires. En effet, la persistance des coups d'État en Afrique met à l'épreuve les dispositions normatives qui promeuvent la bonne gouvernance.

La transition tumultueuse de 2010

Le coup d'État de septembre 2021 marque la fin des tentatives de transition politique démocratique en Guinée. En 2008, des soldats de l'armée guinéenne dirigés par le capitaine Moussa Dadis Camara avaient profité de la mort du général Lansana Conté – au pouvoir depuis 1984 – pour s'emparer du pouvoir.

La Guinée a par la suite connu deux années d'une transition difficile et violente. Le processus électoral qui devait ramener le pays à une situation de normalité politique a permis à Alpha Condé, un opposant politique de longue date, d'accéder au pouvoir avec pour mission de construire la démocratie. Aussi historique qu'elle ait pu paraître, l'arrivée au pouvoir de Condé et sa contribution à la démocratisation n'ont pas répondu aux attentes des citoyens.

Les normes démocratiques telles que la séparation des pouvoirs, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'ont manifestement pas pénétré les institutions politiques guinéennes de l'après-transition. Le président Condé a fait tout ce qu'il pouvait pour modeler le nouveau système politique à son avantage, une pratique courante dans les pays dont les trajectoires démocratiques éludent la mise en place d'institutions fortes et de contre-pouvoirs efficaces.

Le régime de Condé a pris pour cible et arrêté des dirigeants de l'opposition, instrumentalisé les tensions entre les communautés et interdit les manifestations, tout en développant un appareil militaire répressif pour asseoir sa légitimité. Les espoirs des citoyens en matière de gouvernance démocratique ont été anéantis lorsque Alpha Condé a modifié la Constitution de 2010 afin de briguer un troisième mandat controversé, ce contre quoi il s'était élevé pendant ses années d'opposition politique aux présidents Sekou Touré (de 1958 à 1984) et Lansana Conté (de 1984 à 2008).

5 septembre
2021

COUP D'ÉTAT EN GUINÉE

Et la Guinée a effectivement sombré dans l'autoritarisme, entre les manifestations violemment réprimées, la corruption et l'effondrement du consensus politique, qui avait guidé la transition en 2010. Après le référendum sur la révision constitutionnelle, les résultats de l'élection présidentielle de 2020 ont été contestés, ternissant la légitimité de Condé.

L'ambivalence de la communauté internationale

Bien souvent, la crainte des coups d'État pousse les dirigeants à négliger l'armée, à y semer la discorde ou à nommer des officiers militaires influents dans des ambassades étrangères. Elle peut également conduire un gouvernement à investir davantage dans des unités spéciales, dédiées à la protection du président et de ses proches alliés, que dans les troupes. Deux conséquences en résultent : soit ces mesures rendent le président vulnérable si sa légitimité institutionnelle et populaire n'est pas suffisamment solide pour prévenir une révolution de palais, soit elles sont susceptibles d'inciter les officiers de rangs inférieurs à monter un coup d'État.

Fondées en 2018 et puissamment équipées pour contrer les menaces potentielles de l'extrémisme violent, les forces spéciales responsables du coup d'État ont également réprimé les manifestations contre la candidature de Condé à un troisième mandat et contre les résultats des élections présidentielles. Pourtant, la loyauté de cette unité d'élite envers le régime était divisée et a influencé sa décision de mettre fin au règne de Condé afin de répondre aux aspirations légitimes des citoyens.

La réaction des partenaires extérieurs de la Guinée contraste avec la jubilation avec laquelle tout le pays a accueilli le coup d'État, et probablement la région, voire au-delà. L'Union africaine (UA) et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ont émis des réprimandes de principe à l'encontre du coup d'État pour ne pas avoir sanctionné les actions et décisions de Condé à l'origine du déraillement du processus démocratique.

La CEDEAO a suspendu la Guinée de ses instances et imposé des sanctions aux dirigeants militaires — des décisions approuvées par l'UA, qui a exigé la libération immédiate de Condé et une courte transition vers un régime civil. Aucune de ces demandes n'a été prise en compte par la junte.

Les réactions et les décisions des organisations du continent s'inspirent des cadres normatifs existants destinés à promouvoir la bonne gouvernance dans le cadre de l'architecture de paix et de sécurité. Cependant, l'absence de réaction ferme de la part de ces mêmes organisations vis-à-vis des dirigeants en place concernant leurs abus de pouvoir, leurs manipulations constitutionnelles et électorales, et leur mépris pour l'architecture africaine de gouvernance, compromet leur autorité et leur crédibilité.

L'UA, de manière stratégique, n'a pas suspendu le Tchad de ses instances à la suite du coup d'État survenu au début de l'année. Ce qui a conduit de nombreux observateurs à alléguer l'existence d'un traitement préférentiel et a renforcé la perception que l'organisation continentale ferait preuve de deux poids deux mesures. Cette ambivalence alimente le mécontentement à l'égard d'organisations régionales et continentales déjà critiquées pour leur manque de cohérence dans les crises politiques.

La CEDEAO a suspendu la Guinée de ses instances et a imposé des sanctions aux dirigeants militaires

Par conséquent, les défis auxquels sont confrontés la communauté internationale et les acteurs régionaux, ainsi que leur incapacité à lutter efficacement contre les dirigeants qui manipulent les processus politiques, sapent l'autorité et la mise en œuvre de leurs décisions. Il ne fait guère de doute que la position de l'UA sur le Tchad a des répercussions sur les transitions en cours en Guinée et au Mali.

Une charte pour fixer des repères

La Guinée dispose désormais d'une nouvelle charte de transition approuvée le 28 septembre par le Conseil national pour le rassemblement et le développement. Le document prévoit la création d'un Conseil national de transition qui servira d'organe législatif, la nomination d'un Premier ministre civil qui dirigera le gouvernement et la rédaction d'une nouvelle constitution.

La charte répond aux exigences de l'UA et de la CEDEAO puisqu'elle interdit aux membres des organes de transition, y compris le président par intérim, de se présenter aux futures élections. Si ces éléments jettent

un éclairage sur l'intention de la junte militaire de transférer le pouvoir, des doutes subsistent quant à la durée de la transition.

En principe, l'UA et la CEDEAO préconisent une transition de six mois. Pour les nouvelles autorités guinéennes, la durée sera déterminée par les forces sociales et politiques du pays, en tenant compte des principales tâches à accomplir avant le transfert du pouvoir.

Les trois derniers coups d'État sur le continent devraient susciter un débat sur le rôle de l'armée et des agences de sécurité dans les processus politiques

L'objectif global de la transition guinéenne est ce que l'on appelle la « refonte de l'État », comprise comme la mise en place d'un nouveau pacte politique basé sur les normes démocratiques et leurs mécanismes de protection. L'UA et la CEDEAO ont la possibilité d'accompagner la transition guinéenne, en étant garantes du processus électoral.

Une voie incertaine

En Afrique de l'Ouest, le passé a révélé que les transitions politiques qui ont suivi les coups d'État sont pleines d'incertitudes, car des contradictions peuvent apparaître. L'expérience montre que les coups d'État ne conduisent presque jamais à des pratiques de bonne gouvernance. En 2008, la transition en Guinée a failli s'effondrer lorsque le capitaine Dadis Camara s'est fait tirer dessus par son aide de camp. Pour l'heure, la plupart des unités de l'armée ont prêté allégeance aux putschistes de septembre, mais les divisions au sein de l'appareil de sécurité doivent faire l'objet d'une étroite surveillance. Toute nouvelle divergence entre les acteurs de la transition devra faire l'objet d'une consultation.

La transition en Guinée doit se concentrer sur les tâches immédiates et urgentes visant à affiner le cadre démocratique national. Les questions substantielles à long terme, telles que la lutte contre la corruption, l'amélioration de la réforme du secteur de la sécurité, les projets de justice et de réconciliation nationale et les projets de développement socioéconomique, devraient être laissées aux futures administrations élues. Ces projets sont souvent utilisés comme des excuses pour prolonger la transition, retardant ainsi le retour à un ordre politique fondé sur la Constitution.

Ce processus permettra à l'UA, à la CEDEAO et aux partenaires de la Guinée de réexaminer leur approche face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement et aux facteurs provoquant l'intrusion de l'armée dans la vie politique d'un pays. Les trois derniers coups d'État sur le continent devraient susciter un débat ou une remise en question du rôle de l'armée et des agences de sécurité dans les processus politiques afin de garantir la stabilité. Les leçons tirées de ces expériences devraient orienter la réponse internationale face aux coups d'État et aux changements anticonstitutionnels de gouvernement vers une cohérence et une synergie accrues des actions menées contre les dirigeants qui transgressent ainsi les normes nationales et continentales.

2020

UN SCRUTIN
PRÉSIDENTIEL CONTESTÉ

Les ministres de l'UA au chevet du Parlement panafricain

Le Conseil exécutif de l'Union africaine (UA), composé des ministres des Affaires étrangères des pays membres de l'UA, a vivement critiqué le «manque de décorum» des membres du Parlement panafricain (PAP) et les violences physiques et verbales «qui ont porté atteinte à l'image de l'UA». Il a demandé à la Commission de l'UA d'intervenir jusqu'à ce que le PAP remette de l'ordre dans ses affaires.

Cette décision fait suite aux incidents survenus en mai et juin 2021, lorsque des parlementaires africains ont semé le désordre au sein de l'institution au sujet d'un différend concernant l'élection d'un nouveau président du PAP. Des candidats du Mali et du Soudan du Sud ont fait l'objet d'accusations proches de la diffamation et des disputes entre délégués d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique australe ont dégénéré en bagarre. La séance plénière du PAP a été suspendue jusqu'à nouvel ordre.

Il reste à voir, cependant, si cette décision des ministres de l'UA résoudra les problèmes de fond qui sous-tendent la débâcle du PAP, notamment sa mauvaise gestion financière. La manière dont on répondra à cette question pourrait servir de leçon aux parlements régionaux du continent qui peinent également à affirmer leurs positions et à montrer leur pertinence.

Si une mise sous surveillance du PAP peut sembler nécessaire au vu des récents événements et des accusations persistantes de mauvaise gestion financière, certains estiment que cette mesure serait contraire aux objectifs initiaux du Parlement. Celui-ci est en effet censé refléter la séparation des pouvoirs qui prévaut dans les démocraties traditionnelles et examiner les décisions de l'UA, plutôt que l'inverse. Le fait que nombre des 235 parlementaires du PAP n'aient pas été élus de façon libre et équitable complique encore davantage les relations entre des membres venant de divers horizons politiques ainsi que la quête de légitimité de l'organe.

Soutien au principe de rotation

Lors de sa réunion du début du mois qui portait sur les modalités de la nomination de la présidence du Parlement pour les cinq prochaines années, le Conseil exécutif a débattu des troubles du PAP. À la suite de cette rencontre, qui s'est tenue les 14 et 15 octobre, le

Conseil a noté que l'élection du président du PAP et de ses quatre vice-présidents devait suivre le principe de rotation régionale.

Cette décision est conforme au protocole de 2001 établissant le PAP et aux décisions et recommandations ultérieures de l'UA qui donnent à chacune des cinq régions la possibilité de diriger cet organe. Le Conseil a donc donné pour consigne au PAP de limiter les candidatures à sa présidence aux régions qui n'ont pas encore occupé ce poste. Cette décision vient appuyer la position du groupe parlementaire d'Afrique australe, qui considère que les candidats d'Afrique de l'Ouest, d'Afrique de l'Est et d'Afrique centrale devraient être écartés d'un scrutin qui ne devrait être ouvert qu'à des candidats issus de régions n'ayant jamais occupé le poste de président du PAP, à savoir l'Afrique australe et l'Afrique du Nord.

Il reste à voir si cette décision des ministres de l'UA résoudra les problèmes de fond qui sous-tendent la débâcle du PAP

Lors de sa première mandature, de 2004 à 2009, le PAP était dirigé par l'ancienne députée Gertrude Mongela, originaire de Tanzanie (Afrique de l'Est). De 2009 à 2012, la présidence du PAP a été confiée à Idriss Ndele Moussa, ressortissant du Tchad (Afrique centrale). Entre 2012 et 2015, c'est Bethel Nnaemeka Amadi, un ex-député du Nigeria (Afrique de l'Ouest), qui a pris la tête de l'organisation.

En 2015, cependant, le poste a été «détourné», selon une déclaration d'un responsable du PAP, par le candidat de l'Afrique centrale, le Camerounais Roger Nkodo Dang, qui a été réélu en 2018. Actuellement, la présidence par intérim de l'institution est assurée par

Chief Fortune Charumbira, originaire du Zimbabwe (Afrique australe), qui est également candidat à la succession de Nkodo Dang.

Le Conseil a ordonné que les prochaines élections soient organisées par le Bureau du conseiller juridique de l'UA, et non par le conseiller juridique du secrétariat du PAP, comme c'était le cas auparavant. Il a également demandé à ce que le président de la Commission de l'UA, Moussa Faki Mahamat, et le commissaire aux Affaires politiques, à la Paix et à la Sécurité de l'UA, Bankole Adeoye, soient présents lors du scrutin.

Demande en faveur d'une enquête indépendante

Le Conseil a par ailleurs demandé qu'une enquête indépendante soit entreprise sur les incidents survenus en mai et juin 2021 et que les responsables soient sanctionnés. Il a également enjoint au conseiller juridique de l'UA d'examiner les règles de procédure du PAP — y compris la question controversée de la rotation régionale — et de les harmoniser avec celles des autres organes de l'UA.

Les opposants à la position de l'Afrique australe sur le principe de rotation régionale de la présidence du PAP font valoir qu'il a été adopté en 2017 et qu'il n'est pas rétroactif. Par conséquent, toutes les régions du continent, à l'exception de l'Afrique centrale, devraient être en mesure de présenter des candidats.

Les problèmes de fond du PAP

Les problèmes au sein du PAP sont bien plus profonds que les incidents auxquels on a assisté récemment. En effet, la corruption, le népotisme et la mauvaise gestion sont des problèmes tenaces, qui ont également été soulignés par les ministres dans leur décision sur le PAP. Le rapport de la mission d'enquête de la Commission de l'UA, publié fin septembre, indique qu'un rapport d'audit antérieur avait déjà signalé ces problèmes. Le Conseil a ainsi demandé que l'on remédie aux irrégularités identifiées et qu'un rapport sur les mesures correctives prises par le PAP soit présenté lors de la réunion du Conseil de juillet 2022.

À l'époque de l'audit, l'Afrique du Sud - le PAP est basé à Midrand dans la périphérie de Johannesburg — avait été accusée de ne pas lui fournir un soutien

suffisant. La ministre sud-africaine des Relations internationales et de la Coopération, Naledi Pandor, avait alors exprimé son mécontentement à l'égard de la mission d'enquête et avait déclaré que ces accusations étaient déplorables au vu des ressources considérables que l'Afrique du Sud consacrait au PAP. Elle avait par ailleurs déclaré que le pays prévoyait construire un nouveau siège pour tous les organes de l'UA.

Si le PAP est renforcé et pris au sérieux en tant qu'organe consultatif de la Conférence de l'UA, il pourrait devenir un modèle pour les parlements régionaux

Ce projet pourrait résoudre la question récurrente des accords avec le pays hôte, qui affecte également l'Agence de développement de l'UA – Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (AUDA-Nepad), hébergée par l'Afrique du Sud, de même que le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs.

Un pouvoir législatif qui renforcerait le PAP

Au-delà de ces problèmes de gestion et de fonctionnement se cache la réticence des États africains à transformer le PAP en un organe législatif à part entière, ce qui pourrait améliorer considérablement la mise en œuvre des décisions de l'UA et renforcer l'intégration continentale. Ce problème se retrouve dans d'autres parlements régionaux du continent paralysés par un manque de pouvoir réel. Si le PAP est renforcé et pris au sérieux en tant qu'organe consultatif de la Conférence de l'UA, il pourrait devenir un modèle pour d'autres parlements similaires.

En 2014, la Conférence de l'UA a adopté le protocole dit « de Malabo », qui confère au PAP des pouvoirs législatifs accrus. Jusqu'à présent, seuls 12 États membres de l'UA ont ratifié le protocole, sur les 28 ratifications nécessaires à son application. Dans sa récente décision, le Conseil invite à nouveau les États membres à consentir à ce changement. Toutefois, celui-ci risque de ne pas intervenir tant que le PAP sera perçu comme un organe en difficulté qui coûte cher sans pour autant se prévaloir de réalisations significatives.

Les priorités de l'Union africaine et des Nations unies coïncideront-elles en 2022 ?

Le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'Union africaine (UA) et le Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) tiendront leur 15^e réunion consultative les 15 et 16 décembre 2021. Cette rencontre déterminera le degré de convergence des plans de travail des deux organes pour l'année à venir.

Ces réunions annuelles, qui ont été lancées en 2007, sont « destinées à renforcer la coopération et la collaboration des deux conseils en matière de paix et de sécurité en Afrique ». Cette année, la rencontre clôturera une série de discussions formelles et informelles entre l'ONU et l'UA et aura été précédée d'un débat ouvert de haut niveau du CSNU sur la coopération entre les deux organisations. Ce débat, qui s'est tenu le 28 octobre, a été présidé par le Kenya en sa qualité de président du CSNU.

S'ensuivra le 5 novembre une discussion du groupe de travail conjoint ONU-UA sur la paix et la sécurité et le 1^{er} décembre, le Secrétaire général des Nations unies, Antonio Guterres, rencontrera le président de la Commission de l'UA, Moussa Faki Mahamat.

Alors que les deux organisations sont en train de définir les priorités qu'elles souhaitent voir abordées lors des discussions de la mi-décembre, il reste à voir si certaines questions litigieuses telles que la situation en Éthiopie y figureront. Il est toutefois probable que le financement des opérations de paix menées par l'UA, l'avenir de la mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) et la menace terroriste croissante seront à l'ordre du jour.

Harmoniser les enjeux, éviter les chevauchements

L'ONU et l'UA sont les deux principaux organes de décision concernant la gestion des crises en Afrique où se déroulent près de 70 % des crises actuellement examinées par l'ONU. Au vu du rôle prépondérant de l'UA dans ce domaine, il convient d'éviter les chevauchements d'activités. L'harmonisation de leurs priorités respectives est donc essentielle au travail des deux conseils, car elle renforce la synergie, la planification et la complémentarité de la mise en œuvre de leurs interventions.

Au cours de l'année écoulée, le Soudan, le Soudan du Sud, la Somalie, la République centrafricaine

(RCA), la Libye et le Mali ont concentré l'attention des deux conseils qui y ont chacun mené un certain nombre d'initiatives. En RCA, l'attention du CSNU s'est portée cette année sur le travail de la Mission multidimensionnelle intégrée de stabilisation des Nations unies et sur la persistance des combats entre les forces gouvernementales et l'opposition armée.

De son côté, le CPS a entrepris une visite de terrain en RCA en juin 2021 afin de suivre la mise en place de l'Accord politique pour la paix et la réconciliation de 2019 entre le gouvernement et les groupes armés, ainsi que la formation d'un nouveau gouvernement.

Le CSNU a fréquemment discuté de la situation en Somalie, en particulier d'al-Shabaab, de la situation humanitaire et de la crise politique résultant des tensions entre le président Mohamed Abdullahi Mohamed (Farmajo) et le Premier ministre Mohamed Roble. Le CPS s'est quant à lui préoccupé de la situation politique dans le pays et de la mise en œuvre du mandat de l'AMISOM, y compris le format que prendra la mission après 2021. L'avenir de cette dernière et l'implication de l'UA en Somalie seront abordés lors de la prochaine réunion entre les deux organes.

Au cours de l'année écoulée, les deux conseils ont également traité de la mise en œuvre des accords de paix transitoires au Soudan et au Soudan du Sud. Le CPS y a entrepris des missions de terrain en mars et avril 2021. Le CSNU et le CPS ont par ailleurs chacun débattu du retrait prévu de la Mission de stabilisation des Nations unies en République démocratique du Congo (RDC) et de l'application de l'Accord-cadre de paix, de sécurité et de coopération pour la RDC et la région des Grands Lacs.

Les deux conseils ont parfois adopté des approches différentes face à certaines situations. Si celle de l'Éthiopie et le conflit du Tigré ont souvent été débattus par le CSNU au cours de l'année écoulée, le CPS n'a quant à lui pas consacré autant de temps à cette

question. Et les troubles dans le nord du Mozambique n'ont retenu l'attention d'aucun des deux organes.

Quand on observe les préoccupations de chacun des deux conseils, il semble évident que leurs priorités pourraient être facilement harmonisées concernant certaines situations nationales. Étant donné leurs divergences sur la crise éthiopienne, le CSNU pourrait demander que cette question figure à l'ordre du jour de la réunion de décembre, mais le CPS devrait rejeter cette requête. L'Éthiopie siège actuellement au CPS, qui a tendance à ne pas aborder les conflits internes de ses États membres.

Coups d'État, élections et prolifération des armes

La recrudescence de coups d'État militaires sur le continent en 2021, notamment au Mali, au Tchad et en Guinée, ainsi que les tentatives de coup d'État au Niger et au Soudan, devraient faire l'objet de longs débats lors de la rencontre de décembre. Cependant, le fait que le coup d'État en Guinée n'ait pas fait l'objet de discussions au sein du Conseil de sécurité de l'ONU suscite des interrogations parmi les experts.

Les crises liées aux élections devraient être un autre sujet de discussion, étant donné que des élections aussi importantes que controversées sont prévues en Libye, au Mali et en Somalie cette année. La prolifération des armes légères et de petit calibre, l'insécurité due aux changements climatiques et les appels du CPS en faveur d'un meilleur accès aux vaccins contre la Covid-19 constitueront également des sujets majeurs de préoccupation.

Les deux conseils reconnaissent la persistance de la menace que représentent le terrorisme et l'extrémisme violent pour le continent. Le CSNU a ainsi effectué une visite de terrain au Mali et au Niger en octobre 2021 et le CPS appelle régulièrement à l'adoption d'une réponse globale face à cette menace, y compris des interventions militaires coordonnées, une proposition à laquelle n'adhère pas le CSNU.

Des divergences qui perdureront en 2022

Les difficultés de l'UA à accéder aux contributions obligatoires de l'ONU en tant que source prévisible et durable de financement de ce type d'interventions sont une source de discorde entre les deux conseils. Il

est probable que cette question demeure une priorité du CPS, mais on peut s'attendre à ce qu'elle reste une pierre d'achoppement majeure avec le CSNU.

Les différences de vues entre le CSNU et le CPS sont particulièrement marquées en ce qui concerne le financement des opérations de soutien à la paix dirigées par les Africains. Le CSNU a accepté en 2016 une proposition de partage des coûts suivant laquelle l'UA financerait 25 % de ses opérations. Cette proposition a toutefois été rejetée par certains membres de l'UA qui s'opposaient à l'utilisation du Fonds pour la paix de l'UA pour les déploiements menés par l'Afrique. Les membres permanents du CSNU ont à nouveau rejeté cette idée en 2018.

Certains experts recommandent au CPS de ne pas soulever à nouveau cette question lors de la rencontre de décembre, même si un consensus sur les priorités d'utilisation du Fonds pour la paix de l'UA a été trouvé. Selon eux, le CPS devrait plutôt parvenir à un accord à l'échelle de l'UA par le biais de nouvelles consultations et faire avancer le dossier lors du sommet de l'UA qui aura lieu en février 2022.

Autre sujet sensible : l'appel continu de l'UA à une réforme de l'ONU. Lors de son discours à l'Assemblée générale des Nations unies en septembre 2021, le président de la RDC et président en exercice de l'UA, Félix Tshisekedi, a de nouveau préconisé une réforme des Nations unies afin de renforcer le statut de l'Afrique dans le processus décisionnel mondial. Il a plaidé en faveur de l'attribution au continent de deux sièges permanents – avec droit de veto – et de deux sièges non permanents au CSNU. Si son appel montre bien l'importance qu'accordent les États africains à cette question, les experts estiment que les membres permanents du CSNU refuseront de la faire figurer à l'ordre du jour.

Au-delà des discours, les actions

La réunion de décembre s'inscrit dans le Cadre conjoint ONU-UA de 2017 pour un partenariat renforcé en matière de paix et de sécurité. Au-delà des intentions de coopération, la rencontre devrait viser des résultats concrets, notamment le suivi conjoint de la mise en œuvre des décisions antérieures, le partage de la planification et la synergie des activités. Il est crucial que l'UA continue à développer sa capacité à traiter les questions essentielles à la stabilité et au développement du continent, en reconnaissant que toutes ne s'aligneront pas sur celles des membres permanents du CSNU.

Entretien avec le *Rapport sur le CPS* : Faire face aux défis humanitaires de l'Afrique

Le *Rapport sur le CPS* s'est entretenu avec le président du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), Peter Maurer, sur la réponse à apporter aux fortes pressions exercées sur les populations par les conflits armés, les changements climatiques et la COVID-19.

Quelles sont selon vous les préoccupations humanitaires les plus urgentes en Afrique et quelle réponse le CICR leur apporte-t-il ?

Malheureusement, nous sommes témoins des impacts humanitaires directs et indirects des conflits armés et de la violence sur les populations de plusieurs pays et régions du continent. La situation dans le Sahel, la Corne de l'Afrique, en Afrique centrale et en Afrique méridionale est extrêmement délicate. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) est confronté à une fragmentation croissante des acteurs armés sur les champs de bataille, à une plus grande facilité d'accès aux armes et à leur utilisation en contradiction avec le droit international humanitaire (DIH) et à l'impact dévastateur des dynamiques de pouvoir nationales, régionales et mondiales dans la plupart des conflits de longue durée. La durée des conflits et leur impact négatif sur les individus et les structures sociales sont particulièrement préoccupants.

Ce qui m'inquiète le plus aujourd'hui, c'est le nombre croissant d'attaques contre les populations et la propagation de la violence intercommunautaire et criminelle

Ce qui m'inquiète le plus aujourd'hui, c'est le nombre croissant d'attaques contre les populations et la propagation de la violence intercommunautaire et criminelle dans les zones de conflit. De très nombreuses personnes ont du mal à satisfaire leurs besoins fondamentaux en raison des combats ou du manque d'accès à l'eau, à la nourriture, aux services de santé, aux installations agricoles et à des moyens de subsistance.

Aujourd'hui, l'Afrique concentre près de 85 % de la totalité des réfugiés et des personnes déplacées internes dans le monde, un chiffre qui ne cesse d'augmenter. En outre, le CICR a recensé cette année quelque 48 000 cas de personnes disparues en Afrique, un nombre qui ne représente malheureusement qu'une fraction de la réalité. C'est pourquoi je suis si inquiet de voir apparaître de nouvelles lignes de front. Nous savons tous que les conflits et le manque de stabilité affectent gravement la vie et les moyens de subsistance des populations. Ce qui rend les choses encore plus difficiles, ce sont les perspectives limitées de solutions durables.

En outre, nous ne devons pas sous-estimer l'impact combiné des chocs climatiques et des conflits qui continuent d'exacerber les vulnérabilités et

85%

DES RÉFUGIÉS ET
DÉPLACÉS INTERNES SE
TROUVENT EN AFRIQUE

les inégalités existantes. En l'absence de mesures pour aider les populations à s'adapter aux chocs des changements climatiques, nombre de personnes sont contraintes de se déplacer à l'intérieur de leur propre pays ou de trouver refuge hors de leurs frontières. La pandémie de Covid-19 se superpose à une situation humanitaire désastreuse, avec des répercussions socioéconomiques de grande ampleur, notamment dans les pays touchés par des conflits armés.

L'Afrique est une région importante pour le CICR, qui y consacre près de 45 % de son budget de terrain, soit près de 900 millions de dollars US cette année. Nous intervenons au travers de 26 délégations, couvrant 35 zones d'intervention, et employons actuellement environ 8 000 collaborateurs nationaux sur le continent.

La pandémie a mis en lumière l'accroissement des inégalités, la vulnérabilité des infrastructures essentielles et l'instabilité de l'accès aux soins

Le CICR travaille dans toute l'Afrique pour répondre aux problèmes de protection et pour aider les personnes victimes de conflits armés ou d'autres situations de violence. Nombre d'entre elles souffrent des effets de situations d'urgence d'origine climatique, de l'extrême pauvreté et de l'accès limité aux ressources et aux infrastructures essentielles.

Nous constatons que la Covid-19 n'est souvent pas le problème principal pour les communautés touchées, dont les préoccupations dominantes sont la persistance de la violence et le manque d'accès à l'eau potable ou à la nourriture. La pandémie a cependant mis en lumière l'accroissement des inégalités, la vulnérabilité des infrastructures essentielles et l'instabilité de l'accès aux soins dans de nombreux contextes précaires.

Notre objectif est de répondre de manière systémique à ces défis complexes et imbriqués en réhabilitant les infrastructures essentielles, en renforçant les capacités locales et en créant des solutions en collaboration avec les populations touchées. Nous nous efforçons d'adapter notre réponse à la portée et à l'ampleur des besoins à long terme générés par les crises prolongées. Aujourd'hui, nous devons être flexibles et combiner des interventions d'urgence avec un renforcement de

la résilience à plus long terme pour aider les gens à retrouver des moyens de subsistance dans la dignité. Nous travaillons en étroite collaboration avec les branches nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pour y parvenir.

Quels défis anticipez-vous pour l'action humanitaire à travers le continent ?

Les acteurs humanitaires sont confrontés à plusieurs défis majeurs. Tout d'abord, il est de plus en plus difficile d'atteindre les personnes dans le besoin, en partie à cause de l'instabilité sécuritaire, mais aussi parce que l'espace humanitaire pour les organisations neutres ne cesse de se réduire.

Parmi les menaces qui pèsent sur l'espace humanitaire figurent les mesures et sanctions antiterroristes qui ne comportent pas de clauses d'exemption humanitaire, car elles excluent de leur champ d'application les activités exclusivement humanitaires menées par des organisations humanitaires neutres telles que le CICR. Les clauses d'exemption humanitaire préservent la capacité d'action des organisations humanitaires, comme le prévoit le DIH. Sans ces clauses, les organisations humanitaires comme le CICR risquent de ne plus avoir accès aux personnes touchées. Nous pouvons, par exemple, être empêchés de rendre visite aux personnes détenues par les parties à un conflit désignées comme terroristes, de soigner les blessés et les malades ou de faire en sorte que toutes les parties impliquées dans un conflit armé bénéficient du DIH.

Une de nos autres grandes préoccupations est l'accroissement de la violence contre les établissements de santé, les ambulances, le personnel médical et les patients. Cette tendance qui est inquiétante sape les capacités des systèmes de santé et empêche les gens d'accéder aux soins.

Comment le CICR soutient-il la nouvelle Agence humanitaire africaine ?

Nous nous félicitons de la création de l'Agence humanitaire africaine, d'autant que l'amélioration de l'efficacité humanitaire figure en tête de son programme. Actuellement, les conflits prolongés génèrent des besoins humanitaires plus importants qui dépassent de loin les ressources et les capacités disponibles pour y répondre. La participation active et la collaboration des gouvernements, du secteur privé et des acteurs du développement sont

nécessaires afin d'obtenir un impact plus durable pour les personnes qui luttent contre les conflits et la violence, souvent pendant des décennies et sur plusieurs générations.

L'agence peut apporter une forte valeur ajoutée concernant la promotion de l'action humanitaire sur le continent. Elle peut également améliorer la coordination, la mobilisation et le renforcement des capacités des États membres africains, notamment en matière de préparation et de rapidité d'intervention. La bonne riposte des Centres africains de contrôle et de prévention des maladies face à la Covid-19 démontre que de tels modèles sont susceptibles de renforcer les capacités et de mobiliser les pays, tout en consolidant la confiance dans les institutions africaines et en augmentant le potentiel de financement des interventions et des solutions durables par des fonds locaux.

Notre première préoccupation est la politisation et la manipulation de l'aide humanitaire, qui ont pour conséquence de rétrécir l'espace humanitaire

En sa qualité de partenaire de l'Union africaine (UA), le CICR a participé au processus de consultation qui a mené à la création de l'agence et a ainsi pu partager sa longue expérience des interventions d'urgence. Nous nous réjouissons à l'idée de collaborer avec l'agence pour répondre aux besoins humanitaires du continent.

Quel devrait être le rôle des opérations de soutien à la paix menées par l'UA dans l'action humanitaire ?

Les acteurs humanitaires se retrouvent souvent sur les mêmes théâtres d'opérations que les missions de soutien à la paix (MSP). Depuis sa création, le CICR travaille en étroite collaboration avec les forces armées afin de renforcer la protection des populations civiles. Nous engageons un dialogue avec les responsables militaires afin de limiter l'impact des opérations militaires sur la population et les biens civils.

Plusieurs représentants de pays fournisseurs de contingents participent chaque année à nos ateliers de haut niveau sur les règles internationales régissant les opérations militaires. Depuis le début de l'année 2021, nous avons formé plus de 3000 membres de la mission de l'UA en Somalie originaires du Burundi, de l'Éthiopie, du Kenya et de l'Ouganda dans le cadre d'activités de pré-déploiement.

Les MSP dirigées par l'UA pourraient jouer un rôle important dans le renforcement du respect du DIH, en utilisant leur influence sur les parties au conflit en vertu de leur soutien aux autorités et aux forces de sécurité de l'État. Je salue la décision du Conseil de paix et de sécurité de l'UA de 2012 qui exige que les MSP de l'UA soient dotées d'un mandat de protection des populations civiles conformément aux principes du DIH et du droit international des droits de l'homme.

L'Agence
humanitaire
africaine

PEUT AIDER À
PROMOUVOIR L'ACTION
HUMANITAIRE EN AFRIQUE

Quelle a été la conséquence de la politisation des interventions humanitaires, en particulier l'utilisation de formes d'intervention militaires pour mettre fin aux crises humanitaires en Afrique ?

Que ce soit en Afrique ou ailleurs, les interventions qui sont menées en réponse à des crises humanitaires ne se déroulent jamais dans un vide politique. Quels que soient les objectifs poursuivis – politiques, économiques ou militaires –, ces interventions ont parfois un impact sur notre capacité à aider et à protéger les personnes victimes d'un conflit armé.

Notre première préoccupation est la politisation et la manipulation de l'aide humanitaire, qui ont pour conséquence de rétrécir l'espace humanitaire. Elles exposent les personnes touchées et les travailleurs humanitaires à des risques accrus et détruisent de manière spectaculaire les avancées réalisées par les acteurs de l'aide en faveur des communautés concernées. Les États doivent urgemment protéger les espaces humanitaires en respectant le DIH, qui représente un véritable cadre juridique auquel ils ont souscrit.

Notre deuxième préoccupation porte sur l'impact négatif des mesures antiterroristes, y compris les sanctions, auxquelles j'ai fait allusion un peu plus tôt. Les dispositifs restrictifs font payer un lourd tribut aux populations touchées, les empêchant souvent de recevoir l'aide et la protection dont elles ont le plus besoin. Il est donc urgent et essentiel que les États adoptent des exemptions humanitaires à ces mesures afin de limiter leur impact sur l'action humanitaire. En vue de préserver l'espace humanitaire pour les populations affectées, une action concertée des États est nécessaire. Une telle concertation démontrerait un fort degré d'engagement et de volonté politique, lesquels demeurent des ingrédients nécessaires à la protection de ces communautés dans des contextes précaires.

Est-il parfois possible que l'aide humanitaire sape la paix ou prolonge les conflits ?

Le lien entre l'action humanitaire et certains objectifs plus larges tels que la paix, le développement et les droits de l'homme demeure complexe. Les acteurs humanitaires ne sont pas des artisans de la paix : l'action humanitaire

neutre, impartiale et indépendante est distincte des projets politiques et doit le rester.

Si la paix est faite par d'autres, l'action humanitaire contribue néanmoins à la rendre possible. Lorsqu'il est respecté, le DIH a un impact positif. Par exemple, lorsque les principes de proportionnalité et de distinction sont appliqués, des vies sont sauvées, les hôpitaux et les écoles restent ouverts, les marchés peuvent fonctionner et la réconciliation postconflit est moins difficile. En outre, l'action humanitaire de première ligne fondée sur des principes est un facteur vital dans les environnements fragmentés et demeure un élément constitutif d'une plus grande stabilisation. Elle permet de prémunir les populations locales contre les reculs de développement qui résultent des conflits armés et des fractures au sein des communautés.

Le CICR s'efforce de concevoir des moyens de sortir les personnes concernées de leur dépendance à l'égard de l'aide humanitaire

La violence, la pandémie et les changements climatiques ont entraîné des perturbations à tous les niveaux, des chaînes de valeur mondiales jusqu'au tissu social des communautés touchées. Confronté au défi de répondre aux besoins multiples et complexes des populations, le CICR s'efforce de concevoir des moyens de sortir les personnes concernées de leur dépendance à l'égard de l'aide humanitaire.

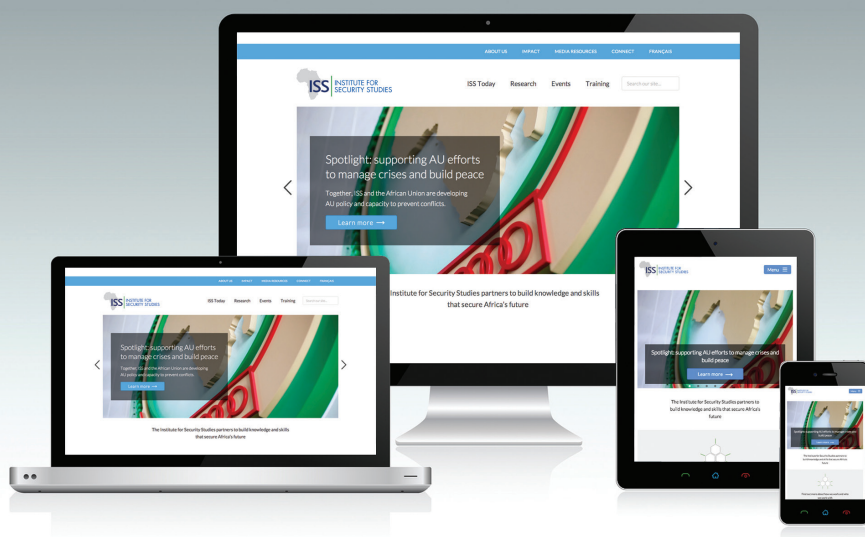
Par exemple, au Niger, nous soutenons la création de petites entreprises pour sortir les personnes de la pauvreté et contribuer à la réintégration socioéconomique des populations. En République démocratique du Congo, nous nous associons à de nombreux acteurs pour construire un accès durable à l'eau potable pour la population de Goma.

Notre travail se concentre sur la création de solutions dignes et d'un impact humanitaire durable pour répondre aux divers besoins et aider à remettre sur pied les populations, ce qui, je l'espère, contribuera à rendre possible la paix à plus long terme.

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 avoir accès toutes les dernières analyses, études et informations

www.issafrica.org/fr



Etape 1 Rendez-vous sur www.issafrica.org/fr

Etape 2 Allez tout en bas à droite de la page d'accueil du site de l'ISS 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

Andrews Atta-Asamoah, chef du programme Gouvernance de la paix et de la sécurité en Afrique, ISS Addis Abeba

Liesl Louw-Vaudran, chercheuse principale, ISS Pretoria

Shewit Woldemichael, chercheuse, ISS Addis Abeba

David Zounmenou, chercheur consultant, ISS Pretoria

Damien Larramendy, traducteur

Contact

Liesl Louw-Vaudran

Consultante pour le *Rapport sur le CPS*

Courriel: llouw@issafrica.org

Partenaires de développement



Ce rapport est publié grâce au soutien de la Fondation Hanns Seidel et des gouvernements des Pays-Bas et 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, les fondations Open Society et les gouvernements du Canada, du Danemark, de l'Irlande, des Pays-Bas, de la Norvège, de la Suède et des États-Unis.

© 2021, 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



9 772075 623002