

Rapport sur le Conseil de paix et de sécurité

Numéro 42,
janvier 2013



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

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 2013

La course aux élections à l'Assemblée Nationale au Cameroun et à Djibouti, les élections locales en Côte d'Ivoire en février ainsi que les élections présidentielles au Kenya, début mars, mériteront une attention particulière au cours des prochaines semaines, de même que les délibérations du Sommet de l'UA à Addis Abéba, fin

janvier. Les événements en Libye, en Égypte, au Mali, entre les deux Soudans et en Somalie restent quant à eux toujours d'actualité, tandis que la situation en République démocratique du Congo (RDC) a le potentiel de se détériorer davantage et nécessite une attention particulière de la part de toutes les parties prenantes.

► Président actuel du CPS

Données biographiques: S.E.M. Dr. Monicah Kathini Juma

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

République démocratique du Congo

Depuis avril 2012, très peu de progrès ont été accomplis dans la répression de la rébellion du M23. La situation sécuritaire s'est même détériorée le 20 novembre à un niveau sans précédent lorsque le M23 a pris le contrôle de la capitale du Nord-Kivu, Goma. Le M23 s'est toutefois retiré de la ville dix jours

plus tard pour ne laisser que 100 de ses hommes à l'aéroport de Goma. La situation reste désormais incertaine, certains d'habitants de Goma étant par exemple convaincus que les rebelles M23 se sont simplement fondus dans la population. En outre, selon la direction du M23, les rebelles se sont redéployés à seulement 20 kilomètres de Goma et seraient en mesure de reprendre la ville à tout moment si Kinshasa n'écoutait pas leurs revendications. Compte tenu

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)

DANS CE NUMÉRO

Questions d'alerte précoce pour janvier 2013	1
Analyse pays : République démocratique du Congo	2
Rétrospective du CPS : Évaluer le rôle de l'UA en Somalie	5
Page ouverte : les Communautés économiques régionales et sous-régionales d'Afrique du Nord	10
Rétrospective du CPS : Le Traité de Pelindaba sur une zone exempte d'armes nucléaires en Afrique	14
Dates importantes	16

de l'incapacité du gouvernement à contenir le M23, il y a peu de raisons de croire que les dernières négociations proposées donneront quelque chose de concret. Si aucune action concrète n'est mise en œuvre avec sérieux, le M23 pourrait marcher vers Kinshasa afin de renverser le président Joseph Kabila, ce qui pourrait remettre en cause tous les efforts déployés en matière de consolidation de la paix dans le pays et aggraver davantage l'instabilité politique en RDC. Les tentatives de manipulation démocratique, les vieux problèmes de gestion des ressources, les conflits ethniques et l'échec de la réforme du secteur de la sécurité demeurent les principaux catalyseurs des conflits actuels et futurs de la région.

Analyse Pays

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Précédents communiqués et recommandations de l'UA et du CPS

Le CPS a publié un communiqué sur la situation en République démocratique du Congo (RDC) lors de sa 343^{ème} réunion, tenue à Addis Abéba le 26 novembre 2012. Au cours de cette réunion, il a réaffirmé que toutes les parties prenantes devraient soutenir la Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en RDC (MONUSCO), ainsi que la mise en place de la force neutre qui a été proposée par la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL). Lors de sa 346^{ème} réunion tenue le 10 décembre 2012, le CPS a réaffirmé l'attachement de l'Union africaine à l'unité, l'intégrité territoriale et la souveraineté de la RDC ainsi que son rejet absolu du recours à la rébellion armée pour faire valoir des revendications politiques. Il a réitéré sa profonde préoccupation face à la situation humanitaire provoquée par la reprise des hostilités dans l'Est de la RDC, et a appelé à la mise en place d'une «assistance humanitaire qui soit à la hauteur des défis rencontrés sur le terrain». Le CPS a également salué les efforts de la SADC en vue d'œuvrer au règlement de la crise à l'Est de la RDC, notamment les décisions prises par le Sommet extraordinaire des chefs d'État et de Gouvernement de la SADC, tenu à Dar-es-Salaam, le 8 décembre 2012, en particulier le déploiement de la Force en attente de la SADC à l'Est de la RDC dans le cadre de la Force internationale neutre. Optant pour une approche multidimensionnelle à la crise, le CPS a appelé les parties à entamer des négociations tout en faisant part de sa volonté de travailler sur un concept stratégique (CONOPS) pour définir les paramètres entourant le déploiement de la Force internationale neutre.

Potentiel d'escalade de la crise

Depuis avril 2012, très peu de progrès ont été accomplis dans la répression de la rébellion du M23. La situation

sécuritaire s'est même détériorée le 20 novembre à un niveau sans précédent lorsque le M23 a pris le contrôle de la capitale du Nord-Kivu, Goma. Le M23 s'est toutefois retiré de la ville dix jours plus tard pour ne laisser que 100 de ses hommes à l'aéroport de Goma. La situation reste désormais incertaine, plusieurs habitants de Goma étant par exemple convaincus que les rebelles M23 se sont simplement fondus dans la population. En outre, selon la direction du M23, les rebelles se sont redéployés à seulement 20 kilomètres de Goma et seraient en mesure de reprendre la ville à tout moment si Kinshasa n'écouait pas leurs revendications. Compte tenu de l'incapacité du gouvernement à contenir le M23, il y a peu de raisons de croire que les dernières négociations proposées donneront quelque chose de concret. Si aucune action concrète n'est mise en œuvre avec sérieux, le M23 pourrait marcher vers Kinshasa afin de renverser le président Joseph Kabila, ce qui pourrait remettre en cause tous les efforts déployés en matière de consolidation de la paix dans le pays et aggraver davantage l'instabilité politique en RDC. Les tentatives de manipulation démocratique, les vieux problèmes de gestion des ressources, les conflits ethniques et l'échec de la réforme du secteur de la sécurité demeurent les principaux catalyseurs des conflits actuels et futurs de la région.

Problèmes clés et dynamiques internes

La rébellion du M23 est issue de l'ancien Congrès national pour la défense du peuple (CNDP), un groupe rebelle qui a été intégré aux Forces Armées de la République Démocratique du Congo (FARDC) suite aux accords du 23 mars 2009. Ces groupes sont connus pour avoir protégé les intérêts commerciaux rwandais et ceux de l'élite tutsi dans les Kivus. Les rebelles du CNDP se sont en outre bien établis dans les Kivus et appris comment bénéficier de l'exploitation des ressources naturelles, de l'imposition de taxes illégales, de l'exploitation de la population locale et d'autres activités criminelles. Au début 2012, les anciens rebelles du CNDP ont appris que le président Joseph Kabila cherchait à réduire leur influence dans la région en les redéployant hors des Kivus, et à arrêter le chef du CNDP, le

général Bosco Ntaganda, sous le coup d'un mandat d'arrêt de la Cour Pénale Internationale. Les anciens combattants du CNDP ont fait défection peu après et formé un gouvernement *de facto* opposé au régime de Kabila, dont la légitimité était déjà contestée. Sa victoire lors des élections de 2011 a en effet été entachée d'allégations de fraudes graves, alors qu'un amendement constitutionnel adopté en janvier 2010 avait rendu possible l'élection d'un président à la majorité simple. En outre, bien qu'il ait fait passer une loi censée palier le manque d'indépendance de la Commission électorale nationale (CENI), la composition de cette dernière est restée sous le contrôle du gouvernement. C'est ainsi que les missions d'observation électorale, autant locales qu'étrangères, ont soulevé des interrogations quant à la crédibilité du processus électoral. Alors qu'il avait boycotté les élections précédentes, le chef de l'opposition, Etienne Tshisekedi de l'Union pour la démocratie et le progrès social (UPDS), a participé au scrutin de 2011 et a été considéré par une bonne partie de la population comme le vainqueur légitime. Le déploiement d'une garde présidentielle lourdement armée et l'assassinat, l'arrestation ou l'intimidation de plusieurs partisans de l'opposition ont toutefois empêché l'UDPS de contester l'élection controversée de Kabila. Les responsables de l'opposition continuent par ailleurs de contester l'impartialité et la crédibilité du système judiciaire en RDC.

Depuis 2006, peu d'efforts ont été faits pour améliorer les structures de gouvernance du pays. Le fait que ces institutions soient dysfonctionnelles et sous-développées a affecté la confiance du peuple, qui ne les considère pas à la hauteur des défis qui se présentent au pays. Certains observateurs ont même estimé que le président Kabila avait utilisé l'affaire Ntaganda, l'un des principaux déclencheurs du conflit dans l'Est de la RDC, comme un outil politique pour détourner l'attention de sa réélection contestée. Dans un contexte de pauvreté extrême, de mécontentement généralisé et de difficultés en matière de reconstruction post-conflit, la crise actuelle est causée

par un ensemble de facteurs allant de la manipulation de la gouvernance démocratique à l'échec de la réforme du secteur de la sécurité en passant par les intérêts de certains acteurs extérieurs envers les ressources naturelles de l'Est de la RDC. L'échec des FARDC à protéger le pays est en outre perçu comme un signe de l'incapacité du gouvernement à sortir le pays de son instabilité chronique. L'invasion de Goma a en outre davantage affaibli le gouvernement, qui a entamé des pourparlers avec le M23 après plusieurs mois d'hésitations et de refus. L'équilibre des forces, autant politiques que militaires, n'est plus en faveur du président Kabila. Ces facteurs ont poussé l'opposition à appeler à la mise en accusation du président Kabila pour haute trahison, mais cet appel a très peu de chances d'être entendu étant donné que le parlement reste sous le contrôle du gouvernement.

Dynamiques géopolitiques

La RDC est engagée dans deux guerres impliquant une diversité d'acteurs, régionaux ou extérieurs à la région. Bien que des efforts en faveur de la paix aient été entrepris, des intérêts particuliers continuent de pousser certains acteurs à un comportement agressif dans la région. La menace posée par les Forces démocratiques pour la libération du Rwanda (FDLR) a notamment servi de justification au Rwanda pour s'impliquer dans les régions orientales de la RDC. L'incapacité des acteurs régionaux et extrarégionaux à élaborer un plan de paix sur le moyen et le long termes et à motiver les parties prenantes clés à soutenir un tel plan est un autre facteur d'instabilité dans la région. Il est désormais bien connu qu'il existe dans la région des Grands Lacs plusieurs questions conflictogènes et structurelles, autant historiques que contemporaines, qui nécessitent un engagement politique sincère de la part des acteurs concernés. Bien que ces problèmes soient régulièrement identifiés, les mécanismes de réponse proposés échouent la plupart du temps à les prendre en compte.

Selon plusieurs rapports, dont le plus détaillé a été produit par le Groupe d'Experts des Nations unies sur la RDC, la rébellion du M23 a pu fonctionner

non seulement grâce à l'appui du Rwanda voisin mais aussi, dans une moindre mesure, de l'Ouganda. Cet appui rwandais, de toute évidence motivé par la présence de ressources naturelles dans l'Est de la RDC, a été invoqué par Kinshasa comme la justification de son refus de négocier avec le M23. Selon le gouvernement congolais, le groupe rebelle ne serait en effet rien de plus qu'un front ouvert par le gouvernement rwandais pour aggraver la RDC. L'implication de l'Ouganda est quant à elle attribuée à l'intérêt de Kampala envers le pétrole du Lac Albert et aux intérêts économiques dans la ville frontalière stratégique de Bunagana. Bien que ces deux gouvernements aient nié toute implication dans la rébellion du M23, plusieurs pays et organisations (notamment le Danemark, les Pays-Bas, l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Belgique, la Suède, la Suisse, l'UE et les États-Unis) ont suspendu leur aide financière au Rwanda. Afin de compenser ces pertes, le gouvernement rwandais a lancé le «Fonds de Développement AGACIRO» et exhorté les citoyens à fournir une contribution financière au gouvernement.

Afrique et CER

La résurgence de la rébellion dans l'Est de la RDC rappelle la situation de la fin des années 1990. Beaucoup craignent que les événements de 1997 ne se répètent, lorsque l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo (AFDL) de Laurent-Désiré Kabila avait pris le contrôle de Goma puis de Kinshasa avant que celui-ci ne soit assassiné en 2001. Bien que le contexte actuel ne soit pas le même, la réaction des organisations régionales concernées s'est avérée relativement inadaptée. Depuis le début de la mutinerie en avril, les discussions au niveau de l'UA sont restées superficielles. Non pas parce que l'UA n'a pas cherché à répondre à la menace sécuritaire et aux souffrances humanitaires, mais parce qu'il existe de multiples allégeances dans la région et parce que le principe de subsidiarité a forcé l'organisation continentale à se reposer sur la CIRGL. Cette approche n'a pas permis de réaliser d'avancées concrètes. Alors que la CIRGL comprend le Rwanda, la RDC, l'Ouganda, l'Angola,

le Burundi, la République centrafricaine, le République du Congo, le Kenya, le Soudan, la Zambie et la Tanzanie, les relations entre Kigali et Kinshasa se sont nettement détériorées suite à la publication en juin 2012 du rapport du Groupe d'Experts de l'ONU sur la RDC accusant le Rwanda d'appuyer le M23. Les deux voisins s'accusent mutuellement, ce rapport a donc davantage compliqué les efforts de paix. Au moins cinq réunions ont été organisées sans aboutir à aucune avancée.

Au niveau des Communautés économiques régionales, c'est la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) qui a été la plus active. Afin de stabiliser la situation dans l'Est de la RDC, elle a en effet pris la décision de contribuer à la Force internationale neutre qui doit être créée, bien que de nombreux obstacles doivent encore être levés pour aboutir à son opérationnalisation. Tout d'abord, le caractère neutre de cette force reste questionnable étant donné que presque tous les pays de la région ont été impliqués dans la seconde guerre congolaise. Ensuite, le financement pour une telle initiative est resté très insuffisant. Aussi, de nombreuses interrogations subsistent quant au mandat de cette force neutre, qui doit être déployée dans un pays où la MONUSCO est déjà présente. Enfin, plusieurs remettent en question la pertinence d'une solution militaire.

ONU

L'ONU est un acteur clé dans la région des Grands Lacs. Avec 17 000 hommes, l'organisation y a déployé l'une de ses plus grosses missions, qui coûte près d'un milliard de dollars par an. Bien qu'il soit indiscutable que l'ONU ait joué un rôle crucial pour stabiliser le pays, sa réaction mitigée, lorsque le M23 a pris Goma, reste difficile à appréhender. Lors d'une réunion à Kampala en décembre 2012, le président ougandais Yoweri Museveni a d'ailleurs accusé les Casques bleus de la MONUSCO de «tourisme militaire». Il a été avancé que l'ONU s'est trouvée prise entre d'une part un mandat ambitieux et d'autre part l'absence d'une armée nationale efficace à appuyer. Pendant ce temps les citoyens des Kivus se sentent abandonnés à leur sort. Il convient de

noter deux dynamiques : tout d'abord, le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté des sanctions financières contre l'un des principaux responsables du M23 accusé de violations de droits de l'Homme, le chef d'état-major adjoint de l'ex-CNDP, le colonel Sultani Makenga. Ensuite, l'ONU a exhorté à plusieurs reprises les «pays étrangers» à cesser d'intervenir dans les affaires congolaises et de pénétrer en territoire congolais, sans pour autant nommer spécifiquement le Rwanda ou l'Ouganda. Malgré les accusations contenues dans le rapport de l'ONU sur la RDC et ses réfutations peu convaincantes, le Rwanda est parvenu le 18 octobre à obtenir un siège au Conseil de sécurité, ce qui a soulevé des questions quant à la position des principaux acteurs de la crise. Enfin, alors que les critiques et les accusations se concentrent sur la MONUSCO et sur son incapacité à maintenir la paix et à protéger les civils, il ne faut pas oublier la décision prise par le gouvernement congolais, pour des raisons politiques, de mettre un terme à la mission de l'ONU dans le pays.

Communauté internationale

La résurgence de la rébellion du M23 représente un défi pour les efforts de la communauté internationale en matière de consolidation de la paix en RDC. Toutefois, le retour de la violence dans l'Est du pays a mis en lumière les problèmes inhérents à ce processus de consolidation. Dans un article publié sur le site internet d'*Open-Democracy*, Zoë Marriage a par exemple souligné que l'accession de certains chefs de guerre au pouvoir politique, parfois avec l'appui de la communauté internationale, pourrait être en soi un danger pour la consolidation de la paix et pour le succès de la reconstruction post-conflit. Ainsi selon elle, «au Congo et au Rwanda, l'aide du Nord a contribué de manière significative au recyclage des chefs militaires dans des rôles politiques. Il s'agissait évidemment de les attirer loin du champ de bataille, mais cela a eu aussi pour conséquence d'évincer les civils qui prétendaient au pouvoir politique. Dans les deux pays, les individus et les groupes appartenant à l'élite ont été soutenus, excluant la majorité de la population du pouvoir politique et économique».

Certains membres de la communauté internationale ont toutefois vivement réagi au rapport du Groupe d'Experts de l'ONU en suspendant ou retirant leur aide au Rwanda, accusé rappelons-le d'appuyer le M23. Les États-Unis ont été les premiers à suspendre leur aide à Kigali, en commençant par 200 000 dollars symboliques. Plusieurs partenaires européens du Rwanda ont rapidement emboîté le pas, le Royaume-Uni suspendant notamment 21 000 000 livres sterling d'aide. La rapidité avec laquelle ces décisions ont été prises semble indiquer que la communauté de donateurs aurait peut-être sauté sur la première excuse pour retirer son aide à ce «chouchou» de l'aide en Afrique centrale après tant d'années de soutien. Le Royaume-Uni et les États-Unis semblent toutefois rester derrière leur allié de longue date, le Rwanda.

Société civile

Que ce soit dans l'Est ou ailleurs au pays, les activités de la société civile se trouvent entravées par des attaques des forces rebelles autant que gouvernementales. Il y a eu de nombreuses allégations d'assassinats, de viols, d'enlèvements ou d'autres abus contre les activistes de la société civile. La Garde Présidentielle serait souvent impliquée dans ces exactions. Inconvient notamment de mentionner l'assassinat de l'activiste et chef de l'ONG «La voix des sans-voix», Floribert Chebeya. L'enquête sur sa mort a toutefois été bloquée lorsque le principal accusé, le général John Numbi, un proche de Kabila et ancien inspecteur général de la police nationale congolaise, a été exempté de se présenter devant la justice congolaise. Cette affaire a soulevé des inquiétudes quant à l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir politique.

Le bilan global concernant les droits humains, la démocratie et la gouvernance reste très insatisfaisant en RDC. C'est pourquoi des émeutes ont eu lieu après la chute de Goma dans certaines parties du pays, que ce soit pour protester contre le faible leadership de Kinshasa ou contre le M23. À Kinshasa, un groupe de femmes a aussi protesté devant le siège de la MONUSCO pour demander le départ de

la mission onusienne qui n'a pas réussi à protéger les civils, principalement les femmes et les enfants, victimes de viols ou forcés à rejoindre la rébellion armée. Cela a notamment été le cas dans la capitale du Sud-Kivu, Bukavu, où les habitants ont craint que la chute de Goma ne soit suivie de la capture de la ville. Les étudiants de Bukavu ont ainsi visé des bâtiments de la MONUSCO, accusée de n'avoir rien fait pour prévenir la chute de la capitale de la province voisine. Ce n'était pas la première fois que les organisations de la société civile manifestaient leur colère à l'égard de la MONUSCO, des responsables de la mission ayant été directement attaqués début 2012 en raison de son incapacité à protéger les civils contre les groupes rebelles. Les responsables et bâtiments gouvernementaux n'ont pas été épargnés par ces protestations. Il semble donc que les groupes de la société civile soient autant en colère contre la rébellion que contre le gouvernement et la MONUSCO, incapables de protéger les civils.

Scénarios

Compte tenu de l'analyse précédente, trois scénarios peuvent être dégagés :

Scénario 1

Le M23 se retire de Goma, mais la situation n'est en aucun cas résolue. Le processus de négociation ne mène à aucun résultat, et les rebelles retournent dans la ville. Ces conditions leur permettent de mobiliser un certain appui populaire et de marcher sur Kinshasa, comme en 1997.

Scénario 2

Une réelle pression internationale sur les forces extérieures, y compris le Rwanda et l'Ouganda, force les parties à négocier. Cela permet de définir clairement les principaux objectifs et modalités du processus de négociations, qui peuvent alors mener à un nouvel accord de paix. A ce stade-ci toutefois, ni le gouvernement ni le M23 n'ont d'agenda clairement défini pour ces négociations.

Scénario 3

L'adoption d'une approche multi-facettes (négociation, déploiement d'une force neutre et élargissement du mécanisme commun de vérification),

couplée à un appui politique infaillible, permet l'élaboration d'une stratégie globale de paix pour la région. Un mécanisme concret est mis en place pour assurer sa mise en œuvre effective.

Options

Option 1

Il convient d'accorder une importance particulière au caractère neutre de la force qui doit être déployée. Elle doit en effet être composée de contingents provenant de pays n'ayant pas d'intérêts directs dans le conflit et être déployée après l'adoption d'un consensus entre les protagonistes clés afin de relever les défis sécuritaires de la région. L'offre de la SADC d'envoyer des troupes est à cet égard un développement encourageant, mais il reste à intégrer cette initiative au sein d'une stratégie internationale réellement neutre.

Option 2

La gouvernance reste le principal défi de la RDC mais aussi des pays de la région des Grands Lacs. Les responsables congolais doivent être encouragés à poursuivre les réformes, notamment concernant le renforcement de l'État de droit, des institutions étatiques et de l'armée, afin que cette dernière soit capable de protéger la population et l'intégrité territoriale de la RDC.

Option 3

Les défections du M23 ne sont que la dernière illustration de ce qu'il convient d'appeler une tendance lourde dans l'histoire du pays et il semble désormais évident que toute tentative de réintégration des groupes rebelles armés au sein des FARDC n'est pas une solution viable. En plus de réviser le processus de réforme du secteur de la

sécurité (RSS), il est donc nécessaire d'instaurer un système de justice transitionnelle et de réconciliation dans l'Est du pays. Les intérêts rwandais à l'égard de l'Est de la RDC ayant par ailleurs nourri un fort sentiment anti-Rwandais, non seulement dans les deux Kivus, mais aussi dans les autres provinces congolaises, il convient également de renforcer la position du représentant de l'UA dans la région des Grands Lacs.

Option 4

La CIRGL, l'UA et l'ONU doivent encourager les pays de la région des Grands Lacs à élaborer une stratégie de gestion des frontières régionales et des ressources naturelles. En plus de prendre en compte les préoccupations sécuritaires rwandaises, une telle stratégie pourrait aider à lutter contre la prolifération des groupes armés qui contrôlent et exploitent ces ressources.

Rétrospective du CPS

ÉVALUER LE RÔLE DE L'UA EN SOMALIE

La Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) a été créée le 19 janvier 2007, lors de la 69^{ème} réunion du Conseil de Paix et de Sécurité (PSC/PR/Comm (LXIX)), qui lui a confié la mission de promouvoir une paix et une réconciliation durables en Somalie, pays affecté par un ensemble de défis sécuritaires, humanitaires et institutionnels. Après des années d'intenses combats ayant fait de nombreux morts parmi les soldats et malgré des ressources limitées, il ressort que cette opération africaine de soutien à la paix a été d'une importance particulière dans la quête pour la paix et la stabilité en Somalie. La reprise des zones stratégiques aux mains d'Al Shebab et la protection des hauts responsables du gouvernement figurent parmi les principaux

accomplissements de l'AMISOM.

La mission doit cependant relever un certain nombre d'autres défis, contextuels et structurels. Contextuels en raison des nouveaux défis qui ont émergé avec l'évolution de la situation sécuritaire et politique et structurels en raison des déficiences institutionnelles de l'UA, qui ont dès le début entravé le déroulement de la mission. Ces insuffisances structurelles concernent par ailleurs l'ensemble des opérations de soutien à la paix déployées par l'UA.

Cette analyse cherche donc à évaluer les succès mais aussi les difficultés entourant l'AMISOM, afin de tenter de définir les avenues que pourrait emprunter la mission au cours des prochains mois et de fournir des recommandations stratégiques pour l'avenir. Les lecteurs intéressés par les événements qui se sont déroulés en 2012 sont invités à consulter les éditions de janvier et d'octobre du Rapport sur le Conseil de paix et de sécurité.

L'AMISOM a été lancée en 2007 par le Conseil de paix et de sécurité de l'UA,

après l'échec du déploiement de la Mission de soutien de la paix de l'IGAD en Somalie (IGASOM), qui avait été créée pour remplacer les forces éthiopiennes qui défendaient le gouvernement de Mogadiscio contre les shebab. Le transfert du mandat de l'IGAD a entraîné le besoin d'une plus grande implication de l'UA dans l'opération et une certaine réticence de la part des États occidentaux à envoyer leurs troupes en Somalie. Le Conseil de sécurité des Nations unies a entériné la décision du CPS et autorisé l'AMISOM par la Résolution 1744 du 20 février 2007. L'UA comptait sur l'ONU pour prendre la relève de la mission dans les six mois, ce qui n'est jamais arrivé, mais le soutien de l'organisation internationale a été d'une importance cruciale pour l'AMISOM en dépit de son rôle secondaire.

Selon la décision du CPS du 19 janvier 2007, l'AMISOM a pour mandat:

1. de soutenir le dialogue et la réconciliation en Somalie
2. d'assurer la protection des institutions fédérales de transition (TFIs) et de leurs principales

- infrastructures, afin de leur permettre de s'acquitter de leurs responsabilités,
3. d'appuyer la mise en œuvre du Plan national de sécurité et de stabilisation de la Somalie, en particulier la reconstitution effective et la formation de forces de sécurité somaliennes inclusives, tout en ayant à l'esprit les programmes actuellement mis en œuvre par un certain nombre de partenaires bilatéraux et multilatéraux de la Somalie,
 4. d'apporter, dans la limite de ses capacités et comme il se doit, un soutien technique et autre aux efforts de désarmement et de stabilisation,
 5. de suivre, dans les zones de déploiement de ses forces, l'évolution de la situation sécuritaire,
 6. de faciliter, tel que requis et dans la limite de ses capacités, les opérations humanitaires, y compris le rapatriement et la réinsertion des réfugiés et la réinstallation des personnes déplacées, et
 7. de protéger son personnel, ses installations et son équipement, y compris le droit à l'autodéfense.

L'action de l'AMISOM est jusqu'à présent considérée comme un demi succès. Grâce à son appui, les forces somaliennes ont pu expulser le groupe islamiste Al Shebab de la plupart des grands centres urbains du sud de la Somalie, notamment la capitale Mogadiscio, Baidoa dans le centre-sud de la Somalie, les villes portuaires de Marka et Kismayo, ou encore Afgooye, Afmadow, Bay, Bakool et Hiran. La ville de Jawhar, à 90 km au nord-ouest de Mogadiscio, a quant à elle été capturée le 9 décembre 2012 par l'armée somalienne, avec l'appui de l'AMISOM.

L'AMISOM a développé il y a quelques mois seulement les techniques et tactiques qui lui ont permis ses succès militaires contre Al Shebab dans la capitale. Il y a depuis eu une nette amélioration de la sécurité dans Mogadiscio, mais la solidité de ces succès reste imprévisible étant donné qu'il existe toujours un risque

d'attaques de type guérilla ou d'intimidations de la part des rebelles. La présence des forces alliées au gouvernement dans les zones vulnérables est par ailleurs essentielle pour empêcher Al Shebab d'en reprendre le contrôle, comme cela s'est produit en juin 2012 dans le sud de Galgadud.

Des progrès ont également été accomplis dans le domaine politique. Après 21 ans sans gouvernement ni État, et grâce aux efforts de stabilisation de l'AMISOM, la Somalie se trouve en effet désormais dans une situation post-transitionnelle caractérisée par le lancement d'une nouvelle Constitution le 1^{er} août 2012, l'inauguration d'un nouveau parlement fédéral le 20 du même mois puis l'intronisation du nouveau président somalien, Hassan Sheikh Mohamud. Primordiales pour la stabilisation du pays, ces développements ont engendré un certain espoir quant à la naissance d'un processus politique englobant tous les Somaliens.

En dépit de tous ces progrès importants, il reste aux parties prenantes somaliennes ainsi qu'à l'AMISOM et ses partenaires régionaux et internationaux plusieurs défis d'importance à relever. À cet égard nous pouvons citer la corruption généralisée, la faiblesse voire la non-existence de l'appareil politique institutionnel et sa quasi-absence dans la plupart des zones sous le contrôle du gouvernement, ou encore la nécessité de prendre en compte la complexité des politiques claniques qui sont prépondérantes dans les structures informelles, locales et autonomes du pouvoir. Le succès de l'AMISOM dépendra par conséquent en partie de la capacité des structures gouvernementales à livrer les biens et services publics de base et à assurer la stabilité et la paix dans les zones «libérées».

A ce stade, l'objectif immédiat et le plus difficile pour l'AMISOM est de comprendre comment la stabilisation des soi-disant «zones libérées» peut être efficacement réalisée et maintenue eu égard des capacités de l'AMISOM et de la portée de son mandat. Selon l'UA, la «stabilisation»

est un processus multidimensionnel d'extension de l'autorité administrative du gouvernement, de fourniture de biens et de services publics à la population locale et de soutien à la réforme du système de sécurité.

Gardant à l'esprit que l'AMISOM ne joue qu'un rôle de soutien et que la maîtrise du processus est confiée au gouvernement, la stratégie multidimensionnelle de rétablissement de la paix de l'AMISOM est basée sur deux grandes approches: une approche axée sur la sécurité, qui dépend de l'amélioration de la situation dans ce domaine et donc de la mise en échec effective de la rébellion; et une approche axée sur la politique, basée sur la promotion de la bonne gouvernance. Afin de cibler ces objectifs, l'AMISOM a initialement structuré son déploiement en termes de composantes militaire, policière et civile.

La composante militaire de l'AMISOM est chargée de reprendre le contrôle des zones qui sont aux mains d'Al Shebab, de sécuriser les zones ainsi libérées et d'appuyer l'institutionnalisation du Plan National de Sécurité et de Stabilisation (NSSP). Cela comprend l'intégration, l'harmonisation et la gestion des institutions de sécurité, la coordination entre les entités administratives ou encore la mise en œuvre des programmes de désarmement, démobilisation et réintégration des ex-combattants.

Comparé aux ressources humaines et financières qui sont nécessaires ou disponibles, le mandat de la mission est large. Alors que depuis début 2012, l'expansion de l'AMISOM dans les zones d'opération a été énorme, le nombre de troupes déployées est insuffisant pour garantir la stabilisation dans sa zone d'opérations et ce même après la mise au point du concept stratégique de l'AMISOM. Par exemple, il est difficile de concevoir comment les 2 500 soldats ougandais et burundais déployés à Baidoa pourront être en mesure de stabiliser le secteur, ou comment les soldats djiboutiens parviendront à stabiliser la zone de Belet Weyne. D'autres défis ont trait à l'approvisionnement et au

déploiement, auprès de la Mission, en termes de personnel et d'aptitudes. Bien que quelques pays fournisseurs de contingents (TCCs) se soient engagés à déployer des troupes, un manque de clarté quant aux aspects logistiques, institutionnels et financiers complique en effet le processus. Le déploiement de troupes sierra-léonaises a par exemple été retardé en raison de problèmes d'approvisionnement logistique liés à l'acquisition de munitions, tandis que le président djiboutien Guellah était en désaccord avec certains de ses hauts responsables militaires au sujet du déploiement d'un bataillon national.

Il est capital que l'AMISOM développe sa stratégie de consolidation de la paix en parallèle de la stratégie somalienne, afin de permettre au gouvernement de disposer de l'espace nécessaire pour jouer son rôle de meneur dans le processus. Pourtant, dans les «zones libérées» et dans une moindre mesure à Mogadiscio, la volonté ou la capacité de l'AMISOM à améliorer les relations avec le gouvernement semble faible et sa stratégie diffère largement des stratégies de consolidation de l'État adoptées par le gouvernement. Il convient en outre de rappeler que les troupes de l'AMISOM sont toujours perçues par la population comme des troupes d'occupation. Le gouvernement n'étant pas encore capable de gouverner avec efficacité, l'AMISOM est en train de créer une culture de dépendance afin de combler ce vide du pouvoir. Ceci empêche en effet le gouvernement d'élaborer sa propre stratégie de retrait des troupes des zones d'opération, comme le fait actuellement la division d'appui aux opérations de paix de l'UA.

Il convient en outre de souligner que les approches internationales de consolidation de la paix ont jusqu'à présent négligé les traditions somaliennes et les expériences locales en matière de gestion de la sécurité, qui ont pourtant démontré une certaine efficacité en l'absence prolongée de l'appareil étatique. Ainsi, l'AMISOM a parfois échoué à comprendre les dynamiques et méthodes de gouvernement locales, ce qui a provoqué une certaine

confusion et limité la portée de ses interventions. Afin d'appuyer l'élaboration d'une stratégie sécuritaire légitime et efficace, il est donc important que l'AMISOM comprenne les initiatives et dynamiques locales.

La police de l'AMISOM a pour mission de développer et renforcer les Forces de Police Somaliennes (SPF), afin de les rendre crédibles et capables d'assurer la sécurité de la population. La première Unité de Police Constituée (*Formed Police Unit*, FPU) est arrivée dans la capitale en provenance d'Ouganda en août, alors que les soldats de l'AMISOM se redéployaient dans d'autres «zones libérées». La seconde est arrivée le 16 septembre 2012 en provenance du Nigeria. Jusqu'à présent, l'AMISOM a aidé la Police somalienne à former 600 officiers dans l'optique d'accroître le nombre d'officiers opérationnels dans le pays. Leur principale mission étant de lutter contre les troubles de l'ordre public, les FPU se concentrent –avec une efficacité limitée– sur les interventions rapides. Afin de garantir le respect de l'état de droit dans la capitale, il est donc nécessaire de déployer plus de FPU et de mieux les équiper.

La composante civile est quant à elle chargée d'appuyer la reconstruction d'institutions nationales légitimes et efficaces. Son rôle est donc fondamental, la stratégie militaire de l'AMISOM étant peu à même de fonctionner sans elle.

La composante civile devrait appuyer le lancement d'initiatives de réconciliation nationale afin de promouvoir l'inclusivité et la représentativité au niveau politique et donc la loyauté envers l'État plutôt qu'envers les chefs de guerre, les factions ou les clans. Le gouvernement précédent n'étant pas parvenu à articuler les différentes initiatives de paix locales pour réunir les divers groupes et clans somaliens, il est important que le gouvernement post-transition actuel élabore une stratégie adaptée et identifie les acteurs qui pourront éventuellement être impliqués dans les processus de paix locaux. L'AMISOM pourrait appuyer ce processus en mobilisant et

rassemblant les acteurs concernés, que ce soit les commissaires de district, les chefs traditionnels et religieux ou les responsables de la société civile. Les dynamiques locales seraient mieux préservées si l'on accordait plus d'autonomie aux régions somaliennes pour entreprendre de telles initiatives.

À cet égard, l'AMISOM a appuyé l'organisation de plusieurs débats à Mogadiscio. Son bureau Genre a par exemple organisé, le 12 novembre 2012, un atelier sur l'autonomisation des femmes somaliennes et la mobilisation des chefs traditionnels et des politiciens. L'objectif de ce débat était de discuter du processus de reconstruction post-conflit en tenant compte des dynamiques locales et du rôle des principales parties prenantes ainsi que de l'AMISOM.

Les effectifs de la composante civile de l'AMISOM restent toutefois très insuffisants en comparaison des objectifs visés. L'amélioration de cette composante est pourtant cruciale pour promouvoir la reconstruction et parvenir à une paix durable en Somalie.

Le mandat de l'AMISOM comporte en outre un aspect humanitaire, bien que limité à un rôle de facilitation du fait de contraintes humaines et matérielles. La mission a toutefois été accusée de ne pas se conformer au droit international humanitaire après que certaines de ses opérations militaires contre Al Shebab aient causé la mort de civils. Le mandat opérationnel de l'AMISOM ne comportait initialement pas de composante spécifique sur les droits humains, conformément aux standards internationaux de maintien de la paix. La communauté internationale accordait en effet la priorité au renforcement du gouvernement fédéral de transition (TFG) et à la lutte contre Al Shebab, négligeant ainsi la protection de la population somalienne. Quatre mois après le déploiement de l'AMISOM, un tiers de la population a par exemple fui la capitale en raison des violents affrontements entre les soldats africains et les rebelles. D'une manière générale, le conflit a exacerbé la crise humanitaire en cours dans le pays.

Cette situation a par ailleurs été aggravée par l'obstruction à l'assistance humanitaire de la part de responsables du TFG.

En 2010, l'UA et l'ONU ont toutefois accordé une plus grande attention à la protection des civils, ce qui a mené à une baisse significative du nombre de victimes civiles. Malgré ces avancées, l'AMISOM doit encore combler certaines lacunes afin d'être perçue comme légitime et crédible par la population.

La plupart des problèmes structurels de l'AMISOM proviennent de l'UA et sont donc communs aux autres opérations de soutien à la paix dirigées par l'organisation. En raison du nombre d'acteurs impliqués, la structure de gouvernance de l'AMISOM est très complexe. Toute évaluation de son processus décisionnel doit alors tenir compte du fait que chaque décision est le résultat d'un processus complexe d'interdépendance, de négociations, d'échanges et d'influences entre les différents niveaux (national, régional, continental et international) et les différents acteurs (non gouvernementaux et gouvernementaux).

Ainsi, bien que l'AMISOM ait été définie comme une opération de l'UA, censée refléter l'idée de «solutions africaines aux problèmes africains», le fait est que, dans la pratique, elle ne peut fonctionner que grâce aux ressources extérieures. Cette dépendance a eu des conséquences énormes sur ses multiples niveaux de gouvernance, comme dans le processus de prise de décision, la mise en œuvre de son mandat ou les résultats sur le terrain. Cette dépendance extérieure s'illustre notamment par le fait que la performance de l'AMISOM dépend d'où et de comment les partenaires extérieurs souhaitent allouer des ressources financières à la Mission.

La dépendance extérieure de l'AMISOM a comme autre conséquence de compliquer le déploiement de davantage de troupes ainsi que leur approvisionnement là où cela est nécessaire. Si l'AMISOM devait au début être composée de 2 550 troupes, ses effectifs ont été

augmentés au fur et à mesure. La dernière augmentation en date, effectuée au travers du nouveau concept stratégique de l'AMISOM adopté par le Conseil de sécurité de l'ONU dans la Résolution 2036 (2012), a porté les effectifs de la mission à 17 731 hommes suite à l'intégration des forces kenyanes et l'arrivée de 2 500 troupes burundaises et ougandaises. Ces déploiements ont été complétés en septembre 2012 avec l'arrivée de soldats djiboutiens et des FPU ougandaise et nigériane.

Les effectifs de l'AMISOM restent toutefois insuffisants pour lui permettre de contrôler efficacement ses différentes zones d'opérations. Quelque 35 000 soldats seraient en effet nécessaires pour qu'elle s'acquitte pleinement de sa mission. La Commission de l'UA n'est pas parvenue à convaincre les États membres de déployer un aussi grand nombre de troupes en raison d'un ensemble de facteurs nationaux, que ce soit un nombre limité de soldats ou de ressources disponibles ou la nécessité de lutter contre une autre menace. Il est en outre possible que les fonds alloués à la mission soient réduits ; la France, par exemple, a déjà annoncé son intention de réallouer les ressources financières de l'AMISOM à une probable mission africaine au Mali.

S'il est nécessaire qu'elles soient renforcées afin de pouvoir remplacer l'AMISOM, les forces somaliennes n'ont pas encore été effectivement établies en raison de plusieurs facteurs, notamment du manque de ressources financières allouées aux programmes de renforcement des capacités. En outre, les loyautés claniques ayant tendance à supplanter les loyautés nationales, il est peu probable que les Forces de Sécurité Somaliennes soient crédibles, au moins sur le court terme.

De plus, des soldats de l'AMISOM se sont plaints de leur salaire et de leurs conditions de travail. Alors que l'UA rembourse chaque soldat à hauteur de 600 dollars par mois -ce qui est peu comparé à la dangerosité de leur travail, les soldats kényans reçoivent eux 1 000 dollars en plus de leur salaire régulier depuis qu'ils ont été réintégrés au sein de l'AMISOM.

La mission est par ailleurs confrontée à un problème de coordination de ses troupes. L'intégration des différentes troupes nationales, qui a nécessité l'harmonisation des diverses cultures institutionnelles, capacités et méthodes, a été longue et difficile. Les tensions liées aux différentes stratégies et priorités des différents contingents (AMISOM, troupes éthiopiennes ou troupes kenyanes) demeurent très fréquentes. Par exemple, les Burundais, qui font partie des troupes de l'AMISOM, ont eu du mal à accepter que les Kenyans soient commandants en second de la mission alors que les Burundais y avaient participé plus longtemps et fait plus de sacrifices. Pour répondre à ce type de problèmes, l'UA a créé un Mécanisme conjoint de coordination (JCM) qui doit travailler au niveau ministériel et un Comité de coordination des opérations militaires (CCOM) au niveau des chefs d'état-major.

Particulièrement depuis l'élargissement des opérations de l'AMISOM, la formation des troupes reste un défi de taille, celles-ci étant relativement inexpérimentées. De plus, les forces de l'UA restent limitées par la diversité des langues parlées entre elles. L'AMISOM, en particulier, manque d'individus parlant le somalien à même de jouer un rôle crucial auprès de la population locale ou des forces somaliennes.

L'AMISOM devrait également se pencher sur la multiplication des opérations de lutte contre la piraterie, initiatives de sécurité maritime et autres missions de «pacification» entreprises par divers acteurs. En tant qu'institution légitime identifiée par la communauté internationale pour diriger la principale opération de soutien à la paix dans le pays en collaboration avec d'autres acteurs, il est en effet essentiel que l'AMISOM clarifie son rôle.

La Division des opérations de soutien de la paix (PSOD), située au siège de l'UA à Addis Abéba, est l'organe chargé d'appliquer les décisions prises par le Conseil de paix et de sécurité de l'UA (CPS). Son mandat est donc de planifier, gérer, contrôler et déployer l'ensemble des OSP déployées par l'UA

à travers l'Afrique. Elle ne dispose toutefois que de neuf employés. À titre de comparaison, le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) de l'ONU exerce des fonctions similaires mais avec environ 630 employés. En raison de ce nombre insuffisant de personnel, le PSOD se heurte à des obstacles institutionnels et opérationnels entravant son soutien à l'AMISOM et l'empêchant d'assumer pleinement ses responsabilités en Somalie. L'une des conséquences est que le mandat de l'AMISOM n'est pas clair.

À court terme, un des principaux objectifs pourraient être de mieux soutenir et équiper toutes les composantes de l'AMISOM au moyen de ressources financières et humaines adaptées. Un soutien continu à l'AMISOM permettrait d'aider la mission à atteindre les objectifs suivants:

1. La composante militaire devrait continuer à sécuriser les zones déjà contrôlées par le gouvernement et capturer celles qui sont sous le contrôle d'Al Shabab ou d'autres milices. Une formation appropriée des troupes déployées est nécessaire tout comme une meilleure communication, que ce soit au sein de l'AMISOM ou entre la mission et la population locale, afin de maximiser le potentiel de réussite des opérations. Dans certaines zones stabilisées, l'AMISOM devrait en outre envisager une désescalade militaire en faveur d'un plus grand déploiement de la composante civile.
2. La composante police devrait continuer à accueillir des Unités de Police Constituées (FPU) afin d'assurer le maintien de l'ordre dans la capitale. L'AMISOM devrait également continuer à soutenir les Forces de Police Somaliennes pour renforcer leur crédibilité.
3. La composante civile devrait quant à elle se concentrer sur le renforcement de la légitimité et de la représentativité du gouvernement somalien en ce qui concerne les nombreux défis et opportunités identifiés, en particulier dans les «zones

libérées». Il est nécessaire de continuer à soutenir la reconstruction politique par le biais des processus de réconciliation nationale et locale.

4. L'AMISOM devrait pleinement impliquer le gouvernement et ses composantes (militaire, police et civile). Le gouvernement doit jouer un rôle de premier plan dans le processus et mettre en place des mesures lui permettant de se libérer de sa dépendance à l'égard de la mission africaine.
5. L'AMISOM devrait améliorer la coordination au sein de ses composantes et avec les autres agents de paix, tout en insistant sur son rôle de leader en tant que principale mission de paix en Somalie.
6. La mission devrait envisager la création et la mise en place d'une politique de bonne conduite et de discipline conforme aux normes humanitaires, afin de corriger la perception selon laquelle le personnel de l'AMISOM serait exempt de toute imputabilité en cas de préjudices causés à la population. L'AMISOM devrait en outre envisager la mise en place de procédures hiérarchiques claires lorsqu'elle appuie les forces somaliennes. Elle devrait également renforcer les juridictions civiles afin de protéger la population civile et d'accroître la légitimité de ces tribunaux.

À moyen et long terme, il sera nécessaire de reformuler le mandat de l'AMISOM afin de réduire progressivement au cours des cinq à dix prochaines années l'approche militaire et de prioriser un développement politique fondé sur une stratégie de reconstruction post-conflit qui promouvra avec vigueur et efficacité la paix et la stabilité. L'AMISOM devrait par ailleurs envisager l'élaboration d'une stratégie de sortie pour sa composante militaire. Du fait des difficultés inhérentes au maintien de l'AMISOM, sa transformation pourrait se dérouler dans un contexte où un gouvernement fort, indépendant et légitime deviendrait opérationnel. Ceci devra se faire avec le soutien

d'une police somalienne et de forces armées nationales crédibles et capables d'assurer durablement la sécurité et la stabilité dans le pays.

SOURCES

Amnesty International, "Somalia: Protection Of Civilians Must Be Priority", Public Statement, AFR 52/009/2007 (Public), 24 avril 2007. En ligne: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR52/009/2007/en/3ed58d91-d39a-11dd-a329-2f46302a8cc6/af520092007en.html> (accédé le 14/11/2012).

Conseil de Paix et de Sécurité, Union africaine. Communiqué, 69^{ème} réunion, 19 janvier 2007, PSC/PR/Comm(LXIX), Addis Abéba, Ethiopie. En ligne: http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/RO%20PSC%20PR%20Comm_LXIX.pdf (accédé le 14/11/2012), art. 8.

Paul Williams (2012). "AMISOM". *Rusi Journal Report* (vol. 157 no. 5).

Walter Lotze et Yvonne Kasumba. "AMISOM and the Protection of Civilian in Somalia." *Conflict Trends*, Numéro 2, 2012.

Page ouverte

LES COMMUNAUTÉS ÉCONOMIQUES RÉGIONALES ET SOUS-RÉGIONALES D'AFRIQUE DU NORD

Introduction

La principale Communauté économique régionale (CER) d'Afrique du Nord est l'Union du Maghreb Arabe (UMA) qui, du fait de plusieurs années d'inactivité, a été supplantée par la Communauté des États Sahélo-sahariens (CEN-SAD), plus récente et plus large. Les pays de la région ont aussi accès à deux Communautés économiques sous-régionales, la Capacité régionale de l'Afrique du Nord (NARC) et la Grande zone arabe de libre échange (GAFTA), qui englobe le monde arabe bien au delà de l'Afrique.

L'UMA

L'Union du Maghreb Arabe (UMA) a été établie en 1989 à Marrakech par l'Algérie, le Maroc, la Tunisie, la Libye et la Mauritanie. Les racines de l'organisation remontent à la première Conférence des ministres maghrébins de l'Économie à Tunis en 1964, qui a créé le Conseil Permanent Consultatif du Maghreb (CPCM) entre l'Algérie, la Libye, le Maroc et la Tunisie. Le but de ce conseil consultatif permanent était de coordonner et d'harmoniser les plans de développement des quatre pays ainsi que de promouvoir le commerce interrégional et les relations avec l'Union européenne.

Plus de vingt ans plus tard, en juin 1988, le premier Sommet du Maghreb des chefs d'État maghrébins (Algérie, Libye, Mauritanie, Maroc et Tunisie) qui a eu lieu à Zéralda, en Algérie, a abouti à une décision de mettre en place la Grande Commission du Maghreb ainsi qu'un certain nombre de commissions spécialisées.

Les principaux objectifs de l'UMA sont de renforcer la coopération économique entre États membres en vue de réaliser l'intégration

économique, nécessaire pour sauvegarder les intérêts de la région et promouvoir l'unité arabe. L'UMA entretient également une relation de dialogue avec la France, l'Italie, l'Espagne, le Portugal et Malte, connue sous le nom de réunion «5 + 5».

Elle a son siège à Rabat, au Maroc, et ses principaux organes sont le Conseil de la présidence, qui comprend les chefs d'États membres de l'UMA, le Conseil des ministres des Affaires étrangères, le Secrétariat permanent, le Comité consultatif et Commissions ministérielles spécialisées. Le Comité des Chefs d'État se réunit une fois par an, et les chefs d'État occupent la présidence exécutive pendant un an sur une base rotative.

Six Sommets des chefs d'État ont été tenus entre 1989 et 1994, le but original de l'UMA étant de créer une union douanière pour 1995 et un marché économique commun pour 2000. Bien qu'un certain nombre d'accords de coopération politique, économique, sociale et culturelle aient été signés par les États membres, les activités de l'UMA se sont interrompues en 1995 et aucun Sommet de chefs d'État n'a eu lieu depuis lors. La 19ème session du Conseil des ministres des Affaires étrangères de l'UMA a toutefois eu lieu à Alger en 2002.

Au cours de son existence, l'organisation a mis en place un certain nombre d'institutions telles que l'Instance judiciaire, située à Nouakchott, en Mauritanie, l'Université maghrébine, située à Tripoli, en Libye, ou la Banque maghrébine pour l'investissement et le commerce extérieur, à Tunis.

Tout comme la CEEAC, la CEDEAO, l'IGAD et la SADC, l'UMA a été sollicitée par l'Union africaine pour mettre en place une force régionale en attente destinée à être un des piliers de la Force africaine en attente (FAA) de l'Union africaine. L'UMA n'étant toutefois pas active en matière de paix et de sécurité, quelques pays de la région ont décidé à titre individuel de participer à cette initiative.

Les États membres actuels de l'UMA (Algérie, Libye, Mauritanie, Maroc et Tunisie) couvrent une zone géographique de plus de 5,2 millions de kilomètres carrés qui abrite plus de

84 millions de personnes. L'Égypte, qui a fait une demande d'adhésion à l'UMA lors de la 19ème session du Conseil des ministres des Affaires étrangères, en 1994, n'en est toujours pas membre.

Malgré l'état moribond de l'UMA, chaque État membre reste conscient que c'est seulement en s'unissant et en collaborant qu'ils pourront faire face aux défis posés par la transformation radicale du système international. Aucun d'entre eux ne veut donc renoncer à son adhésion à l'UMA.

La mise à l'écart de l'UA par l'ONU, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et la Ligue des États arabes lors du soulèvement libyen aurait sûrement pu être évitée si l'Union du Maghreb arabe avait été plus solide. Il est donc essentiel de combler ce vide de pouvoir qui existe dans la région en ressuscitant, élargissant et renforçant l'UMA, qui doit inclure tous les principaux États arabes d'Afrique du Nord.

La CEN-SAD

La Libye, le Soudan, le Burkina Faso, le Tchad, le Mali et le Niger ont convenu en février 1998 à Tripoli, en Libye, de créer la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD) dans le but de faciliter les liens économiques, sociaux et culturels entre les États-membres ainsi qu'entre eux et les autres pays arabes et africains. Le Traité de Tripoli vise également à consacrer le principe de non-agression et de non-ingérence dans les affaires intérieures des États membres tout en comprenant une charte sur la coopération pour la paix, la sécurité et la stabilité dans la région de la CEN-SAD.

Le siège de la CEN-SAD est à Tripoli, en Libye, et ses principaux organes sont la Conférence des Leaders et Chefs d'État, le Conseil exécutif, le Secrétariat général, la Banque sahélo-saharienne pour le développement et le commerce (BADDC) ainsi que le Conseil économique, social et culturel (CESC).

Selon le Traité constitutif, la Conférence des leaders et chefs d'État est l'organe politique et décisionnel suprême de la CEN-SAD. Elle se réunit une fois par an en Sommet ordinaire, en rotation dans les capitales des États membres, et peut également se réunir en session extraordinaire à la demande d'un État

membre. Le pays hôte du Sommet préside la conférence.

Le Conseil exécutif est chargé de la préparation des plans relatifs aux programmes d'intégration et de la mise en œuvre des décisions de la Conférence des leaders et chefs d'État. Il est présidé à tour de rôle et est composé des secrétaires et des ministres chargés des relations étrangères, de l'économie, des finances et de la planification ainsi que de la sécurité intérieure et publique. Il se réunit tous les six mois et peut tenir des sessions extraordinaires à la demande du Président de la Conférence des leaders et chefs d'État ou à la demande d'un des États membres de la CEN-SAD.

Le Secrétariat général est l'organe administratif et exécutif de la CEN-SAD, responsable de la gestion du travail quotidien de la Communauté, du suivi du fonctionnement régulier de ses institutions et de la mise en œuvre des objectifs et des orientations définies par la Conférence des leaders et chefs d'État et le Conseil exécutif. Le Secrétariat général est composé du Secrétaire général, du Secrétaire général adjoint, du bureau du Secrétaire général, de la Direction des affaires administratives et financières, de la Direction de la complémentarité et de l'intégration ainsi que de la direction de la recherche et des affaires juridiques.

La convention portant création de la Banque sahélo-saharienne pour le développement et le commerce a été signée le 14 avril 1999 à Syrte, en Libye, et les statuts le 15 novembre 1999 à Benghazi, toujours en Libye. La principale mission de la banque, qui est basée à Tripoli, est d'exercer toutes les activités bancaires de la CEN-SAD, financières et commerciales, y compris celles relatives au financement des projets d'investissement et du commerce extérieur. La banque accorde la priorité aux projets réalisés dans les États membres et exerce ses activités dans le cadre de la Convention et des Statuts. Pour atteindre ses objectifs, elle peut ouvrir des succursales ou bureaux à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire de ses États membres, sous réserve de l'approbation de son conseil d'administration.

Le Conseil économique, social et culturel est un organe consultatif dont

le siège est à Bamako, au Mali. Il est composé de dix représentants désignés par les États membres et mandatés pour aider les autres organes de la CEN-SAD dans la conception et la préparation des politiques, plans et programmes de développement économique, social et culturel des pays membres. Il se réunit chaque année en session ordinaire, et peut se réunir en session extraordinaire sur convocation de son président, du Président de la CEN-SAD ou d'un État membre.

La CEN-SAD a été reconnue comme une Communauté économique régionale au cours de la 36^{ème} session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine, qui s'est tenue à Lomé, Togo, du 4 au 12 juillet 2000.

Au cours de son 6^{ème} Sommet qui s'est tenu le 15 mai 2004 à Bamako, au Mali, la CEN-SAD a adopté un Mécanisme de prévention, de gestion et de résolution qui a pour objectif de promouvoir la paix et la sécurité au sein de la communauté sahélo-saharienne, conformément à la Charte des Nations Unies et au Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine.

Le Traité de 1998 portant création de la CEN-SAD soulignait la nécessité pour les États signataires d'assurer la paix, la stabilité et la sécurité dans la communauté sahélo-saharienne. Les articles 2 et 3 du Traité prévoient expressément, par exemple, que les États membres s'engagent à ne pas permettre l'utilisation de leur territoire pour des activités qui visent à saper la souveraineté et l'intégrité territoriale d'un État de la Communauté, à se porter mutuellement assistance au besoin ainsi qu'à coopérer dans tous les domaines dans un esprit de solidarité et de fraternité.

La signature, le 5 février 2000 à N'Djamena, de la charte de sécurité de la Communauté a témoigné du ferme engagement des États membres de la CEN-SAD envers la promotion de la paix et de la sécurité. Ce texte a été suivi de la Déclaration de Niamey sur la prévention des conflits et le règlement pacifique des différends, adoptée lors du 5^{ème} Sommet de la CEN-SAD, qui s'est déroulé au Niger les 14 et 15 mars 2003. Dans cette Déclaration, les États

membres se sont engagés à établir des conditions propices à la paix, à la sécurité et à la stabilité en donnant la priorité au règlement pacifique des conflits, que ce soit entre les États membres ou les États non membres.

La CEN-SAD s'est activement impliquée dans la gestion des conflits qui ont surgi dans sa communauté et au-delà, au travers de son appui aux Nations Unies, à l'Union africaine, à l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), à la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) et à la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), notamment en Somalie, en Côte d'Ivoire, au Soudan, en République centrafricaine, au Liberia, en Sierra Leone, au Togo et entre l'Erythrée et l'Éthiopie.

Bien que la CEN-SAD ne dispose pas d'un réel système d'alerte précoce, son système d'observation de surveillance et de prévention des conflits pourrait tenir lieu une fois qu'il sera pleinement mis en place.

Des circonstances particulières ont conduit la Communauté à intervenir directement, en collaboration avec l'Union africaine, dans le conflit entre le Tchad et le Soudan. Parmi les instruments qui justifient ces interventions figurent le Traité portant création de la CEN-SAD, signé en 1998 à Tripoli ; la Charte de sécurité des États Sahélo-Sahariens adoptée à N'Djamena en 2000 ; la Déclaration sur la prévention des conflits et le règlement pacifique des différends, signée à Niamey en 2003 ; la Convention de coopération en matière de sécurité entre les États membres de la Communauté des États Sahélo-Sahariens, signée à Bamako en mai 2004 ; et le Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits, également adopté à Bamako en mai 2004, et qui comprend des organes tels que le Haut médiateur permanent pour la paix et la sécurité.

C'est lors de la deuxième Conférence ordinaire des Chefs d'État et de gouvernement, qui a eu lieu au Tchad le 5 février 2000, qu'a été mis en place le bureau du Haut médiateur permanent pour la paix et la sécurité, comme prévu par l'article 5 du Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement

des conflits de la CEN-SAD. Aux termes de ce mécanisme et du concept de sécurité collective, les États membres de la CEN-SAD cherchaient à promouvoir l'appropriation et la culture de la consolidation de la paix. C'est ainsi que toute menace d'agression contre un État membre constituerait une menace ou une agression contre l'ensemble de la Communauté, et que toute menace à la sécurité d'un État membre constituerait une menace à la sécurité de tous les autres États membres de la CEN-SAD.

Les principaux objectifs du Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits sont donc de prévenir l'éclatement de conflits; de maintenir, rétablir et consolider la paix ainsi que de renforcer la sécurité et la stabilité au sein de la communauté; de renforcer la coopération dans le domaine de la prévention, de la gestion et de la résolution des conflits, y compris des systèmes d'alerte précoce; de combattre la criminalité transfrontalière organisée, le terrorisme international, la prolifération des mines terrestres ainsi que la circulation illicite des armes légères; ou encore d'établir des institutions et de mettre en œuvre des politiques appropriées pour améliorer la coordination des opérations militaires et/ou humanitaires.

En plus du Haut médiateur permanent pour la paix et la sécurité, le Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits de la CEN-SAD comprend -conformément à l'Architecture africaine de paix et de sécurité établie par la Commission de l'UA- les organes et composantes suivants : la Conférence des leaders et chefs d'Etat, le Conseil Sahélo-Saharien de paix et de sécurité de la Communauté, le Comité des ambassadeurs et le Secrétariat général.

Le Conseil Sahélo-Saharien de paix et de sécurité de la Communauté comprend dix membres, dont huit sont élus à la majorité des deux tiers pour un mandat de deux ans. Il tient ses réunions à trois niveaux: au niveau des leaders et chefs d'Etat, des ministres et à celui des Ambassadeurs. Le Secrétaire général de l'ONU et le Président de la Commission de l'UA -ou leurs représentants- peuvent également assister aux délibérations en tant

qu'observateurs. Le Conseil ne peut se réunir que si la majorité simple des membres sont présents, et ses décisions sont prises par un vote à la majorité simple pour les questions de procédure et à la majorité des deux tiers pour les questions de fond; la nature -procédurale ou substantielle- de toute question est quant à elle déterminée par un vote à la majorité simple.

Le Secrétariat général de la CEN-SAD, qui héberge le Cabinet militaire, représente la clé de voûte de l'organisation. Il intervient notamment dans la recommandation de la nomination du Représentant spécial et du Commandant de la Force au Conseil Sahélo-Saharien de sécurité; la nomination des membres du Comité des Sages prévu à l'article 22; la supervision des activités politiques, administratives, opérationnelle et le soutien logistique des missions; l'élaboration à l'intention du Conseil Sahélo-Saharien de paix et de sécurité de la Communauté, des rapports périodiques sur les activités du mécanisme; l'envoi sur le terrain, sur la base de son évaluation de la situation, des missions d'enquêtes et/ou de médiation; la convocation, en consultation avec le Président de la Conférence, de toutes les réunions du Conseil Sahélo-Saharien de paix et de sécurité de la Communauté, du Comité des Sages et du Comité de Défense et de Sécurité prévu à l'article 21, auxquels il fournit par ailleurs les services d'appui; ainsi que la mise en œuvre des décisions du Conseil.

Créé auprès du Secrétaire général, avec à sa tête un officier de haut rang qui fait office de Conseiller militaire, le Cabinet militaire a pour mission d'initier et d'entreprendre toutes les activités relatives à la défense et à la sécurité des États membres, dans la mise en œuvre du Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits de l'organisme. Les organes subsidiaires du Comité d'état-major comprennent le Comité de Défense et de Sécurité, le Comité des Sages et la Force Sahélo-Saharienne d'intervention (FSSI/CEN-SAD).

Les États membres sont représentés au Comité de Défense et de Sécurité par les Chefs d'Etat-major généraux ou équivalents ou leurs représentants, les responsables de la sécurité ou leurs

représentants, les experts des Ministères chargés des Affaires étrangères, de la Défense et de la Sécurité, ainsi que les experts de toute autre structure des États membres concernés par l'ordre du jour. Le Comité de Défense et de Sécurité étudie les aspects techniques, administratifs, opérationnels et détermine les besoins en logistique dans le cadre des opérations de maintien de la paix. Il assiste le Conseil Sahélo-Saharien de sécurité dans les domaines suivants : la définition du mandat de la Force Sahélo-Saharienne d'intervention; l'élaboration des termes de référence de la mission; la nomination du Commandant de la Force; ou encore la détermination de la composition des contingents.

La Comité des Sages de la CEN-SAD est constitué d'éminentes personnalités, civiles ou militaires, hautement respectées et acquises à la cause de la paix, de la sécurité et du développement de la solidarité africaine, présentées par les États membres à raison de deux par pays. Elles sont nommées pour un mandat de trois ans renouvelable une fois par le Secrétaire général, auquel elles rendent compte.

La Force Sahélo-Saharienne d'intervention (FSSI/CEN-SAD) est constituée d'unités de l'armée, de la gendarmerie, de la police et des autres structures nécessaires à l'accomplissement des missions assignées, pré-affectées et mises en disponibilité sur le territoire de chaque État membre. Le Conseil Sahélo-Saharien de sécurité est seul compétent pour décider du déploiement de la FSSI/CEN-SAD qui est notamment chargée des missions suivantes : le déploiement préventif; la mission d'observation et de suivi de la paix; le maintien et le rétablissement de la paix; le soutien et l'appui aux actions humanitaires; l'application d'éventuelles sanctions; l'opération de démobilisation, de désarmement et de consolidation de la paix; les activités de police, notamment la lutte contre la fraude, la criminalité, les trafics illicites; ainsi que toute autre opération décidée par le Conseil Sahélo-Saharien de sécurité. Les États membres se sont engagés à constituer, sur leurs propres territoires, des Modules de Forces en attente, dotées de moyens tactiques et

logistiques, pré-affectées et mises en disponibilité opérationnelle.

Le Système d'observation de la paix et de la sécurité régionales, dénommé Système d'observation, de surveillance et de prévention des conflits, a été créé auprès du Secrétaire général afin de mieux évaluer les risques de conflits et de se doter de moyens appropriés pour anticiper sur les événements.

Les Services de sécurité extérieure des Etats membres (FSSE/CEN-SAD), un organe de renseignement similaire au Comité des Services de Renseignements et de Sécurité de l'Afrique (CISSA) de l'UA, ont été créés lors du 6^{ème} Sommet de la de la CEN-SAD qui s'est déroulé à Bamako le 15 mai 2004. Cet organe, qui dispose d'un secrétariat opérationnel au sein du Secrétariat général de la CEN-SAD, a notamment permis le déploiement d'observateurs à la frontière entre le Soudan et le Tchad suite à l'Accord de paix signé le 8 février 2006 entre eux, à Tripoli, sous les auspices du Haut médiateur permanent de la CEN-SAD.

Les 29 membres de la CEN-SAD sont actuellement le Bénin, le Burkina Faso, Cap-Vert, les Comores, la Côte d'Ivoire, Djibouti, l'Égypte, l'Erythrée, la Gambie, le Ghana, la Guinée-Bissau, la Guinée, le Kenya, le Libéria, la Libye, le Mali, le Maroc, la Mauritanie, le Niger, le Nigeria, la République centrafricaine, Sao Tomé-et-Principe, le Sénégal, la Sierra Leone, la Somalie, le Soudan, le Tchad, le Togo et la Tunisie.

La CEN-SAD couvre quelque quatorze millions de kilomètres carrés, soit environ la moitié de la superficie du continent, et est habité par 435 000 000 habitants, soit environ 48,2% de la population africaine. Cette couverture géographique élargie lui offre une influence qui ne se limite pas à l'Afrique du Nord.

La plupart des États membres de la CEN-SAD sont membres d'autres Communautés économiques régionales ou sous-régionales, que ce soit la Commission de la communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), la Communauté d'Afrique de l'Est (EAC), la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), la Communauté

économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), l'Autorité Liptako-Gourma (ALG), l'Union du fleuve Mano (UFM), l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), l'Union du Maghreb arabe (UMA) et la Zone monétaire d'Afrique de l'Ouest (WAMZ).

La NARC

La Capacité régionale de l'Afrique du nord (NARC) a été créée en 2007 afin de combler le vide dans la sous-région et de permettre aux pays d'Afrique du Nord de contribuer à l'opérationnalisation de la Force africaine en attente (FAA).

Les États membres de la NARC sont l'Algérie, l'Égypte, la Libye, la Mauritanie, la Tunisie et le Sahara occidental. La NARC est composée de la Conférence, du Conseil, du Comité et du Secrétariat exécutif, situés à Tripoli, en Libye. Le Mémoire d'entente fondateur de la NARC n'a toutefois pas encore été signé par tous les États membres. Par ailleurs, le statut incertain du Sahara occidental pose des difficultés pour le processus de mise en œuvre alors que quatre de ses États membres ne le reconnaissent pas.

La GAFTA

L'idée d'une Grande zone arabe de libre échange (GAFTA) remonte à plus de cinquante ans, lorsqu'il est devenu nécessaire de renforcer le commerce interarabe alors que celui-ci faisait face aux différents obstacles qui entravaient le commerce intra-africain dans son ensemble. Parmi ces obstacles, nous pouvons citer les différences entre les systèmes économiques, la similarité des biens échangés, le manque d'infrastructure de transport couplé à de grandes distances et des terrains difficiles, la surprotection, le recours abusif aux taxes, le manque d'information sur les marchés ou la faible compétitivité des produits.

Le Marché commun arabe (MCA) avait été créé en 1964 afin de mettre en place un marché panarabe sous les auspices de la Ligue des États arabes. Le Conseil de l'Unité économique arabe (CAEU), établi en 1957 par le Conseil économique de la Ligue arabe, avait été le précurseur du MCA. Toutefois, l'impact de ce dernier s'est avéré

relativement limité, plusieurs pays arabes n'ayant pas signé l'accord fondateur. C'est ainsi que seuls l'Égypte, la Libye, la Mauritanie, l'Irak, la Jordanie, la Syrie et le Yémen étaient membres du MCA plus de trois décennies plus tard, en 1999.

La GAFTA a été mise en place en 1997 grâce à l'impulsion d'États arabes africains et non-africains. Administrée et supervisée par le Conseil Économique et Social de la Ligue des États arabes. Elle n'est donc ni une vraie organisation sous-régionale ni un membre de la Communauté économique africaine (CEA). Étant donné qu'elle affecte les économies de plusieurs pays nord-africains, elle représente tout de même une Communauté économique sous-régionale d'importance qui pourrait s'avérer bénéfique pour ses membres.

La GAFTA comprend actuellement douze pays arabes non africains (Bahreïn, Irak, Jordanie, Koweït, Liban, Oman, Palestine, Qatar, Arabie Saoudite, Syrie, Émirats arabes unis et Yémen) ainsi que six pays arabes africains (Algérie, Égypte, Libye, Maroc, Soudan et Tunisie).

Conclusion

Il ressort de ce qui a été dit précédemment que la CEN-SAD semble être géographiquement trop dispersée pour être en mesure de focaliser son attention sur l'Afrique du Nord. La GAFTA, elle, doit par ailleurs gérer à la fois son engagement envers la Ligue des États arabes et celui envers d'autres États arabes non africains.

L'Afrique du Nord ne dispose donc pas d'une CER efficace entièrement consacrée aux besoins économiques et sécuritaires de la région. L'UMA est la mieux placée pour répondre à ce besoin, mais elle doit d'abord développer son architecture de paix et de sécurité et faire preuve d'un engagement collectif pour la promotion de la paix et de la sécurité en Afrique du Nord. Elle doit également être plus inclusive, sans égard des différends bilatéraux existants entre certains États membres ou avec les États nord-africains qui cherchent à y adhérer. Une fois pleinement opérationnelle, la NARC pourrait elle aussi devenir un outil utile pour la sécurité de la région UMA. Elle doit

cependant surmonter de nombreux obstacles pour être plus efficace et posséder une plus grande marge de manœuvre vis-à-vis de l'Union africaine et ainsi être en mesure d'éviter des scénarios tels que l'intervention de l'OTAN en Libye.

Sources

Agences Unies d'Afrique du Nord (NAU), 11 juin 2012, "The Executive Council of CEN-SAD Opens its Special Session in Rabat"

Débats du Forum sur la politique agricole, "The Great Arab Free Trade Area:

Impact on Arab economies," Damas, 22 octobre 2003

Institut Européen de Recherche

Ministère des Affaires étrangères de la République populaire de Chine

Union africaine, 2008, «État de la Mise en œuvre du Système d'Alerte Rapide au Sein des Communautés Économiques Régionales (CER)», PSD/EW/EXP/9(I) Document de Base No. 4

Union africaine, 2008, «Relever le défi de la prévention des conflits en Afrique: Vers la mise en œuvre du Système continental d'alerte rapide», Division de gestion des

conflits du Département de Paix et Sécurité, Commission de l'Union africaine, Addis Abéba, Ethiopie

Union africaine, 2010, Étude d'évaluation de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA)

Réseau intellectuel pour les pays du Sud

South African Foreign Policy Initiative, "Mbeki Laments", Francis A. Kornegay, 23 octobre 2012

Rétrospective du CPS

LE TRAITÉ DE PELINDABA SUR UNE ZONE EXEMPTÉ D'ARMES NUCLÉAIRES EN AFRIQUE

Au cours d'un atelier qui s'est déroulé le 21 novembre 2012, le directeur du Département Paix et Sécurité de l'Union africaine, El-Ghassim Wane, a déclaré que la ratification du régime continental de non-prolifération était une initiative louable. Il a rappelé l'existence de 54 États-Partie au Traité sur la non prolifération nucléaire (TNP), 50 à la Convention sur l'interdiction des armes chimiques (CIAC), 40 au Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICEN), 36 au Traité sur une zone exempte d'armes nucléaires en Afrique (le Traité de Pelindaba), 34 à la Convention sur la protection physique du matériel nucléaire, 32 à la Convention sur l'interdiction des armes biologiques (CABT), et 16 à la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme, aussi connue sous le nom de Convention sur le terrorisme nucléaire. Il a souligné qu'en dépit de ces avancées, l'UA et ses États

membres rencontraient toujours de nombreuses difficultés pour transposer ces instruments dans le droit interne, que ce soit pour la mise en place des autorités ou organes nationaux ou pour l'élaboration d'un cadre juridique. Il a ainsi insisté sur le fait que l'Afrique était autant vulnérable que les autres continents face aux menaces posées par la contrebande ou la sécurisation insuffisante des matériaux nucléaires et radioactifs.

Le Traité, qui instaure une zone exempte d'armes nucléaires en Afrique, interdit le développement, la production, les tests, l'acquisition ou le stockage d'armes nucléaires sur le continent. Il s'agit d'une étape importante pour la coopération en matière d'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, pour le désarmement nucléaire complet ainsi que pour le renforcement de la paix et de la sécurité dans la région.

L'article 14 recommande qu'une conférence de toutes les parties soit organisée par l'UA afin de s'entendre sur la voie à suivre pour favoriser le processus de ratification par les autres pays. Cette conférence aurait aussi pour but d'établir les lignes directrices d'une Commission africaine de l'Énergie nucléaire (CAEN), qui pourrait idéalement travailler de concert, en tant que partenaire régional, avec l'Agence internationale sur l'énergie atomique (AIEA). Les 12 et 13 novembre 2012, deux ans après la première, l'Union africaine a organisé à Addis Abéba la seconde conférence des États parties au Traité de Pelindaba. Depuis, le Tchad, les Comores, la

Guinée-Bissau et la Namibie ont signé la Convention, ce qui porte le nombre d'États parties à 36.

La Conférence, qui a permis de discuter des multiples difficultés liées au Traité de Pelindaba, a été ouverte par le Commissaire de l'UA à la Paix et à la Sécurité, l'Ambassadeur Ramtane Lamamra, et le président de la Commission africaine de l'Énergie nucléaire (CAEN), l'Ambassadeur Abdul Minty. Parmi les autres intervenants figuraient le Directeur général de l'Agence internationale de l'Énergie atomique (AIEA), M. Yukiya Amano, le Président de l'Accord régional de Coopération pour l'Afrique sur la recherche, le développement et la formation dans le domaine de la science et de la technologie nucléaires (AFRA), le Professeur Shaukat Abdulrazak, et le Président du Forum des Organismes de réglementation nucléaire en Afrique (FNRBA), le Dr Augustin Simo. Les orateurs ont tous souligné la contribution de la Zone exempte d'armes nucléaires en Afrique aux efforts globaux de non-prolifération et de désarmement et mis en relief les opportunités liées aux usages pacifiques de la science et de la technologie nucléaire.

La Conférence, qui a réuni 33 États parties et d'autres États, a discuté des progrès accomplis dans la mise en œuvre du Traité de Pelindaba ainsi que d'autres questions relatives à l'opérationnalisation de l'AFCONe, y compris son règlement intérieur, sa structure, son budget et le barème de son évaluation. Des rapports des parties et des signataires sur la mise en

œuvre des protocoles du Traité figuraient aussi à l'ordre du jour.

Le CPS s'est réuni pour la première fois pour discuter des difficultés dans la mise en œuvre du Traité de Pelindaba en mai 2006. Dans le communiqué PSC/PR/Comm (LIII) publié après cette réunion, il a exprimé son inquiétude quant au délai d'entrée en vigueur du Traité et a exhorté les États membres à le signer et à le ratifier. Le 15 juillet 2009, le Traité est finalement entré en vigueur après que le Burundi soit devenu le 28^{ème} État partie à le ratifier, quatorze ans après son adoption à Addis Abéba lors de la 31^{ème} session ordinaire de l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA).

Hans Blix, l'ancien chef de l'AIEA, a estimé que le Traité de Pelindaba va en fait plus loin que le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires. En effet, « à la différence du TNP, il interdit le stationnement et l'essai de tout dispositif explosif nucléaire sur le territoire des États parties ; il engage aussi ses parties à respecter les plus hautes normes de sécurité et de protection physique des matières, installations et équipements nucléaires en vue de prévenir le vol ou l'utilisation non autorisée ; il interdit les attaques armées contre des installations nucléaires situées à l'intérieur de la zone ; et il interdit le déversement des déchets radioactifs ». Il a souligné que ces dispositions aideraient à faire avancer la lutte verticale et horizontale pour la non-prolifération, à empêcher le commerce illégal et d'autres utilisations non autorisées de matériel nucléaire, à aider à protéger les usines nucléaires d'éventuelles attaques armées ou de contaminations radioactives lors de conflits armés ainsi qu'à obliger les États à gérer les déchets nucléaires en conformité avec les standards de sécurité internationalement acceptés.

Suite au premier essai nucléaire français en Algérie, en 1961, et dans le contexte de la course à l'armement qui a caractérisé la guerre froide, les chefs d'État et de gouvernement de l'OUA ont adopté la Déclaration sur la dénucléarisation de l'Afrique [AHG/Res. II(I)] en juillet 1964. Cette déclaration, qui aspire à faire de l'Afrique une zone exempte d'armes nucléaires, était une étape importante pour le renforcement du régime international de non-prolifération, la promotion de la coopération pour l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, le désarmement

nucléaire complet et le renforcement de la paix et de la sécurité dans la région. Elle a par la suite été avalisée par l'Assemblée générale de l'ONU.

L'adoption du traité de Pelindaba, qui tire son nom du centre sud-africain de recherche nucléaire, a suivi le démantèlement du programme militaire nucléaire d'Afrique du Sud, au début des années 1990, à l'aube de la chute du régime de l'apartheid. Il interdit à tout État africain de développer, produire, tester, stocker ou acquérir des armes nucléaires. En plus d'interdire les attaques armées contre les installations nucléaires dans sa zone d'application, il interdit de déverser des déchets radioactifs et promeut l'utilisation pacifique de la technologie et de la science nucléaire entre États membres. Il a été complété par trois protocoles additionnels : le premier concerne les puissances nucléaires, le second traite de l'interdiction des essais nucléaires tandis que le troisième s'adresse aux États qui ont des territoires se trouvant *de jure* ou *de facto* dans la zone d'application du Traité. Le Traité engage en outre les parties à mettre en place les standards les plus élevés de sécurité et de protection du matériel, des installations et des équipements nucléaires afin d'empêcher tout vol ou utilisation non autorisée. Son article 12 prévoit l'établissement d'une Commission africaine de l'énergie nucléaire (CAEN) qui a pour but d'aider les États parties à se conformer aux dispositions du Traité de Pelindaba. Elle est chargée:

- a) de colliger les comptes rendus et les échanges d'informations
- b) d'organiser les consultations sur toute question à laquelle l'application du Traité donnerait lieu
- c) d'examiner l'application des garanties de l'AIEA aux activités nucléaires pacifiques
- d) d'engager la procédure de plainte
- e) d'encourager les programmes régionaux de coopération dans les utilisations pacifiques de la science et de la technologie nucléaire
- f) de promouvoir la coopération internationale avec des États extérieurs à la zone pour les utilisations pacifiques de la science et de la technologie nucléaires.

Établie en 2011, la CAEN a tenu sa première réunion ordinaire en mai de

la même année. Elle aspire à:

- a) Être un mécanisme africain pour s'assurer que toutes les parties se conforment à leurs obligations en termes de non-prolifération
- b) Faire en sorte que l'Afrique soit exempte de tests nucléaires et de déversements de déchets radioactifs
- c) Promouvoir l'application pacifique de la science et de la technologie nucléaires
- d) Promouvoir les activités de sensibilisation auprès des États aptes à ratifier le Traité.

En plus d'être un mécanisme de vérification, la CAEN a pour ambition d'être un centre d'expertise africaine nucléaire.

Lors de la seconde conférence des États parties au Traité de Pelindaba, il a été considéré que la structure, les organes de direction et les fonctions et pouvoirs de la Commission africaine de l'énergie nucléaire avaient été renforcés par la première réunion ordinaire de mai 2011. Le paragraphe 2 de l'Annexe III du Traité stipule que la Commission doit disposer d'un Bureau comprenant un Président, un Vice-président et un Secrétaire Exécutif.

L'article 7(n) du Protocole sur le CPS renforce les pouvoirs du CPS dans l'optique de la promotion de l'application des conventions et traités de l'UA/OUA, de l'ONU et des autres conventions internationales pertinentes sur le contrôle des armements et le désarmement. Le CPS pourrait ainsi continuer d'encourager les autres parties à ratifier le Traité de Pelindaba et à accélérer la pleine mise en œuvre de la Commission africaine de l'énergie nucléaire. La ratification du Traité de Pelindaba étant un témoignage de l'engagement de l'Afrique envers la non-prolifération et le désarmement nucléaire, le continent est en train d'acquiescer une certaine légitimité morale pour s'exprimer lors des réunions internationales sur ces sujets mais aussi sur les questions plus larges de paix et de sécurité.

Dates importantes

21-28	janvier	20 ^{ème} Sommet de l'Union africaine, Addis Abéba, Éthiopie (thème : Panafricanisme et renaissance africaine)
6	février	Journée mondiale de la tolérance zéro face aux mutilations sexuelles féminines
8	mars	Journée mondiale des femmes
21	mars	Journée mondiale pour l'élimination de la discrimination raciale
22	mars	Journée mondiale de l'eau
19-27	mai	21 ^{ème} Sommet de l'Union africaine, Addis Abéba, Éthiopie (thème : Panafricanisme et renaissance africaine)

Les personnes qui ont contribué à ce numéro

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

Dr Duke Kent-Brown
Mr Hallelujah Lulie
Mme Neus Segui

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

Dr David Zounmenou
Mme Naomi Kok

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

Traduction : Mr Jean-Guilhem Barguès
Révision : Mr Damien Larramendy et Mr Etienne Tremblay-Champagne

Contact

Ambassadeur Olusegun Akinsanya
Directeur régional, bureau d'Addis Abéba
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

Pays	Élections	Date *
Cameroun	Assemblée Nationale et Municipales	Février 2013
Djibouti	Assemblée Nationale	22 février 2013
Côte d'Ivoire	Municipales	24 février 2013
Kenya	Présidentielles, Assemblée Nationale et Municipales	4 mars 2013
Madagascar	Premier tour des présidentielles	8 mai 2013
Guinée équatoriale	Chambre des Représentants du Peuple et Municipales	Mai 2013
Somaliland	Chambre des Représentants	Mai 2013

*susceptible de changer selon les circonstances

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*, du gouvernement de Nouvelle-Zélande et de *Hanns Seidel Stiftung*. En outre, l'Institut d'Études de Sécurité reçoit un financement de base des gouvernements des Pays-Bas, de la Norvège, de la Suède 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.



Government Offices of Denmark



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 s'abonnant 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).

© 2013, 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. Ce rapport est aussi disponible en anglais.