

Rapport sur le Conseil de paix et de sécurité

Numéro 54,
janvier 2014



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

Le Protocole du Conseil de paix et de sécurité

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

Questions d'alerte précoce pour le mois de janvier 2014

Au cours du mois de janvier, plusieurs situations exigent une surveillance rapprochée de la part du CPS: la rébellion touarègue au Mali, les violences à caractère interreligieux en Centrafrique, l'instabilité en Tunisie, la violence persistante en Libye et en Égypte, ainsi que la rébellion sud-soudanaise.

En Éthiopie, les conséquences économiques et sociales de la décision de l'Arabie Saoudite de rapatrier plus de 100 000 Éthiopiens au chômage constitueront un test pour la stabilité et la croissance du pays. En l'absence d'un plan international et continental efficace, les terroristes de Boko Haram et d'Al-Shebab continuent en outre de

déstabiliser le Nigeria et le Kenya. il convient par ailleurs de surveiller l'évolution de la situation en RDC, en dépit de la reddition militaire du M23, et à Madagascar, suite aux élections présidentielle et législatives.

Au cours de l'année, de nouveaux défis et de nouvelles opportunités se présenteront lorsque des élections auront lieu en Algérie, au Botswana, en Égypte, en Guinée-Bissau, au Malawi, au Mozambique, en Namibie, au Niger, au Nigeria et en Afrique du Sud.

DANS CE NUMÉRO

Questions d'alerte précoce
pour janvier 2014 1

Analyse post-élections:
Madagascar 2

Page ouverte: la
coopération interrégionale
dans la résolution de la
crise dans les Kivus: le cas
de la CIRGL et de la SADC 5

Dates importantes 8

Président actuel du CPS

Données biographiques: S.E.M. Madame Sidibé Fatoumata Kaba

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

La Formule de Livingstone

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

Analyse post-élections

MADAGASCAR

Précédents communiqués du CPS et de l'UA

Au cours de sa 394^{ème} réunion du 5 septembre 2013, le Conseil de paix et de sécurité de l'UA a réitéré «son appréciation à la SADC et à son Médiateur dans la crise malgache, l'ancien Président Joaquim Chissano du Mozambique, pour leur engagement et la qualité de la coopération et de la coordination avec l'UA, qui ont grandement contribué aux avancées qui ont été enregistrées». Il s'est félicité «de l'évolution positive de la situation à Madagascar, notamment la recomposition de la Cour électorale spéciale (CES), l'élimination par la nouvelle CES des candidatures illégales de la liste des candidats à l'élection présidentielle, la publication, par la CES, d'une liste définitive de 33 candidats remplissant les conditions légales requises en vue de participer à l'élection présidentielle» du 25 octobre 2013.

Le Conseil a apporté «son plein appui aux décisions prises par la CES» et félicité «les personnalités et formations politiques qui ont accepté les décisions de la CES», exhortant «tous les acteurs politiques et sociaux malgaches à contribuer positivement au processus en cours, en particulier en préservant la paix et la stabilité, ainsi qu'en faisant preuve d'esprit de tolérance et de réconciliation nationale, en vue du déroulement réussi des élections présidentielle et législatives qui marqueront le parachèvement de la restauration de l'ordre constitutionnel». Il a toutefois mis en garde «tous ceux qui seraient tentés d'entraver le processus en cours, notamment en remettant en cause les décisions de la CES».

Enfin, après avoir décidé de «la levée immédiate des sanctions ciblées imposées à 109 personnalités politiques malgaches», le Conseil a exhorté «les États membres de l'UA en mesure de le faire et les

partenaires internationaux à apporter tout le soutien financier, logistique et technique pour accompagner le processus en cours et faciliter la tenue d'élections libres, transparentes, régulières et crédibles».

Potentiel d'escalade de la crise

Le premier tour des élections malgaches a donc eu lieu le 25 octobre 2013, avec pour principal enjeu la restauration de l'ordre constitutionnel. En dépit du climat d'incertitude et d'anxiété créé par moult reports et controverses, les résultats ont été globalement acceptés par les principaux acteurs. Aucun candidat n'ayant remporté la majorité absolue en octobre, le second tour a opposé le 20 décembre dernier le Dr. Jean Louis Robinson, 61 ans et ancien ministre de la Santé sous le président Marc Ravalomanana, à Hery Rajaonarimampianina, 55 ans et ancien ministre des Finances du gouvernement de transition mis en place après le coup d'État de 2009. Pour beaucoup d'observateurs, ce second tour n'était cependant qu'une poursuite du duel entre Marc Ravalomanana et Andry Rajoelina par personnes interposées, ce qui a fait craindre des violences postélectorales.

Problèmes clés et dynamiques internes

Dans ce contexte d'incertitude et de méfiance, le premier tour des élections représentait un test pour l'engagement des acteurs clés à sortir le pays de l'impasse dans laquelle il se trouve depuis 2009, ainsi qu'un test pour la feuille de route sur la transition, adoptée le 13 septembre 2012.

Celui-ci s'est donc globalement déroulé de manière pacifique, grâce aux pressions de la communauté internationale, notamment de l'UA, mais aussi parce que les acteurs politiques se sont conformés aux règles entourant le processus. Aucun incident majeur n'a été relevé et le taux de participation a approché les 60%.

Même si le pays compte plusieurs partis et associations politiques, deux principaux mouvements se

sont affrontés lors des élections de 2013: le Tanora Gasy Vonona-TGV, mené par Andry Rajoelina, et le parti Avana du Dr. Jean- Louis Robinson, pro-Ravalomanana.

Les résultats du premier tour ont permis de faire un état des lieux du paysage politique malgache et ont participé à la redéfinition de la balance du pouvoir, quatre ans après le coup d'État de l'ancien maire d'Antananarivo contre le président élu Ravalomanana avec l'appui de l'armée. En effet, il est clair que le candidat appuyé par les leaders de la transition a bénéficié des avantages liés à l'exercice du pouvoir. Il reste toutefois que les résultats de la Commission électorale nationale indépendante pour la transition (CENI-T), confirmés par la Cour électorale spéciale, ont montré l'inverse, puisque Jean- Louis Robinson a obtenu 21,16% des voix devant Hery Rajaonarimampianina, qui en a obtenu 15,85%.

Si les partisans de Marc Ravalomanana sont relativement unis derrière leur candidat, la situation n'est pas aussi simple dans le camp Rajoelina, où la présence de plusieurs prétendants a conduit à une fragmentation des votes. Fait à noter, le président par intérim appuyait initialement l'ancien Premier ministre de la haute autorité de transition (HAT), Camille Vital, élu par le congrès du TGV avec 70% des votes. Trois des candidats du camp Rajoelina, soit Hajo Andrianainarivel, Camille Vital et Edgard Razafindravahy ont en effet obtenu respectivement 10,51%, 6,85% et 4,50% des votes, ce qui aurait pu faire une différence en cas de candidature unique. Le second tour, qui n'opposait que deux candidats, était donc la chance pour le pays de sélectionner un leader légitime, d'établir un nouvel ordre politique et retrouver une légitimité internationale.

Tout l'enjeu du second tour du 20 décembre 2013 était donc de réitérer le succès relatif du premier, alors même que les élections législatives avaient lieu au même moment. À cette fin, plusieurs problèmes ont été identifiés et portés à l'attention des organes de surveillance électorale: 10% des

votants étaient absents du registre, des contraintes logistiques pouvant retarder la transmission des résultats et donc favoriser la fraude ont été constatées, et des retards dans les paiements des aides ont provoqué des difficultés financières. Il y avait aussi des interrogations quant au rôle de l'armée, à la neutralité des responsables gouvernementaux et à l'origine des financements des campagnes politiques.

Les législatives étant aussi importantes que les présidentielles, les partis et leurs responsables ont dû forger des alliances. Lors des élections présidentielles, la balance semblait pencher pour Jean-Louis Robinson, notamment appuyé par Camille Vital (500 000 voix) et Sarah George, la seule femme figurant dans le top dix avec 200 000 voix. L'appui dont il bénéficiait a pris une autre ampleur lorsque Hajo (10,51%) et Edgard (4,5%) ont refusé d'appuyer les candidats présents au second tour.

L'ambiance était plutôt morose durant le premier tour, les Malgaches étant très critiques vis à vis de l'action du gouvernement de transition au cours des quatre dernières années, marquée par des scandales à répétition, une hausse du taux de chômage et une pauvreté rampante qui touche 90% de la population. C'est ainsi que plusieurs citoyens, principalement ceux de la capitale, n'étaient pas favorables au candidat de la TGV en raison de ce problème de gouvernance. Selon les résultats provisoires annoncés le 3 janvier dernier par la CENI-T, le candidat d'Andry Rajoelina, Hery Rajaonarimampianina, a remporté le second tour avec 53,50% des votes. Bien que le taux de participation de 50,76% ait été inférieur à celui du premier tour, ces résultats marqueront une étape importante dans la normalisation de la situation dans le pays, s'ils sont confirmés par la Cour électorale spéciale. Plusieurs recours ont cependant été déposés par les deux candidats devant cette Cour.

Sachant que le parti majoritaire peut nommer le Premier ministre, le résultat des élections législatives aura lui aussi un impact significatif

sur le paysage politique et les institutions étatiques. Les deux camps ont pour ambition de contrôler le parlement, ressource primordiale pour le président élu.

Selon certaines rumeurs, le président par intérim actuel, qui ne pouvait se présenter aux élections présidentielles, chercherait d'ailleurs à rester dans le paysage politique en briguant le poste de Premier ministre, à l'image de ce qu'il se passe en Russie avec la relation politique entre Vladimir Poutine et Dmitry Medvedev. Ceci nécessiterait toutefois des réformes constitutionnelles qui seront difficiles à entreprendre si aucun parti ne parvient à contrôler l'Assemblée nationale. A cet égard, il convient de signaler que 60 à 70% des candidats parlementaires sont indépendants. De plus, le bon fonctionnement de l'État pourrait se retrouver affecté si le président et le Premier ministre sont idéologiquement opposés.

La nouvelle Assemblée nationale malgache est composée de 151 sièges. Le modus operandi électoral combine le système de l'élection à la majorité simple et le système de représentation proportionnelle. Le pays compte 119 districts électoraux et, selon les lois électorales actuelles, ceux qui comptent plus de 250 000 citoyens élisent deux représentants tandis que ceux qui en comptent moins de 250 000 en élisent un. Plus de 2 000 candidats, dont 60 à 70% d'indépendants, se sont présentés.

Dynamiques géopolitiques

Afrique et CER

La crise politique malgache aura été une épine dans le pied des organisations régionales et sous régionales. Lorsque le nouveau président aura pris ses fonctions, cela fera cinq ans que le président de la HAT, Andry Rajoelina, aura été au pouvoir sans avoir été élu. Pour les partenaires externes, il est donc devenu primordial de faire sortir le pays de la transition en s'assurant qu'il soit dirigé par un président et un gouvernement légitimes et en améliorant sa situation socio-économique, qui a miné la cohésion nationale pendant des décennies. Si le processus électoral est achevé

avec succès, l'UA, la SADC et les autres institutions partenaires auront réussi à empêcher les putschistes de conserver le pouvoir par le biais d'élections partiales, en plus d'avoir renforcé leur influence.

L'UA a largement aidé le pays à sortir de l'impasse créée par les candidatures controversées d'Andry Rajoelina, Lalao Ravalomanana et Didier Ratsiraka, et a relativement réussi à faire en sorte que la feuille de route soit appliquée. Alors que le pays est toujours dans l'attente d'une confirmation des résultats par la CES, le leadership politique de l'UA reste essentiel pour s'assurer de la crédibilité du processus et anticiper les contentieux. Beaucoup d'observateurs craignent en effet une répétition du scénario ivoirien, lorsque le président sortant a refusé de laisser la place malgré sa défaite aux élections. Au vu de la rivalité entre Ravalomanana et Rajoelina, des inquiétudes subsistent en effet quant au succès de la stratégie «ni l'un ni l'autre».

La SADC doit elle aussi rester impliquée dans le processus et jouer un rôle stabilisateur. Le pays est actuellement à un tournant et les deux organisations internationales ont l'opportunité d'accompagner le pays sur la voie de la stabilité et de la fin de la transition. La reconnaissance du président nouvellement élu, la réintégration du pays au sein des institutions internationales et la levée des sanctions imposées en 2009 dépendent de la validation du processus électoral par l'UA et la SADC.

Nations Unies

L'ONU reste l'un des principaux acteurs du processus de transition à Madagascar. Le PNUD, notamment, a fourni un appui financier et technique à la CENI-T, et a coordonné les financements externes pour le processus électoral. Le 25 octobre 2013, suite au premier tour des élections, le Secrétaire général de l'ONU Ban Ki-moon s'est félicité des «efforts du gouvernement malgache et des parties prenantes pour rétablir l'ordre constitutionnel», tout en exhortant «le peuple et les autorités de Madagascar à continuer de maintenir un climat pacifique et tous

les Malgaches à accepter les résultats et à régler les plaintes par les voies légales». Il a par ailleurs salué «le soutien fourni par les partenaires de Madagascar, à la fois dans les régions et au sein de la Communauté internationale dans son ensemble».

Communauté internationale

En tant que forum d'échanges et de consultations entre les parties prenantes impliquées dans le processus de médiation, le Groupe international de contact sur Madagascar (GIC-M) a joué un rôle crucial pour la création des conditions nécessaires à la tenue d'élections pacifiques. Sous la houlette de l'UA, le GIC-M a permis le retrait des trois candidats controversés, la réforme de la CES et la levée des sanctions imposées contre 109 acteurs politiques malgaches. Dans l'attente de la confirmation des résultats du second tour et face aux dangers de la période post-électorale, son implication reste cruciale.

Société civile

Les organisations de la société civile ont été actives tout au long du processus électoral. Elles ont appelé les acteurs politiques à respecter le code de bonne conduite et les lois électorales, et ont sensibilisé le public sur la procédure de vote avec le nouveau bulletin unique, mis en place afin de limiter les risques de fraude. Avec l'appui du PNUD, elles ont par ailleurs mis en place des unités d'alerte précoce à travers le pays afin de pouvoir réagir rapidement à tout incident pouvant mettre le processus électoral en danger. Elles ont ainsi déployé quelque 2 000 observateurs locaux pour superviser les opérations de vote. En partie grâce à elles, la CENI-T a pu faire quelques ajustements avant le second tour.

Bien qu'elles restent limitées dans leur action du fait de contraintes financières, logistiques et politiques, les OSC ont été primordiales pour la crédibilité des élections présidentielle et législatives.

Le 7 novembre 2013, une plateforme d'ONG dénommée KMF-CNOE a contesté devant les tribunaux un

décret présidentiel qui permettait la participation des responsables d'institutions étatiques aux élections. Ce décret, qui violait le code électoral garantissant la neutralité des institutions de transition, était connu de très peu de citoyens et même de membres du congrès transitionnel. Le tribunal a toutefois rejeté la demande pour des raisons procédurales: elle aurait été soumise trop tard. Quoi qu'il en soit, cette tentative douteuse du gouvernement a été perçue par la société civile comme une indication quant à sa volonté de conserver le pouvoir. Tout repose maintenant sur la capacité et la volonté des acteurs politiques de se conformer aux décisions de la cour sur d'éventuelles irrégularités électorales.

Scénarios

Au vu de l'analyse qui précède, trois scénarios peuvent être envisagés.

Scénario 1

A l'image du premier tour, le second permet de conclure un processus électoral pacifique et généralement acceptable. Toutes les parties règlent les plaintes par les voies légales et acceptent les résultats et le président nouvellement élu est reconnu par la communauté internationale, ce qui permet un retour à la démocratie. Les sanctions sont levées et les nouvelles instances dirigeantes peuvent se consacrer à la tâche de reconstruire les institutions et d'améliorer la situation socio-économique du pays.

Scénario 2

Un parti refuse d'accepter les résultats et recourt à la violence pour faire valoir ses revendications, ce qui provoque une répétition du scénario ivoirien de 2010. Certains candidats malheureux ont d'ores-et-déjà menacé d'organiser des protestations si les résultats ne devaient pas refléter la volonté du peuple. Les divisions au sein de l'armée, la peur d'être poursuivi en justice à cause de scandales ayant éclaté pendant la période de transition et les désirs de vengeance sont autant de facteurs supplémentaires potentiellement déstabilisateurs.

Scénario 3

Un parti gagne les élections présidentielles mais ne parvient pas à remporter la majorité au sein de l'Assemblée nationale. Le président est donc forcé de nommer un Premier ministre issu de l'opposition. Ceci favorise l'apparition de coalitions et renforce la polarisation entre les partisans de Marc Ravalomanana (au travers de Jean-Louis Robinson) et d'Andry Rajoelina (au travers d'Hery Rajaonarimampianina). Une paralysie politique s'ensuit.

Options

Option 1

Il est crucial que l'UA, la SADC, l'UE et l'ONU maintiennent la pression sur les acteurs politiques nationaux afin qu'ils ne mettent pas en danger la transition post-électorale et qu'ils fassent appel à la CES en cas de litiges électoraux.

Option 2

Les initiatives d'alerte précoce gardent toute leur pertinence au vu des enjeux de ces élections présidentielle et législatives. Le GIC-M pourrait ainsi entamer des discussions avec les principaux acteurs politiques afin d'aplanir les différences, d'apaiser les tensions et les peurs, ou encore de parvenir à un accord politique sur la gestion de la période post-électorale, notamment si le législatif et l'exécutif sont aux mains de mouvements politiques opposés.

Option 3

L'UA doit faire savoir qu'elle sanctionnera toute personne ou groupement qui tenterait de faire dérailler le processus, et que seul un chef d'État démocratiquement élu sera reconnu. Elle doit aussi s'assurer que le GIC-M soit maintenu afin d'accompagner la mise en œuvre des dispositions restantes de la feuille de route, qui conserve toute son importance. La crise ne peut en effet être résolue par la seule tenue d'élections présidentielle et législatives.

Page ouverte

LA COOPÉRATION INTERRÉGIONALE DANS LA RÉSOLUTION DE LA CRISE DANS LES KIVUS: LE CAS DE LA CIRGL ET DE LA SADCⁱ

La rébellion du Mouvement du 23 mars, plus connu sous le nom de M23, a éclaté en avril 2012 dans l'Est de la République démocratique du Congo (RDC). Il est vite apparu, dans le rapport de juin 2012 du Groupe d'Experts sur la RDC, que le voisin rwandais soutenait cette rébellion. Puis, dans leur rapport de novembre de la même année, les experts onusiens ont indiqué que l'Ouganda appuyait elle aussi dans une moindre mesure les rebelles. La Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL) a été la première à prendre en main le dossier. La CIRGL, qui est la seule organisation sous-régionale à compter les trois États partie au conflit parmi ses membres, était en effet l'organisation sous-régionale la plus à même de se saisir de l'affaire. Les autres États membres de l'organisation sont le Burundi, la République centrafricaine (RCA), la République du Congo, le Kenya, la République du Soudan du Sud, le Soudan, la Tanzanie et la Zambie.

Ce sont en général les Communautés économiques régionales (CER) qui sont les plus promptes à réagir en cas de conflit. Il existe actuellement huit CER officiellement reconnues par l'Union africaine (UA), y compris la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC). À la différence de la SADC, la CIRGL a été créée en tant qu'organisation intergouvernementale des pays de la région des Grands Lacs, avec pour objectif de promouvoir la paix durable et le développement dans cette région caractérisée par les conflits transfrontaliers.

La CIRGL a été fondée en 2000, après que le Conseil de sécurité de l'ONU ait appelé dans ses résolutions 1291 et 1304 à l'organisation d'«une conférence internationale sur la paix, la sécurité, la démocratie et le développement dans la région des Grands Lacs, à laquelle participeraient tous les gouvernements de la région et toutes les autres parties concernées». Ce n'est toutefois qu'en 2007 que le Secrétariat de la CIRGL a été inauguré. Auparavant, en 2004, les chefs d'État de la CIRGL avaient adopté la Déclaration de Dar-es-Salaam afin de «faire de la région des Grands Lacs un espace de paix et de sécurité durable, et ce pour les États et les peuples, de stabilité politique et sociale, de croissance et de développement partagés», puis, en 2006, le Pacte sur la Paix, la Sécurité, la Stabilité et le Développement dans la région des Grands Lacsⁱⁱ.

À la différence de la CIRGL la SADC, elle, est une CER. Elle a été créée en 1992, en remplacement de la Southern African Development Coordination Conference (SADCC), en activité depuis 1980. L'objectif était de faciliter la coopération sur les projets de développement dans la région, dans l'optique de réduire la dépendance à l'Afrique du Sud et de boycotter le gouvernement d'apartheid.

Même si la SADC a pris les devants suite à la rébellion du M23, il semble qu'elle ait eu un problème de légitimité régionale puisque seuls quatre pays de la CIRGL (la RDC, l'Angola, la Tanzanie et la Zambie) sont membres de la SADC, ce qui exclut donc l'Ouganda et le Rwanda. En novembre 2013, le Rwanda a annoncé son intention de réintégrer la Communauté Economique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC), une CER créée en 1983. Kigali espère ainsi pouvoir intégrer l'organisation lors du Sommet des chefs d'État de la CEEAC qui se tiendra à N'Djamena, au Tchad, au début de l'année 2014ⁱⁱⁱ. Cette adhésion pourrait améliorer la viabilité de la CEEAC pour de futurs efforts de médiation entre les pays de la région des Grands Lacs.

Les efforts de médiation entre le M23 et Kinshasa, connus sous le nom de «processus de la CIRGL»,

étaient à l'origine dirigé par l'Ouganda, président de la CIRGL lorsque les pourparlers ont été lancés fin 2012. Le Rwanda et la RDC ont accepté cette médiation ougandaise, malgré les accusations de soutien au M23 portées à son encontre. Selon le rapport du 12 novembre 2012 du Groupe d'experts sur la RDC, «des réseaux au sein du Gouvernement ougandais ont aidé le M23 en facilitant les activités politiques et militaires de ses membres lors de leur installation à Kampala et en lui prêtant une assistance technique, des conseils d'ordre politique et un soutien militaire»^{iv}. Il n'en reste pas moins que le processus de la CIRGL n'a pas eu l'influence espérée, celui-ci n'ayant parfois même pas permis de réunir les parties au conflit pour qu'elles discutent. Il faut toutefois noter que ce cas d'espèce était particulièrement complexe.

En novembre 2012, le porte-parole du gouvernement congolais Lambert Mende estimait que les membres du M23 n'étaient que «des forces fictives mises en place par le Rwanda pour dissimuler ses activités criminelles en RDC». «Nous préférons négocier avec le Rwanda, l'agresseur réel au sein de la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs», a-t-il ainsi déclaré^v. C'est sûrement pourquoi le gouvernement congolais a longtemps attendu que la Brigade d'intervention de la MONUSCO, ou d'autres circonstances, affaiblissent suffisamment le M23 pour pouvoir imposer ses demandes aux rebelles plutôt que de négocier avec un interlocuteur qu'il considère non crédible^{vi}.

En août 2013, lors de son 33^{ème} sommet, la SADC a félicité la CIRGL pour ses efforts mais a suggéré d'imposer un ultimatum aux parties afin de faire avancer les pourparlers, alors dans l'impasse depuis plusieurs semaines. Elle a par ailleurs souligné la nécessité de tenir un sommet conjoint avec la CIRGL, qui a été organisé à Pretoria le 4 novembre dernier. Le sommet conjoint a appelé à la mise en œuvre de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la RDC et la région signé le 24 février 2013 à Addis Abéba, ainsi qu'à la

reprise des pourparlers entre Kinshasa et le M23. Il n'a toutefois pas abordé la question de l'impasse du processus de la CIRGL.

Le 5 novembre 2013, après avoir essuyé une série de défaites militaires et perdu plusieurs positions stratégiques face aux forces armées congolaises appuyées par la MONUSCO et sa Brigade d'intervention, le M23 a annoncé la fin de sa rébellion. Désormais en position de force, Kinshasa a refusé de signer l'entente avec le M23, préférant signer une «déclaration» plutôt qu'un «accord», et a demandé une révision des termes. La délégation congolaise a même refusé de rentrer dans la salle où la signature devait avoir lieu. Cette attitude est d'autant plus étrange que le gouvernement était sur le point de résoudre l'un des problèmes nationaux les plus complexes. Kinshasa ayant fait dérailler à la dernière minute tous les efforts du médiateur ougandais, cette situation a aussi créé des tensions avec Kampala.

Le 12 décembre 2013, un an après le début du processus de la CIRGL, une entente a été conclue entre Kinshasa et le M23 dans la capitale kényane, la Déclaration de Nairobi. Cette entente, signée par les Chefs d'État Yoweri Museveni (Ouganda), et Joyce Banda (Malawi), qui occupaient la présidence de la CIRGL et de la SADC, a concrétisé les efforts entrepris par les deux organisations.

La CIRGL n'a pas réussi à mener à bien la médiation entre le M23 et Kinshasa, mais a initié la proposition qui a permis de mettre fin à la rébellion. C'est en effet elle qui a développé le concept d'une force internationale neutre dotée d'un mandat coercitif, qui s'est finalement matérialisé en Brigade d'intervention de la MONUSCO. La force internationale neutre (FIN), telle qu'elle était alors dénommée, devait compter quelque 4 000 troupes chargées de «neutraliser» les forces négatives dans l'Est de la RDC. L'opérationnalisation de cette force s'est toutefois retrouvée confrontée à deux difficultés. Non seulement les financements étaient largement insuffisants, mais aussi il aurait été difficile de conserver le caractère

neutre de la mission en raison de la participation de soldats provenant des États membres de la CIRGL. C'est pourquoi la CIRGL et la SADC ont décidé en février 2013 que la force neutre serait placée sous le contrôle de la SADC et que les pays contributeurs de troupes seraient l'Afrique du Sud, le Malawi et la Tanzanie.

Désormais sous la coupe de la SADC, la FIN était plus crédible en termes de neutralité. Étant donné leur histoire et les accusations d'appui au M23, il aurait en effet été difficilement envisageable que le Rwanda et l'Ouganda y participent. Même si l'implication de l'Afrique du Sud a elle aussi été remise en question par Kigali et Kampala, la prise de commandement par la Tanzanie y a apporté un souffle de neutralité.

La Force internationale neutre, qui devait à l'origine être composée de pays membres de la CIRGL, est donc devenue la Brigade d'intervention, composée de pays membres de la SADC. Si cette dernière s'est avérée être une solution au problème de l'opérationnalisation de la force d'intervention proposée par la CIRGL, cela n'a pas empêché les tensions politiques entre les deux organisations, plus particulièrement entre les pays contributeurs de troupes et Kigali et Kampala. Les relations entre le Rwanda et la Tanzanie ont été particulièrement tendues après que le président tanzanien, Jakaya Kikwete, ait déclaré lors du Sommet de l'UA en mai 2013 que le Rwanda devrait négocier avec les Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR), le groupe rebelle responsable du génocide de 1994 au Rwanda qui s'est réfugié dans l'Est de la RDC après la victoire du Front patriotique rwandais (FPR). En outre, les relations entre le Rwanda et l'Afrique du Sud étaient déjà tendues depuis plusieurs années, notamment parce que cette dernière a critiqué les processus électoraux rwandais mais aussi parce qu'elle héberge le général rwandais exilé Faustin Kayumba Nyamwasa.

Gérer une crise régionale n'est pas chose facile, que ce soit pour l'UA ou toute autre organisation, y compris

la CIRGL. La plupart des CER ont été établies pour favoriser l'intégration et la coopération économique et ne sont pas adéquatement préparées aux activités de médiation ou d'intervention, bien qu'elles aient développé leurs capacités en ce sens. Comme il est indiqué dans la déclaration de Dar-es-Salaam sur la Paix, la Sécurité, la Démocratie et le Développement dans la Région des Grands Lacs, la CIRGL, elle, a été spécifiquement créée dans le but de «faire de la région des Grands Lacs un espace de paix et de sécurité durable, et ce pour les États et les peuples»^{vii}. Selon l'article 5 du Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la Région des Grands Lacs, qui constitue le Protocole sur la non-agression et la défense mutuelle dans la Région des Grands Lacs, les États membres s'engagent à «renoncer à recourir à la menace ou à l'utilisation de la force comme politique ou instrument visant à régler les différends ou litiges» et à «s'abstenir d'envoyer ou de soutenir des oppositions armées ou des groupes armés ou rebelles sur le territoire d'un autre État Membre». Ils s'engagent aussi, entre autres, à «coopérer à tous les niveaux en vue du désarmement et du démantèlement des groupes rebelles armés existants et à promouvoir une gestion anticipative conjointe de la sécurité étatique et humaine aux frontières communes»^{viii}.

Le dernier point de l'article 5 indique que «si un État membre ne se conforme pas aux dispositions du présent Article, un Sommet extraordinaire sera convoqué en vue d'examiner les mesures appropriées à prendre». Au vu du déroulement de la rébellion du M23, il est clair que la CIRGL a failli à cette disposition. Il est aussi clair que jusqu'à présent, le processus de médiation de la CIRGL entre Kinshasa et le M23 a échoué. Mais cela n'empêche pas que l'implication de la CIRGL ait eu des effets positifs: sa coopération avec la SADC a en effet permis la signature de l'accord de Nairobi ainsi que la mise sur pied de sa proposition de Force neutre qui a permis, au final, de mettre fin à la rébellion. Comme nous l'avons

souligné auparavant, même si elle est techniquement plus à même de s'occuper de ce type de crise, la CIRGL reste plus jeune que la SADC ; il s'agissait de la première situation de crise à laquelle elle a eu à faire face.

Les modalités de coopération sur les questions de paix et de sécurité entre l'UA, les CER et le Conseil de sécurité de l'ONU évoluent en permanence. Le continent africain cherchant à prendre l'initiative et exercer davantage de contrôle sur ces processus, il est très probable que les organisations telles que la CIRGL jouent un plus grand rôle à l'avenir. À cet égard, la coopération et la complémentarité entre la CIRGL et la SADC sur le dossier congolais pourraient servir de modèle aux autres organisations continentales. Les difficultés rencontrées dans le processus, dues notamment à l'implication des États parties au conflit dans l'Est de la RDC, laissent entrevoir les défis à surmonter et une marge de progression plus qu'une incapacité en matière de paix et de sécurité.

Peut-être que le vrai test sur la complémentarité des deux organisations reste encore à venir, maintenant que la rébellion du M23 est terminée. Comme tout accord tentant d'instaurer la paix dans les régions des Kivus, la mise en œuvre de la déclaration de Nairobi devra face à de nombreuses difficultés, notamment du fait de la dégradation des relations et du manque de confiance entre Kinshasa, Kigali et Kampala.

Selon la déclaration de Nairobi, le M23 devra être transformé en parti politique et tous les combattants du groupe désarmés puis démobilisés. Les rebelles ayant commis des actes de guerre ou d'insurrection doivent être amnistiés, et ceux qui sont en détention doivent être libérés. Les réfugiés et les déplacés devront pouvoir rentrer chez eux, et une commission d'enquête sur les biens volés ou détruits devra être mise en place. Un processus de réconciliation nationale et de justice prévoyant des réformes économiques et sociales devra être établi et les conclusions de la revue de l'Accord du 23 mars 2009 mises en œuvre. Enfin, un

mécanisme de mise en œuvre, de surveillance et d'évaluation devra être mis en place afin de s'assurer du respect des engagements par toutes les parties.

Reste aussi la question de la mise en œuvre l'Accord-cadre d'Addis Abéba, selon lequel les pays de la région s'engagent à ne pas fournir d'assistance aux groupes armés et à ne pas héberger ni protéger des individus accusés de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité ainsi que des individus placés sous le régime des sanctions de l'ONU. À cet égard, les États membres de la CIRGL et de la SADC devront s'assurer que les ex-rebelles ayant fui dans les pays voisins soient remis aux autorités congolaises afin d'y être jugés.

Il est primordial que la déclaration de Nairobi et l'Accord-cadre d'Addis Abéba soient respectés et mis en œuvre par l'ensemble des parties prenantes, afin de ne pas ouvrir la voie à une nouvelle rébellion qui remettrait en question tous les progrès accomplis par la CIRGL, la SADC et la Brigade d'intervention.

Notes:

- i. «Les Kivus» réfèrent à une région entourant le lac Kivu, dans l'Est de la RDC. La capitale du Nord-Kivu, Goma, a été brièvement capturée par le M23 en novembre 2012. La capitale du Sud-Kivu est Bukavu. À noter que la ville frontalière de Gisenyi, au Rwanda, est aussi considérée comme faisant partie des Kivus.
- ii. Site internet de la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs <http://icglr.org/index.php/en/background> (accédé le 10 décembre 2013)
- iii. Felly Kimenyi, le Rwanda cherche à rejoindre le bloc d'Afrique centrale, The New Times, 9 novembre 2013. <http://www.newtimes.co.rw/news/index.php?i=15536&a=71965> (accédé le 6 décembre 2013)
- iv. Nations Unies, Lettre datée du 12 novembre 2012 du Groupe

d'experts sur la République démocratique du Congo au Président du Comité du Conseil de sécurité mis en place par la résolution 1533 concernant la République démocratique du Congo <http://www.un.org/french/sc/committees/1533/experts.shtml> (accédé le 6 décembre 2013)

- v. DR Congo rejects rebels' ultimatum on talks, Al Jazeera, 19 novembre, 2012, <http://www.aljazeera.com/news/africa/2012/11/20121119111653232703.html> (accédé le 6 décembre 2013)
- vi. Ibid.
- vii. Site internet de la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs <http://icglr.org/index.php/en/background> (accédé le 10 décembre 2013)
- viii. Site internet de la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs <http://icglr.org/index.php/en/background> (accédé le 10 décembre 2013)

Dates importantes

24–31	janvier	Sommet de l'UA, Addis Abéba, Éthiopie (thème : 2014, année de l'agriculture et de la sécurité alimentaire)
24–25	janvier	27 ^{ème} session Ordinaire du Comité des Représentants Permanents (COREP)
27–28	janvier	24 ^{ème} session ordinaire du Conseil exécutif
30–31	janvier	22 ^{ème} session ordinaire de l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement
6	février	Journée internationale de tolérance zéro face aux mutilations sexuelles féminines
20	février	Journée mondiale de la justice sociale
8	mars	Journée internationale de la femme
21	mars	Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale
22	mars	Journée mondiale de l'eau
25	mars	Journée internationale de commémoration des victimes de l'esclavage et de la traite transatlantique des esclaves
7–9	mai	Forum économique mondial pour l'Afrique 2014, Abuja, Nigeria

Pays	Élections	Date *
Somalie (Puntland)	Présidentielles	Janvier 2014
Guinée-Bissau	Présidentielles, Parlementaires, Locales	15 mars 2014
Algérie	Présidentielles	Avril 2014
Afrique du Sud	Présidentielles, Parlementaires, Locales	Avril 2014
Malawi	Générales	20 mai 2014

**susceptible de changer selon les circonstances*

Les personnes qui ont contribué à ce numéro

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

Dr Duke Kent-Brown

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

Dr David Zounmenou

Ms Naomi Kok

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

Traduction: Mr Jean-Guilhem Barguès

Révision: Mr Etienne Tremblay-Champagne

Remerciements

Ms Antoinette Louw

Ms Iolande Pool

Mr Jean-Guilhem Barguès

Contact

Ambassadeur Olusegun Akinsanya
 Directeur régional, ISS Addis Abeba
 Programme de rapport du Conseil de Paix et de Sécurité
 Institut d'Études de Sécurité
 BP 2329
 Addis Abéba, Éthiopie
 Tél: +251-11-515 6320/24/67/98
 Fax: +251-11-515 6449
 Courriels: addisababa@issafrica.org
oakinsanya@issafrica.org
 Site internet: www.issafrica.org

Abonnez-vous par voie électronique au rapport du CPS à l'adresse
www.issafrica.org/subscribe.php

Les bailleurs de fonds

Ce rapport est publié grâce au soutien de la fondation Humanity United et du gouvernement de Nouvelle-Zélande. En outre, l'Institut d'Études de Sécurité reçoit un financement de base des gouvernements de la Norvège, de la Suède, de l'Australie et du Danemark. En tant que principale institution de recherche sur la sécurité humaine, l'Institut d'Études de Sécurité œuvre pour une société pacifique et stable en Afrique au travers du développement durable, des droits de l'homme, de la primauté du droit, de la démocratie, de l'intégration des politiques d'égalité des genres et la coopération sécuritaire.



Remerciements

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

À propos de ce rapport

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

© 2014, Institut d'Études de Sécurité

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