



Rapport sur le Conseil de paix et de sécurité

Coup de projecteur sur le 31^e sommet :

- > Maintenir le cap des réformes de l'UA
- > Quel rôle l'UA peut-elle jouer dans la région du Sahel ?
- > Les raisons de l'échec d'un nouvel accord au Soudan du Sud
- > Le soutien de l'UE à l'APSA : les enjeux

Le protocole sur le CPS doit-il être réactualisé ?

Maintenir le cap des réformes de l'UA

La réforme institutionnelle de l'Union africaine (UA) sera à nouveau l'un des principaux thèmes abordés lors de son 31^e sommet qui aura lieu du 25 juin au 2 juillet 2018. Celui-ci représentera de fait l'un des aboutissements du processus de réforme, puisqu'il devrait être le dernier sommet à réunir les chefs d'État et de gouvernement en milieu d'année. Figureront également à l'ordre du jour l'adoption d'une éventuelle feuille de route visant à définir la relation entre l'UA et les communautés économiques régionales et le réexamen de la dotation en personnel de la Commission de l'UA.

Selon la matrice de mise en œuvre des réformes de l'UA, menées par le président rwandais Paul Kagame, le deuxième sommet bisannuel de l'UA doit être consacré à la coordination entre l'UA et les communautés économiques régionales (CER). Si ces réformes sont bel et bien engagées, le prochain sommet de Nouakchott, en Mauritanie, sera donc le dernier sommet de l'UA organisé en milieu d'année sous sa forme actuelle.

Outre la question de la réduction du nombre de sessions de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'UA – destinée à rationaliser le processus décisionnel – d'autres propositions de réforme ont été adoptées en janvier dernier, lors du 30^e sommet de l'organisation :

- La mise en place de quotas à atteindre d'ici 2025 en ce qui concerne la place des femmes (50 %) et des jeunes (35 %) au sein du personnel de l'UA.

Le prochain sommet de Nouakchott, en Mauritanie, sera le dernier sommet de l'UA organisé en milieu d'année sous sa forme actuelle

Président actuel du CPS

S. E. M. Osman Keh Kamara

Ambassadeur du Sierra Leone en Éthiopie et représentant permanent auprès de l'UA.

Les membres actuels du CPS sont

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

- La délégation du pouvoir d'approbation budgétaire au Conseil exécutif, lequel est composé des ministres des Affaires étrangères et des Finances. Cette évolution découle de la décision de n'organiser qu'un sommet annuel au niveau des chefs d'État à partir de 2019.
- La création d'une nouvelle ligne budgétaire statutaire pour le Comité des ministres des Finances – actuellement composé de 15 ministres, soit trois par région – afin de leur permettre d'exercer un certain contrôle budgétaire. (La valeur ajoutée de cette initiative au processus budgétaire reste floue, puisqu'il est prévu que les ministres des Finances soient associés au Conseil exécutif, au même titre que les ministres des Affaires étrangères.)
- En ce qui concerne la taxe de 0,2 %, les chefs d'État et de gouvernement ont décidé que, pour l'heure, les États membres

conserveraient l'excédent des sommes perçues lorsqu'elles dépasseront leur contribution statutaire annuelle. La Conférence a également approuvé la création d'un instrument visant à renforcer la gouvernance et la gestion du Fonds pour la paix.

- L'élaboration d'un mécanisme permettant de s'assurer que les décisions juridiquement contraignantes sont mises en œuvre. Le document final diffère fortement de celui présenté dans le projet initial des réformes. Il s'agit de veiller à la catégorisation des décisions (règlements, directives ou recommandations); de tenir compte de toutes les incidences financières; de renforcer les capacités du Bureau du conseiller juridique et du Bureau du président. Le mécanisme, qui devait permettre à l'origine de s'assurer du respect et de la mise en œuvre, de la part des États membres, des décisions de l'UA, aura finalement pour objectif d'évaluer le niveau d'application des décisions et des politiques par le Comité des représentants permanents, le Conseil exécutif et la Conférence. L'ajout d'un acteur externe tel que la Cour africaine de justice et des droits de l'homme dans l'évaluation de la conformité des États membres de l'UA n'a finalement pas été retenu.

Des mécanismes devant assurer une plus grande consultation

Une décision essentielle a également été prise en janvier dernier afin de répondre aux critiques de divers États membres concernant le peu d'efforts de communication déployés par Kagame. La Conférence a demandé que de nouvelles consultations soient entreprises pour approfondir le consensus sur les réformes. La troïka qui diligente les réformes (composée de la Guinée, du Rwanda et du Tchad) a ainsi été élargie pour inclure le Bureau de la Conférence (où siègent actuellement la Libye, l'Afrique du Sud, la République du Congo et la Guinée). Quinze ministres des affaires étrangères joueront de leur côté un rôle consultatif dans le processus de mise en œuvre.

La Conférence a demandé que de nouvelles consultations soient entreprises pour approfondir le consensus sur les réformes

Bien que ces mesures aient été prises afin de garantir une plus grande adhésion de toutes les régions et de tous les États membres aux réformes adoptées, rien ne permet d'affirmer avec certitude qu'elles soient suffisamment ambitieuses pour atteindre leur objectif.

En Afrique australe, tout porte à croire qu'on assiste à l'émergence d'une nouvelle approche plus coopérative, principalement sous l'impulsion du nouveau président sud-africain, Cyril Ramaphosa. Plutôt que de s'opposer au processus de réforme dans sa forme actuelle, des propositions d'amélioration, élaborées dans un esprit constructif, seront

Mai 2018

RÉUNION CONSULTATIVE
SUR LES RÉFORMES

soumises. Cette évolution ne semble pas pour l'heure partagée par les puissances régionales d'Afrique du Nord, dont les réserves subsistent quant à la conformité juridique de l'ensemble du processus avec l'Acte constitutif de l'UA.

Une réunion extraordinaire du Conseil exécutif pour examiner les réformes ?

Lors d'une réunion consultative qui s'est tenue en mai 2018, certains États membres ont affirmé que les réformes devraient être abordées au niveau des ambassadeurs ou des ministres avant que les chefs d'État n'en approuvent les résultats.

Cela signifie qu'une réunion extraordinaire du Conseil exécutif pourrait être organisée à cet effet. L'article 10 de l'Acte constitutif prévoit qu'une telle rencontre puisse être demandée par n'importe quel État membre et sur approbation des deux tiers des membres de l'UA. La Conférence a, en outre, la possibilité de renvoyer une question pour discussion au niveau technique, vers les ambassadeurs ou les ministres.

Selon le protocole, une décision prise par les chefs d'État ne peut être à nouveau débattue par les ministres des Affaires étrangères

Cependant, les partisans des réformes sont opposés à cette idée, affirmant que, selon le protocole, une décision prise par les chefs d'État ne peut être à nouveau débattue par les ministres des Affaires étrangères ou les ambassadeurs.

Cet argument est d'autant plus recevable que Paul Kagame est à la tête du processus de réforme, en plus de présider l'UA pour l'année 2018. Mais que se passera-t-il si l'un de ses successeurs à la présidence de l'UA décide de convoquer une réunion extraordinaire du Conseil exécutif au sujet des réformes ?

Quels sont les résultats attendus ?

Si l'on se fie à la matrice de mise en œuvre des réformes, deux résultats finaux sont censés être discutés lors du sommet.

Premièrement, la division du travail entre l'UA et les CER devrait être clarifiée. Plutôt qu'une décision définitive, l'on s'attend à ce que les États membres ébauchent une feuille de route afin de mieux définir cette répartition du travail à court et moyen termes. Reste à voir si la question de l'adhésion des membres à de multiples CER sera abordée dans ce document.

Le deuxième résultat final doit être un examen complet des besoins en personnel et des conditions de service de l'UA

Le deuxième résultat final doit être un examen complet des besoins en personnel et des conditions de service de l'UA, lequel aboutira à des options pour améliorer l'efficacité de la Commission. Cet examen s'ajoutera à l'audit de la Commission, dont les conclusions étaient attendues lors du dernier sommet. La présentation de ces conclusions a été reportée, et sera probablement étudiée à Nouakchott.

Outre ces deux points, trois autres résultats devraient être examinés avant leur mise en œuvre intégrale en janvier 2019 :

- L'application de la décision prise à Kigali sur le financement ;
- Les mesures complémentaires à adopter pour étoffer les décisions antérieures en matière de financement ;
- L'évaluation de la taille et des capacités des structures de la CUA. L'amorce d'une réflexion quant à sa structure optimale pourrait être préférée à une proposition claire de refonte du cadre actuel. Toute proposition de refonte de la structure actuelle est susceptible d'avoir des implications politiques de grande ampleur, notamment en ce qui concerne l'élection des membres de la Commission. En raison de l'exigence d'une représentation régionale, toute réduction du nombre de départements ou de commissaires augmentera la concurrence entre les États membres.

Quel rôle l'UA peut-elle jouer dans la région du Sahel ?

La crise qui sévit dans le Sahel devrait constituer l'un des principaux sujets de discussion du 31^e Sommet de l'Union africaine qui se déroulera à la fin du mois à Nouakchott. Ceci alors qu'une réunion du Conseil de paix et de sécurité sur cette question a récemment été reportée afin d'élaborer un cadre de coordination des diverses initiatives en matière de sécurité dans la région.

C'est à Nouakchott, capitale de la Mauritanie et ville-hôte du prochain sommet semestriel de l'UA qu'est née, en mars 2013, l'initiative de l'UA dans la bande sahélo-saharienne, largement connue sous le nom de Processus de Nouakchott.

La Mauritanie est également le siège de la Force conjointe du G5 Sahel, laquelle a été créée lorsque la crise qui secouait le Nord du Mali s'est étendue au centre du pays puis propagée au Burkina Faso et au Niger voisins. Les troupes de ces trois pays, ainsi que celles du Tchad et de la Mauritanie, constituent la Force du G5 Sahel dont l'objectif est de faire face à la menace terroriste. Le déploiement de cette force, composée de quelque 5 000 hommes, a été autorisé par le CPS en mars 2017.

La question est de savoir si les déploiements ad hoc n'usurpent pas le rôle de l'UA

Bien que salué par certains, ce déploiement a provoqué un débat interne à l'UA concernant l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA), en particulier sur les coalitions ad hoc dans lesquelles l'UA joue un rôle de plus en plus limité. Ce changement s'inscrit dans le contexte d'une régionalisation accrue des stratégies de paix et de sécurité de l'UA.

La question est de savoir si les déploiements ad hoc, tels que la Force du G5 Sahel et la Force multinationale mixte (FMM) contre Boko Haram, n'usurpent pas le rôle des organisations investies du mandat constitutionnel d'intervenir dans les conflits africains, à savoir l'UA et les communautés économiques régionales (CER).

Le rôle de l'UA dans la légitimation des opérations de soutien à la paix

L'UA joue un rôle crucial dans la crise au Sahel, tant d'un point de vue politique que juridique. Concernant l'aspect juridique, le CPS autorise, conformément à l'article 7.1 (alinéas c et d) de son protocole, la mise en place et le déploiement d'opérations de soutien à la paix (OSP) et

5 000

NOMBRE DE SOLDATS
DÉPLOYÉS PAR LA FORCE
DU G5 SAHEL

approuve leurs directives et mandats. Cette approbation fournit les bases juridiques de ces déploiements et assure leur légitimité, ce qui leur permet en retour d'être autorisés par le Conseil de sécurité de l'ONU et, éventuellement, de bénéficier d'un soutien financier de l'ONU.

Une telle autorisation et un tel soutien de l'ONU sont loin d'aller de soi, et ce, même si ces opérations jouissent de l'appui du CPS. Les déploiements de la Force du G5 Sahel et de la FMM ont, par exemple, été entérinés par le CPS, mais n'ont pas été explicitement autorisés par le Conseil de sécurité de l'ONU. De fait, ils n'ont pas non plus bénéficié du soutien financier de l'ONU.

À titre de première organisation responsable de la paix et de la sécurité à l'échelle mondiale, l'ONU ne requiert pas légalement le CPS d'autoriser le déploiement des OSP, le rôle du CPS étant ici plus politique. Cette autorisation demeure néanmoins indispensable pour toute OSP africaine souhaitant bénéficier de fonds de l'UE et de sa Facilité de paix pour l'Afrique. C'est notamment le cas pour la FMM et la Force conjointe du G5 Sahel.

Le soutien technique de l'UA

L'UA est également supposée offrir un soutien technique à ces déploiements. En ce qui concerne la Force du G5 Sahel, l'UA devait créer une cellule de coordination stratégique afin d'appuyer la mission dans la mobilisation et la fourniture de ressources et dans ses plaidoyers auprès des partenaires. Cette cellule n'est pas encore opérationnelle.

Un autre rôle essentiel joué par l'UA a été de canaliser le soutien de l'UE vers les initiatives régionales ad hoc. Ce rôle est primordial, car ces mécanismes régionaux semblent n'avoir ni la capacité ni l'expérience nécessaires pour gérer une aide financière extérieure. Toutefois, les difficultés rencontrées par l'UA en tant que canal de transmission de l'aide de l'UE à la FMM ont écorné à cet égard son image auprès de nombreuses parties prenantes.

La sous-région semble être passée à autre chose

Pour combler le vide laissé par les limites apparentes des initiatives continentales, le Mali et ses pays voisins ont depuis réactivé plusieurs autres mécanismes régionaux tels que l'Autorité du Liptako-Gourma (ALG), qui a précédé la Force du G5 Sahel. L'appui qu'ils ont

reçu de la part de nombreuses parties prenantes non africaines a suscité l'inquiétude de certains responsables de l'UA concernant l'appropriation limitée de la Force du G5 Sahel par l'Afrique. La demande du CPS d'inclure des références à la stratégie de l'UA pour la région du Sahel et au processus de Nouakchott dans le concept d'opérations de la Force du G5 Sahel reflète cette préoccupation.

Cette démarche a provoqué des réactions mitigées. En effet, certains ne considèrent pas le Processus de Nouakchott comme un cadre adéquat ou pertinent du fait de son enlèvement progressif. D'autres soulignent que l'approche du G5 Sahel en matière de sécurité et de développement constitue une réponse plus appropriée aux défis multidimensionnels auxquels sont actuellement confrontés leurs pays respectifs.

Certains ne considèrent pas le Processus de Nouakchott comme un cadre adéquat ou pertinent

Les pays du G5 Sahel insistent pour que les initiatives lancées dans la région portent sur leurs priorités et non sur celles de la Commission de l'UA (CUA). Ils défendent ainsi fermement le principe de subsidiarité. Dans le cas du Sahel, la CUA souligne néanmoins son rôle de coordination du fait de sa primauté au regard de l'Acte constitutif de l'UA et du protocole sur le CPS.

Le problème du renforcement du principe de subsidiarité

La question du rôle de l'UA au Sahel est au cœur de plusieurs défis auxquels l'APSA est actuellement confrontée.

Le premier défi découle du renforcement du principe de subsidiarité dans le fonctionnement de l'architecture. Bien que le protocole sur le CPS donne la primauté à l'UA et au CPS, force est de constater, depuis quelques années, un écart grandissant entre la pratique et le cadre juridique. Le CPS se contente de soutenir les initiatives régionales de médiation plutôt que de les coordonner ou même de les superviser. Cette tendance, observée au Soudan du Sud, au Burundi et en Guinée-Bissau, s'est étendue aux initiatives militaires avec le déploiement de la Force

conjointe du G5 Sahel, de la FMM et de la récente mission préventive de la SADC au Lesotho. La spécificité des initiatives au Sahel réside dans leur redéfinition pragmatique des cadres régionaux pour répondre aux menaces communes perçues.

Toutefois, cette tendance à la subsidiarité a pour l'heure produit des résultats mitigés, notamment dans le domaine de la médiation.

Plus inquiétant encore, l'UA ne semble pas dotée des capacités nécessaires pour reprendre les rênes d'une initiative régionale peu efficace. La capacité réelle de la Commission de l'Union africaine d'influer sur les diverses OSP pose déjà question, au vu du rôle majeur joué par les pays fournisseurs de contingents militaires ou de police dans les processus décisionnels. Ce sont eux qui engagent leurs soldats dans un conflit – parfois au prix du sacrifice ultime – et ils estiment qu'ils devraient avoir leur mot à dire sur la conduite des opérations.

Qui devrait être chargé de concevoir les stratégies d'intervention ?

Le deuxième défi concerne le cadre formé par les stratégies régionales élaborées par l'UA. Alors que celle-ci vient de lancer une nouvelle stratégie pour le Sahel et envisage d'en adopter une autre concernant la Corne de l'Afrique, plusieurs questions se posent. Cette future stratégie devrait-elle être régionale, c'est-à-dire élaborée par les États membres concernés – et les CER – puis approuvée par l'organisation panafricaine ? Ou devrait-elle plutôt être basée sur des priorités régionales et articulée dans une perspective continentale et supervisée par l'UA ?

Le CPS se contente de soutenir les initiatives régionales de médiation plutôt que de les coordonner ou même de les superviser

Cette approche parcellaire des défis sécuritaires empêche la CUA d'imposer sa volonté aux acteurs régionaux, ce qui nuit à leur appropriation de ces stratégies et par conséquent à la mise en œuvre de ces dernières. Il existe donc un fossé entre un cadre juridique qui met l'accent sur la primauté de l'UA et une réalité politique dans laquelle la plupart des États membres ne reconnaissent que la primauté de leurs intérêts (d'où la latitude qu'ils s'autorisent dans le choix du cadre institutionnel d'une initiative).

Les répercussions de l'extrémisme violent

Le troisième défi concerne les effets de l'extrémisme violent sur les efforts de rétablissement et de maintien de la paix de l'UA. L'extrémisme violent contribue à remodeler les OSP africaines, en encourageant leur militarisation tout en limitant le rôle de la composante police. Au sein de la CUA, des progrès ont été réalisés concernant le rôle de la police dans les OSP menées par l'Afrique, mais les nouveaux mécanismes de sécurité ad hoc pourraient

2015

DATE DE LA DERNIÈRE
RÉUNION DU PROCESSUS
DE NOUAKCHOTT

nuire à ces avancées, la lutte contre l'extrémisme violent dépendant toujours de la force militaire.

Le recours excessif à la force militaire risque de simplifier la nature des crises en question. L'insécurité au Sahel résulte de la convergence de l'extrémisme violent et des conflits intercommunautaires liés aux rivalités entre éleveurs et agriculteurs. Cette situation exige une réponse multidimensionnelle. Cependant, la plupart des interventions de l'UA émanent du Département paix et sécurité, l'organisation peinant à se positionner sur les problématiques de gouvernance, à l'exception notable des questions électorales. La crise au Sahel offre donc à l'UA l'occasion de clarifier son rôle et sa mission, entre sécurité et gouvernance, dans les situations de crise persistante.

Le manque de capacités de l'UA

Le quatrième défi concerne le positionnement de l'UA. Si l'organisation africaine a acquis une légitimité en tant que dépositaire des solutions africaines sur la scène mondiale, certains lui reprochent de ne pas en avoir fait assez dans d'autres domaines. En effet, les défis multidimensionnels dans la bande sahélo-saharienne requièrent des capacités, entre autres financières, qui font cruellement défaut à l'UA, et on ne peut que se demander comment l'organisation panafricaine pourrait jouer un rôle de coordination sans jouir de ressources adéquates.

En conclusion, la définition du rôle de l'UA au Sahel dépendra de sa capacité à accroître son poids financier et politique, tout en respectant les priorités de ses États membres.

Le bilan mitigé de l'UA au Sahel

Depuis le début de la crise malienne en 2012, l'UA a adopté plusieurs initiatives pour y faire face, parallèlement à l'intervention franco-africaine et à celle de la Mission des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA).

En 2013, elle a mis en place le Processus de Nouakchott afin d'approfondir la coopération en matière de sécurité dans la région. L'objectif de cette initiative était de combattre les réseaux criminels et terroristes opérant dans le Nord du Mali et de faciliter l'opérationnalisation de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA) dans la région sahélo-saharienne. L'Algérie, le Burkina Faso, le Tchad, la Côte d'Ivoire, la Guinée, la Libye, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Nigeria, le Sénégal et le Tchad en étaient les instigateurs.

En 2014, l'UA a adopté une stratégie pour le Sahel afin de faire face à l'instabilité dans la région. La stratégie reposait sur trois piliers : la sécurité, la gouvernance et le développement. La Mission de l'UA au Sahel (MISAHEL) devait servir de point focal dans sa mise en œuvre.

Toutefois, le bilan de ces initiatives est mitigé. D'un côté, la création de l'Unité de fusion et de liaison, dans le cadre du Comité d'état-major opérationnel conjoint, a favorisé l'émergence d'une culture d'échange, de partage et d'harmonisation entre services de renseignement des pays de la sous-région. En outre, la MISAHEL joue un rôle prépondérant, – principalement

par l'intermédiaire de son chef, l'ancien président burundais Pierre Buyoya –, dans la mise en œuvre de l'Accord de paix d'Alger, signé en 2015. La contribution de la MISAHEL porte notamment sur les dispositions politiques et institutionnelles de l'Accord d'Alger.

Dans d'autres domaines, le bilan est nuancé. Au fil des ans, le Processus de Nouakchott a perdu sa force, la dernière réunion ministérielle datant de 2015. Dans le même temps, alors que la Stratégie de l'UA identifie les domaines d'intervention pertinents, de nombreuses parties prenantes regrettent l'absence d'un plan de mise en œuvre clair et d'une répartition des responsabilités aux niveaux continental, régional et national. En outre, la MISAHEL, comme d'autres bureaux de liaison de l'UA, est confrontée à un manque de capacités, en raison de la déconnexion entre les objectifs fixés par la stratégie de l'UA et les ressources allouées par le siège.

En 2016, l'UA a envisagé le déploiement d'une force dans le Nord du Mali pour lutter contre le terrorisme, une mission qui ne relève pas du mandat actuel de la MINUSMA. Pourtant, malgré plusieurs réunions techniques, ce projet ne s'est pas concrétisé.

Dans ce contexte institutionnel et opérationnel, les groupes terroristes ont renforcé localement leurs ancrages sur le plan socioéconomique et étendu leur influence grâce à la mise en place de partenariats stratégiques. C'est la raison pour laquelle l'UA devrait reconsidérer son rôle dans la région sahélo-saharienne.

Les raisons de l'échec d'un nouvel accord de partage du pouvoir au Soudan du Sud

Les parties au conflit au Soudan du Sud ne sont pas parvenues à un accord lors du Forum de revitalisation de haut niveau qui s'est tenu récemment à Addis-Abeba. Elles ont rejeté la proposition de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) dont l'objectif était de rapprocher les positions des factions belligérantes. L'IGAD souhaite désormais organiser une rencontre en tête à tête entre le président Salva Kiir et son adversaire Riek Machar avant le sommet de l'UA qui aura lieu à Nouakchott en juin-juillet 2018. Le CPS devrait également organiser un sommet sur le Soudan du Sud le 30 juin prochain, à la veille du sommet continental.

Les récents pourparlers de paix entre factions sud-soudanaises, qui se sont déroulés à Addis-Abeba du 17 au 23 mai 2018, s'inscrivaient dans le prolongement d'un processus qui a débuté en décembre 2017. Ce processus a abouti à un accord de cessez-le-feu régulièrement violé par les parties belligérantes.

Les pourparlers résultaient également d'une visite du CPS à Juba, en avril dernier, pour appuyer le processus de paix conduit par l'IGAD.

Le Conseil de sécurité des Nations unies a réitéré ses menaces d'imposer des sanctions

Le conflit a entraîné des violations flagrantes des droits de l'homme et le déplacement de 4,2 millions de personnes. Plus de 7 millions de Sud-Soudanais ont besoin d'aide humanitaire, et les parties belligérantes empêchent tout acheminement de cette aide. Au cours des pourparlers de paix, les représentants des réfugiés, des groupes de la société civile et de femmes ont plaidé avec force en faveur d'un compromis.

Par ailleurs, le Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) a réitéré ses menaces d'imposer des sanctions contre six responsables sud-soudanais si aucun compromis n'était conclu avant la fin du mois. De son côté, l'IGAD a déclaré qu'elle élaborait des mesures punitives contre toute personne qui violerait l'accord de cessez-le-feu. Au vu de la réticence de la région à imposer des sanctions, il n'est toutefois pas certain que ces menaces se concrétisent.

Les récents pourparlers de paix ont été menés sous l'égide des dirigeants du Conseil des Églises du Soudan du Sud. Les médiateurs de l'IGAD ont, quant à eux, élaboré le document final sur la base d'un rapport rédigé par les responsables religieux.

30 juin 2018

ORGANISATION D'UN
SOMMET SUR LE
SOUDAN DU SUD

Quelle formule de partage du pouvoir ?

Les points litigieux de la proposition portent sur la nature de l'accord de partage du pouvoir critiqué par toutes les parties au conflit pour différentes raisons.

La proposition prévoit l'attribution de 55 % des postes ministériels au Mouvement populaire de libération du Soudan au gouvernement (SPLM-IG) de Kiir, 25 % au SPLM dans l'opposition (SPLM-IO) de Machar et 20 % à d'autres partis et entités.

Il octroie également la présidence au SPLM-IG, le poste de premier vice-président au SPLM-IO, la deuxième vice-présidence au SPLM-IG et le poste de troisième vice-président à d'autres partis et entités.

Une proposition biaisée ?

L'opposition s'oppose notamment aux pouvoirs disproportionnés dont bénéficierait l'administration de Juba. La représentation proportionnelle du SPLM-IO, par exemple, est inférieure à celle prévue dans le précédent accord de 2015 qui lui attribuait 33 % des portefeuilles ministériels.

Les désaccords de l'opposition s'étendent en outre à la proposition d'accorder au SPLM-IG 65 % des postes de gouverneurs d'État, tandis que le SPLM-IO devrait se contenter de 25 % et les autres partis de 10 %.

De nouveaux groupes armés cherchent à être associés au processus de paix

Nombreux sont ceux qui accusent l'IGAD d'essayer de renforcer la position du SPLM-IG. L'avantage dont jouit le parti au pouvoir est en effet évident, comme le montrent certains changements d'allégeance. Néanmoins, le SPLM-IG n'est pas non plus exempt de désertions.

Certes, le SPLM-IO du vice-président Taban Deng Gai est officiellement rentré dans les rangs du SPLM-IG de Kiir, quelques jours seulement avant le début des pourparlers de paix.

Certaines personnalités du SPLM-IG ont néanmoins décidé de former leur propre parti d'opposition. Ainsi, le général Thomas Cirillo Swaka (ancien chef d'état-major adjoint chargé de la logistique) et l'ancien ministre de l'Agriculture, Lam Akol, ont quitté le SPLM-IG pour lancer un groupe d'opposition.

Ces défections auraient dû avoir un impact sur la nouvelle offre de partage du pouvoir, mais ces personnalités se plaignent qu'aucune explication n'a été donnée quant au nombre élevé de portefeuilles ministériels attribués au SPLM-IG.

La prolifération des acteurs en présence

Depuis l'accord de paix de 2015, de nouveaux groupes armés cherchent à être reconnus et associés au processus de paix et de gouvernance.

Le plus récent d'entre eux est le Front uni du Soudan du Sud (SSUF) de Paul Malong, un ancien chef d'état-major des forces armées sud-soudanaises.

55%

PART DES POSTES
MINISTÉRIELS RÉSERVÉS
AU PARTI AU POUVOIR

Certains de ces groupes ont depuis uni leurs forces et formé l'Alliance d'opposition du Soudan du Sud (SSOA). Ils ont pour objectif de collaborer tout au long du processus de paix, mais leur poids varie considérablement et la conclusion d'un accord au sein même de l'alliance demeure une source de préoccupation majeure. La SSOA entre dans la catégorie « autres partis et entités » telle que définie dans l'accord de paix, aux côtés d'autres partis d'opposition.

Cette fragmentation met à mal la vision simpliste du conflit sud-soudanais selon laquelle les combats opposeraient les Nuer de Machar aux Dinka de Kiir.

Les appels à l'inclusion mènent-ils à la fragmentation ?

Bien que le succès du processus de paix dépende de son caractère inclusif, les médiateurs de l'IGAD impliqués dans le dossier sud-soudanais devraient se demander si leur approche, axée sur le partage du pouvoir, ne favoriserait pas la fragmentation.

Cette approche fait en effet passer les intérêts de quelques dirigeants avant ceux de la majorité des Soudanais. Elle pourrait, en outre, encourager certains individus à créer leur propre groupe armé afin d'être inclus dans les pourparlers de paix.

La nouvelle proposition est également critiquée pour l'augmentation du nombre de ministres (de 30 à 42) et de députés (de 320 à 440 membres) en vue de renforcer la représentativité, sans tenir compte des défis économiques auxquels le pays fait face. Le Soudan du Sud a-t-il les moyens de se doter d'un gouvernement et d'un parlement aussi pléthoriques ?

Le principal défi pour les médiateurs sera donc de parvenir à un accord de paix qui prenne davantage en considération les intérêts des citoyens sud-soudanais que ceux des élites.

Les divisions plutôt que les sanctions

Les acteurs internationaux et régionaux restent divisés quant à la nature et à l'intensité des sanctions et des mesures punitives à adopter pour que les parties au conflit parviennent à un accord.

Depuis les sanctions ciblées qu'il a prises contre six ressortissants sud-soudanais en 2015, le CSNU n'a pas réussi à s'entendre sur d'autres mesures punitives, voire sur un éventuel embargo sur les armes, à l'encontre du pays. L'organe onusien a récemment approuvé une résolution des États-Unis visant à imposer des sanctions à six autres ressortissants sud-soudanais d'ici la fin juin si les combats se poursuivaient. Ces sanctions restent bien trop limitées pour pouvoir mettre fin au conflit.

L'UA et l'IGAD ont également intensifié leurs menaces de sanctions et de mesures punitives, mais il est peu probable que de telles dispositions soient mises en œuvre.

Cependant, sans mesures coercitives d'envergure de la part de la communauté internationale, les perspectives de paix au Soudan du Sud demeurent infimes.

42

NOMBRE PROPOSÉ
DE MINISTRES AU
SEIN DU PROCHAIN
GOUVERNEMENT

Le soutien de l'UE à l'APSA : les enjeux

Alors que l'accord de partenariat signé en 2000 entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique – également connu sous le nom d'Accord de Cotonou – expire en février 2020, les négociations en vue d'un nouvel accord doivent reprendre en août 2018. Lors du sommet de l'UA qui se tiendra en juillet prochain, le président de la Commission de l'UA, Moussa Faki, présentera un rapport sur la position commune africaine concernant la Facilité de paix pour l'Afrique post-2020. Alors que les fonds de l'Union européenne sont indispensables aux réponses africaines aux crises du continent, l'UA et les organisations sous-régionales devraient profiter de ce processus de renégociation pour prioriser les intérêts de l'Afrique.

L'un des principaux dossiers à régler avant l'expiration de l'Accord de Cotonou en 2020 porte sur la reconfiguration de la Facilité de paix pour l'Afrique (FPA), sans laquelle la plupart des initiatives de paix en Afrique n'auraient pu voir le jour.

Depuis sa création en 2004, en accord avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), la FPA a alloué plus de 2,3 milliards d'euros à diverses initiatives de paix en Afrique. Ce mécanisme a été créé en réponse à l'appel lancé par l'UA lors du sommet de Maputo de juillet 2003 pour soutenir les efforts africains dans le domaine de la paix et de la sécurité en Afrique. Cette démarche s'inscrivait dans la logique de l'article 11 de l'Accord de Cotonou, qui met en évidence le lien entre développement et sécurité.

Plusieurs missions de paix africaines, notamment en Somalie, au Soudan, au Mali, en République centrafricaine (RCA) et en Gambie, ont été déployées grâce à la FPA, avec l'appui ponctuel d'autres acteurs extérieurs. Les fonds de la FPA ont également permis le développement institutionnel de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA) de l'UA, y compris le paiement des salaires du personnel du Département paix et sécurité (DPS) de l'UA.

Depuis sa création en 2004, la FPA a alloué plus de 2,3 milliards d'euros à diverses initiatives de paix en Afrique

Ce soutien conséquent et continu à l'UA et aux organisations régionales souligne le rôle indispensable de l'Union européenne (UE) dans les initiatives de paix en Afrique. La paix et la sécurité demeurent une priorité

tant pour l'UE que pour l'UA, et les deux organisations explorent la possibilité de redéfinir la FPA de l'après-Cotonou. Trois impératifs devront être pris en compte.

Passer d'une logique de réaction aux crises à une logique de développement institutionnel

Tout d'abord, 90 % des fonds de la FPA ont jusqu'à présent été utilisés pour financer des opérations de soutien à la paix en Afrique, la Mission de l'UA en Somalie (AMISOM) se taillant la part du lion avec plus de 1,3 milliard d'euros alloués. Un rapport commandité par l'UE indique que les négociations sur l'avenir de la FPA aboutiront probablement à donner la priorité au développement institutionnel de l'APSA, au détriment de l'aide apportée en situation de crise.

L'UE adoptera dorénavant une approche plus prudente en mettant en place des stratégies de retrait claires

Il est probable que l'accent soit mis sur le renforcement des capacités, la prévention des conflits et les initiatives de médiation. L'UA et ses États membres devraient profiter de la négociation du nouvel accord de financement pour assurer la pleine opérationnalisation de tous les mécanismes de l'APSA. Le renforcement de la cohésion entre l'UA et les communautés économiques régionales concernant la mise en œuvre des initiatives de paix doit en faire partie.

Néanmoins, nombreux sont ceux qui estiment que l'aide apportée en situation de crise constituera toujours une part importante en raison du coût élevé

des opérations de paix. L'UE adoptera donc dorénavant une approche plus prudente en mettant en place des stratégies de retrait claires avant d'engager des fonds et en fournissant aux missions africaines des dispositifs d'appui ciblés.

Cette réorientation résulte des enseignements tirés de l'AMISOM, une mission à long terme et sans stratégie de retrait claire dans laquelle l'UE s'est retrouvée piégée. L'AMISOM a été déployée en 2007 avec un budget mensuel de 700 000 euros pour la solde des troupes, dans la perspective d'une reprise rapide par les Nations unies (ONU). En 2016, le budget mensuel de la mission pour ce poste budgétaire atteignait environ 20 millions d'euros, conduisant l'UE à réduire de 20 % le montant des allocations versées et à réaffecter ces fonds au développement des capacités en Somalie.

Les États membres de l'UE sont de plus en plus critiques à l'égard de l'approche donateur-bénéficiaire

À la suite de cette expérience, l'UE semble désormais privilégier les programmes d'appui aux missions africaines. Cette évolution se manifeste déjà par son programme d'appui à la Force multinationale mixte (FMM) contre Boko Haram et à la Force du G5 Sahel à laquelle l'UE a fourni 100 millions d'euros en soutien logistique. Une telle approche permet à l'UE d'éviter de participer à une mission dont la durée de déploiement et le calendrier de retrait demeurent flous. Elle souligne également l'appel de l'UE pour une meilleure répartition des coûts des opérations de paix en Afrique.

Entre dépendance et recherche d'autonomie

Le deuxième point à surveiller est le paradoxe entre la détermination de l'Afrique à prendre en main le maintien de la paix sur le continent et le fait que l'UE, par le biais de la FPA, a créé un certain niveau de dépendance des acteurs africains.

À l'approche du lancement du processus de négociation, l'UE et l'UA ont exprimé leur désir de développer un partenariat d'égal à égal, et d'évoluer d'une relation de donateur-bénéficiaire à une relation basée sur le respect mutuel. Mais, en réalité, il ne saurait y avoir de partenariat d'égal à égal si les acteurs africains continuent à recevoir des fonds de l'UE dont ils doivent rendre compte, en particulier en ce qui concerne la FPA.

De fait, les États membres de l'UE sont de plus en plus critiques à l'égard de l'approche donateur-bénéficiaire et mettent l'UA au défi de payer une partie de ses dépenses.

La nouvelle taxe de 0,2 % sur les importations admissibles, conçue par l'UA pour lever des fonds, est justement destinée à élever les acteurs africains au statut de partenaires égaux, 25 % du financement des opérations de paix en Afrique devant être générés par le continent.

20 millions
d'euros

COÛT MENSUEL DES
SALAIRES DE L'AMISOM

Toutefois, la mise en place de cette taxe n'en est encore qu'à ses balbutiements et l'UA espère que l'ONU prendra en charge les 75 % restants des coûts des opérations de paix africaines grâce à ses contributions statutaires. Le Conseil de sécurité de l'ONU rejette néanmoins systématiquement toute demande similaire pour financer certaines missions africaines telles que l'AMISOM et la Force du G5 Sahel.

Par conséquent, les fonds de l'UE demeurent cruciaux pour l'avenir des opérations de paix en Afrique, en attendant que les acteurs africains et l'ONU prennent le relais.

Récompenses et punitions potentielles des donateurs

Enfin, les politiques migratoires représentant désormais un enjeu de taille pour les États membres de l'UE, certains d'entre eux ont envisagé la possibilité d'utiliser les fonds à disposition des pays ACP pour les inciter à se conformer à leurs exigences dans ce domaine. Ainsi, l'une des principales demandes des États membres de l'UE est que les pays d'origine et de transit dissuadent les tentatives de migrations vers l'Europe et acceptent le renvoi des migrants dans leur pays d'origine. L'UE a averti les États que les récalcitrants ne pourraient prétendre à une aide financière de l'UE.

Les pays africains devraient également collaborer avec les pays de l'UE pour s'attaquer au racisme dont sont victimes les migrants voyageant de l'Afrique vers l'Europe

Si l'impact de ces conditions sur la renégociation de la FPA reste incertain, l'UA et les pays africains se doivent de protéger les droits des migrants, y compris des réfugiés. Il s'agit notamment d'assurer l'application équitable des normes internationales, qui engagent tous les États à protéger les réfugiés demandeurs d'asile sans les rapatrier de force. Certains pays africains comme l'Ouganda et l'Éthiopie, qui accueillent la majorité des réfugiés du continent, accordent l'asile aux migrants, et des cas d'intégration locale ont été enregistrés dans certains pays d'accueil du continent.

Les pays africains devraient également collaborer avec les pays de l'UE pour s'attaquer au racisme dont sont victimes les migrants voyageant de l'Afrique vers l'Europe. Pour ce faire, il convient de ne plus considérer l'UE comme un « guichet automatique » et de viser la mise en place d'un partenariat fondé sur des intérêts mutuels.

En conclusion, si les fonds européens restent extrêmement importants pour l'Afrique, l'UA et ses États membres devront réduire de manière significative leur dépendance à leur égard et s'efforcer de devenir autonomes dans le domaine de la paix et de la sécurité.

100 millions
d'euros

MONTANT ATTRIBUÉ
PAR L'UE À LA FORCE
DU G5 SAHEL

Le protocole sur le CPS doit-il être réactualisé ?

En mai 2018, le chef de l'Unité de mise en œuvre de la réforme de l'Union africaine a informé le CPS des options envisagées pour la réformer et accroître son efficacité. Ces options pourraient concerner le renforcement de ses méthodes de travail et de son rôle dans la gestion des crises. Toutefois, l'UA devrait également envisager de mettre à jour le protocole relatif au CPS.

Comment expliquer le silence du CPS alors que l'Accord d'Arusha au Burundi se délite progressivement ? Et pourquoi ne parvient-il pas à endiguer le conflit au Soudan du Sud ? Le CPS est-il gêné par ses méthodes de travail et son manque de capacités ? Ou bien le protocole relatif à l'établissement du CPS n'est-il plus en mesure de répondre aux défis contemporains en matière de sécurité ?

Le rapport initial sur la réforme de l'UA, présenté par le président rwandais Paul Kagame, y faisait allusion. Il proposait ainsi une réforme radicale du CPS, à savoir :

- le réexamen de sa composition (article 5 [4]) ;
- le renforcement de ses méthodes de travail ;
- le renforcement de son rôle dans la prévention et la gestion des crises.

Cependant, lors du sommet de l'UA, les chefs d'État ont vidé les propositions de leur contenu. La version finale prévoit que « le CPS devrait être réformé de manière à satisfaire à l'ambition prévue dans son Protocole en renforçant ses méthodes de travail et son rôle dans la prévention des conflits ». Toute référence à l'article 5 (4) du protocole, qui concerne les critères à remplir pour devenir membre du CPS, a ainsi été écartée au cours du processus.

Le protocole portant création du CPS a été négocié et adopté il y a plus de 15 ans. L'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA) est désormais dominée par les communautés économiques régionales (CER) et fait face à de nouveaux défis en matière de sécurité ; la question est de savoir si le protocole et les méthodes de travail du CPS devraient être réactualisés.

Il y a deux façons d'envisager la question. Soit le protocole demeure pertinent et le problème réside dans sa mise en œuvre, soit il comporte des faiblesses nécessitant des corrections ou une mise à jour.

Un cadre progressif entravé par une mise en œuvre inégale

Certains affirment que le protocole est suffisamment progressiste, tant dans ses mécanismes que dans ses politiques. Parmi les aspects les plus avant-gardistes du document on peut citer : l'accent mis sur la sécurité humaine, illustré par l'article autorisant le déploiement d'une force en cas de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité ; l'importance accordée à la promotion des pratiques démocratiques, l'état de droit, la bonne gouvernance, la protection des droits humains et des libertés fondamentales ; et le respect du caractère sacré de la vie humaine, en tant qu'objectifs et principes.

Le protocole relatif à l'établissement du CPS est-il encore en mesure de répondre aux défis contemporains en matière de sécurité ?

Par ailleurs, tant les pouvoirs conférés au président de la Commission de l'UA (CUA) pour assurer la coordination avec le CPS que la mise en place du Groupe des Sages – qui est relativement indépendant et favorise l'alerte précoce et la diplomatie préventive – sont considérés comme des aspects progressistes du protocole. Il est utile de rappeler qu'à l'époque de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA), les chefs d'État exerçaient un contrôle strict sur toute initiative liée à la paix et à la sécurité.

L'on pourrait donc arguer que les difficultés rencontrées par l'APSA s'expliquent plus par une mise en œuvre déficiente de la part des États membres et de la CUA, que par d'éventuelles lacunes du Protocole relatif au CPS.

Une des difficultés rencontrées dans son application concerne le manque de personnel dans les ambassades d'Addis-Abeba. La version initiale du rapport Kagame cherchait à y remédier en établissant des critères d'adhésion au CPS, notamment en ce qui concerne la capacité d'un pays à assumer son mandat au sein du Conseil.

Une autre lacune porte sur le manque de financement qui a pour effet de restreindre la capacité du Département paix et sécurité à lancer des initiatives. Enfin, le manque de volonté politique génère également son lot de problèmes de mise en œuvre. Depuis l'intervention de l'OTAN en Libye, de nombreux chefs d'État considèrent par exemple désormais le concept de responsabilité de protéger comme une excuse pour renverser des gouvernements hostiles à l'Occident.

Le protocole, un pur produit des années 1990

Par ailleurs, le protocole ne peut être compris en faisant abstraction du contexte dans lequel il a été rédigé, à savoir au cœur d'une période marquée par le génocide au Rwanda et les guerres en Sierra Leone et au Libéria. L'influence de ce contexte transparaît dans l'introduction de dispositions relatives à la sécurité humaine, d'abord dans l'Acte constitutif de l'UA, puis dans le protocole portant création du CPS.

Les pouvoirs conférés au président de la CUA pour assurer la coordination avec le CPS sont considérés comme un aspect progressiste du protocole

La plupart de ces dispositions sur la sécurité humaine étaient en fait déjà présentes dans la Déclaration de Kampala de 1991, laquelle n'avait pu être adoptée en raison de l'opposition de certains États autoritaires. Près de 10 ans plus tard, sous l'égide des anciens présidents Thabo Mbeki et Olusegun Obasanjo, elles ont été reprises dans la refonte du cadre continental sur la paix et la sécurité. À cet égard, le protocole est un pur produit des années 1990.

Pourtant, force est de constater que le paysage sécuritaire en Afrique a changé au cours des dernières années. Les conflits à grande échelle, tels que la guerre civile qui sévit actuellement au Soudan du Sud, sont

désormais l'exception plutôt que la règle. La plupart des crises sont de faible intensité et sont fortement associées à des problèmes de gouvernance, avec des pics de violence et des périodes de calme. En outre, s'il arrive que des insurrections menacent l'autorité d'un État dans certaines régions reculées, elles sont trop peu structurées pour prendre le contrôle total d'un territoire.

L'accent qui est mis dans le protocole sur l'action préventive et l'alerte précoce découle de l'hypothèse selon laquelle certaines crises, dont le génocide au Rwanda, auraient pu être évitées grâce à une surveillance continentale accrue et une meilleure connaissance de la situation, ce qui aurait permis de prendre des décisions éclairées, notamment concernant le déploiement de missions militaires. Le protocole a ainsi servi de cadre aux missions militaires africaines au Burundi, au Darfour, en Somalie et au Mali. Cependant, la capacité de l'UA à déployer des missions militaires contraste avec ses difficultés à apporter des solutions politiques.

Les rôles du président de la CUA et du Groupe des Sages sont également restreints, le protocole tentant de concilier sécurité humaine et souveraineté étatique. Il devient donc de plus en plus difficile d'identifier des options pour prévenir les crises, et même pour atténuer les impacts humanitaires des crises de grande ampleur.

L'APSA à l'épreuve de la réalité

Avec l'opérationnalisation de la plupart des piliers de l'APSA, le fonctionnement de divers mécanismes a évolué sous la pression des impératifs politiques et des changements idéologiques au sein de certains États membres.

Le recours aux articles 4 (h) de l'Acte constitutif et 4 (j) du protocole relatif au CPS en est une excellente illustration. La crise au Burundi a mis en lumière les défis de mise en œuvre de ces dispositions essentielles, notamment en ce qui a trait au consentement de l'État concerné, à l'unanimité des chefs d'État de l'UA (l'UA étant favorable aux décisions consensuelles), et à l'obtention de l'aval d'un Conseil de sécurité des Nations unies divisé (en cas d'absence de consentement de l'État concerné). Cette même crise a également affecté d'autres piliers de l'APSA, tels que le Système d'alerte rapide et le Groupe des Sages.

L'indépendance relative du Groupe des Sages – énoncée dans le protocole – est limitée tant par des défis administratifs et financiers que par la composition même du Groupe. Par exemple, être un ancien chef d'État ne garantit pas posséder une vision audacieuse et non conventionnelle quant à la manière de résoudre les crises qui déchirent le continent. La relation entre l'UA et les CER constitue un autre exemple intéressant. Alors que le protocole donne à l'UA le pouvoir de coordonner et d'harmoniser les activités des organisations régionales, les États membres favorisent de plus en plus les CER pour gérer les crises du continent.

Les options en matière de réforme

Sur la base de ce bilan, diverses réformes du Protocole relatif au CPS pourraient être envisagées, à savoir une mise à jour du protocole, la correction de certaines lacunes identifiées et un éclaircissement de certaines questions.

Il est nécessaire de mettre à jour le protocole pour y inclure les dernières évolutions institutionnelles et politiques intervenues au sein de l'UA

Premièrement, il est nécessaire de mettre à jour le protocole pour y inclure les dernières évolutions institutionnelles et politiques intervenues au sein de l'UA. Le principal développement demeure l'établissement de la Charte africaine pour la démocratie, les élections et la gouvernance, et de l'Architecture africaine de gouvernance, puisque le protocole ne fait référence qu'à la Déclaration de Lomé sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement. D'autres éléments nouveaux pourraient également être incorporés, tels que les règles de fonctionnement du Fonds pour la paix, le Protocole de 2004 de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme et le Cadre politique humanitaire de l'Union africaine.

Deuxièmement, il est possible que certaines lacunes du protocole doivent être comblées. En voici quelques-unes qui mériteraient d'être examinées :

- L'article 10 (4) du protocole stipule que le président de la CUA doit être assisté par le commissaire à la paix et à la sécurité. Cette disposition devrait être remplacée par « assisté par les commissaires, en particulier ceux responsables de la paix et de la sécurité et des affaires politiques ».
- S'agissant des organes subsidiaires et des sous-comités du CPS, abordés dans l'article 8 (5), seul le comité d'experts jouit jusqu'ici d'un degré avancé d'opérationnalisation. D'autres organes, tels que le Comité des chefs d'état-major et les sous-comités dédiés à lutte contre le terrorisme, à la reconstruction et au développement postconflit et aux sanctions n'en sont pas encore là. Cette disposition doit donc être révisée.
- Le statut du secrétariat du CPS doit être précisé. Le secrétariat se repose de plus en plus sur la Commission pour s'acquitter de son mandat, principalement en raison de son manque de capacités. Il conviendrait

Article 5 (4)

DÉTAILLE LES CRITÈRES
D'ÉLIGIBILITÉ AU CPS

donc de définir clairement le mandat du secrétariat, y compris en ce qui concerne le contrôle de la légalité et le suivi de l'application des décisions adoptées par le CPS.

Enfin, des clarifications s'imposent en ce qui concerne la Force africaine en attente, que le protocole considère comme le principal instrument militaire de l'APSA. Aucune brigade régionale n'a cependant jamais été déployée. Les opérations de soutien à la paix en Afrique varient à la fois en termes de format et de mandat, notamment avec la régionalisation quelque peu décousue de certaines missions telles que la Force multinationale mixte contre Boko Haram et la Force du G5 Sahel. Il s'avérera peut-être nécessaire d'adopter une doctrine relative aux opérations de soutien à la paix menées par les Africains plutôt que de se concentrer sur un format spécifique, afin de permettre une plus grande flexibilité.

Les obstacles au succès des réformes

Le CPS et son protocole feront encore certainement face à de nombreux défis.

Un premier défi porte sur la question controversée de la capacité des délégations, comme souligné dans le rapport Kagame. Jusqu'à présent, les critères énoncés au paragraphe 2 de l'article 5 n'ont pas été appliqués au nom de l'égalité souveraine entre les États membres. Même les pays se plaignant de la capacité limitée des autres ambassades sont réticents à établir des mécanismes coercitifs à cet égard.

Les opérations de soutien à la paix en Afrique varient à la fois en termes de format et de mandat, notamment avec la régionalisation quelque peu décousue de certaines missions

Autre défi de taille, toute réforme du protocole pourrait perturber le fragile équilibre qu'il semble avoir trouvé entre sécurité humaine et souveraineté étatique. En 2010, le chercheur ghanéen Thomas Kwasi Tieku se demandait : « Qu'advient-il de la sécurité humaine au sein de l'UA lorsqu'Obasanjo et Mbeki quitteront leurs fonctions ? ». Cette question reste d'actualité. Peu

de chefs d'État sont prêts à défendre ouvertement des valeurs communes au niveau continental.

L'idéologie dominante du début des années 2000 n'est plus de mise et certains concepts tels que la responsabilité de protéger et la sécurité humaine sont désormais perçus comme des « outils occidentaux ». Certains chefs d'État progressistes d'Afrique de l'Ouest tendent à contrer ce genre de discours quand ils sont dans leur région, tout en restant relativement silencieux à Addis-Abeba.

Toute réforme du protocole pourrait perturber le fragile équilibre que le CPS semble avoir trouvé entre sécurité humaine et souveraineté étatique

La pratique du consensus qui a cours au sein de l'UA ajoutée au silence de certains chefs d'État favorables à la sécurité humaine et à la prédominance de chefs d'État conservateurs et autoritaires font en sorte que, sur ce point, tout amendement au protocole pourrait se solder par un recul plutôt que par une avancée.

Un organe en crise d'efficacité et de pertinence

En conclusion, bien que représentant un progrès substantiel par rapport à l'OUA, le protocole et le CPS font face à un double défi.

La mise en œuvre du protocole reste imparfaite, tant dans l'esprit que dans la lettre, en raison de multiples facteurs : une volonté politique inégale, un manque patent de ressources – tant financières qu'humaines – et une bureaucratisation exagérée qui fait obstacle aux avancées.

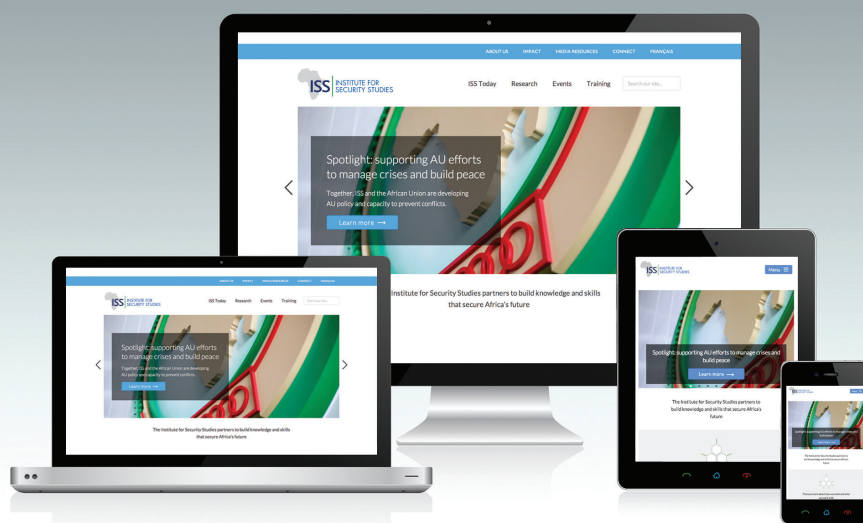
Par ailleurs, le contexte a considérablement changé depuis l'entrée en vigueur du protocole de 2004. Certains défis en matière de sécurité (terrorisme, conflits induits par le changement climatique, crises liées à la gouvernance) ont gagné en intensité. Les différents instruments doivent donc être adaptés.

Les problèmes de mise en œuvre et l'inadéquation au contexte actuel représentent deux urgences à traiter, mais c'est aux États membres de l'UA de décider laquelle de ces deux priorités doit primer.

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

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

www.issafrica.org



Etape 1 Rendez-vous sur www.issafrica.org

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

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

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

À propos de l'ISS

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

Les personnes qui ont contribué à ce numéro

Yann Bedzigui, chercheur, ISS Addis-Abeba

Ndubuisi Christian Ani, chercheur, ISS Addis Abeba

Liesl Louw-Vaudran, consultante principale de recherche, ISS

Damien Larramendy, traducteur

Anne-Claire Gayet, réviseure

Contact

Liesl Louw-Vaudran

Consultante pour le *Rapport sur le CPS*

ISS Pretoria

Courriel: llouw@issafrica.org

Les bailleurs de fonds



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

© 2018, Institut d'études de sécurité

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

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