

Rapport sur le Conseil de paix et de sécurité

Numéro 46,
mai 2013



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

Le Protocole du Conseil de paix et de sécurité

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

Questions d'alerte précoce pour le mois mai 2013

Au cours du mois de mai, il conviendra de porter une attention toute particulière à la seconde phase des élections parlementaires égyptiennes, qui auront lieu dans un contexte tendu peu de temps après les violentes manifestations contre la police. La situation est similaire en Libye, où le risque de

soulèvement de la population est encore et toujours bien présent. Enfin, bien qu'elle soit en déclin du côté de l'Océan indien, la piraterie menace toujours le commerce ouest-africain et doit être rapidement contenue avant qu'elle ne s'organise et ne s'enracine.

► Président actuel du CPS

Données biographiques: S.E.M. Arcanjo Maria do Nascimento

Postes actuels: Ambassadeur de l'Angola en Éthiopie, Représentant permanent auprès de l'UA et de l'UNECA et Président du CPS and Chair of the PSC

DANS CE NUMÉRO

Questions d'alerte précoce pour mai 2013 1

Analyse pays: Zimbabwe 2

Analyse mission: l'AMISOM 7

Rétrospective du CPS: le Groupe des Sages et les mécanismes similaires au niveau régional 13

Dates importantes 16

La Formule de Livingstone

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

Analyse pays

ZIMBABWE

Précédents communiqués et recommandations de l'UA et du CPS

Dans un communiqué daté du 9 mars 2013, le Sommet de la troïka de l'Organe de coopération en matière de politique, défense et sécurité de la SADC a «exigé aux parties ayant pris part à l'Accord politique global (GPA) d'achever le processus de rédaction de la constitution qui a créé les conditions pour la tenue d'un référendum prévu le 16 mars 2013», exhortant à cet égard «les citoyens du Zimbabwe à participer au référendum afin d'ouvrir la voie à la tenue d'élections pacifiques et crédibles». Après avoir noté que la Mission d'observation électorale de la SADC (*SADC Election Observer Mission*, SEOM) sera déployée dans le pays le 10 mars 2013, le Sommet a de plus «appelé les parties au GPA à continuer de travailler ensemble pour la création d'un environnement propice aux prochaines élections nationales». Il a en outre félicité le Facilitateur de la SADC, S.E. Jacob Zuma, Président de l'Afrique du Sud, pour ses efforts pour la mise en œuvre du GPA. Il a enfin souligné qu'il surveillerait les développements futurs dans le pays. Dans sa déclaration finale, la SEOM a pour sa part certifié le référendum et «noté qu'en général, le processus électoral s'est déroulé dans un climat de calme, de transparence et de sérénité».

Potentiel d'escalade de la crise

Bien que les principaux partis politiques zimbabwéens aient appuyé le projet de constitution et que le référendum

constitutionnel du 16 mars se soit déroulé relativement pacifiquement, il est craint que des violences émergent lors des prochaines élections en raison d'enjeux plus importants. La nouvelle constitution va provoquer de nouvelles luttes pour mettre fin au fragile gouvernement de coalition, reconnu dysfonctionnel autant par le Président Robert Mugabe, chef de l'Union nationale africaine du Zimbabwe - Front patriotique (*Zimbabwe African National Union-Patriotic Front*, ZANU-PF) que le Premier ministre Morgan Tsvangirai du Mouvement pour le changement démocratique – Tsvangirai (*Movement for Democratic Change*, MDC-T). Le pays a en effet souvent connu des violences électorales et la tension politique pourrait augmenter au fur et à mesure que les élections approcheront.

Même si le référendum s'est déroulé dans un climat relativement pacifique et que les élites aient appelé à plusieurs reprises à la réconciliation nationale et au pacifisme, des violences ciblées ont déjà été constatées. La campagne pour le référendum a en effet été affectée par des actes d'intimidation et de harcèlement contre des activistes politiques et des représentants de la société civile. Un jour après le scrutin, la police a perquisitionné les locaux du MDC-T et emprisonné quatre responsables du parti ainsi qu'une avocate en droits humains réputée, qui aurait tenté d'empêcher les arrestations. Les violences des élections de 2000, 2002, 2005 et 2008 sont encore fraîches dans les esprits des Zimbabwéens, ce qui pourrait les rendre

vulnérables à une guerre psychologique sur la prémisse de la peur inculquée aux communautés au cours des années. Les responsables des forces de sécurité ayant menacé d'empêcher la tenue du scrutin pour des raisons partisans, il est possible que ceux qui devraient sécuriser le vote violent l'État de droit.

Le processus d'élaboration de la constitution s'est déroulé dans un environnement politique extrêmement polarisé en raison de la méfiance entre le ZANU-PF et les deux formations du MDC. Le fait qu'il y ait eu des incidents isolés de violence et d'intimidation est un signe que le consensus entre les parties au GPA autour de la nouvelle constitution est très fragile. Intérêts politiques profondément enracinés, structures institutionnelles biaisés, groupes d'élite favorable au *statu quo* et manque de cohésion politique sont autant de défis pour la mise en œuvre de la nouvelle constitution et la conduite d'élections pacifiques et démocratiques au Zimbabwe. À cet égard, les deux formations du MDC ont insisté pour que le gouvernement développe et mette en œuvre une feuille de route pour les élections. Compte tenu des difficultés rencontrées sur la route de l'adoption de la nouvelle constitution, le développement et la mise en œuvre d'une feuille de route claire pourrait prendre plus de temps que prévu et, partant, rendre caduc le calendrier prévu pour l'élection de juin 2013. Il est possible que les partis en soient encore à marchander les fondamentaux tels que l'harmonisation avec la nouvelle constitution des vieilles lois

comme le *Public Order and Security Act* (POSA) ou le *Access to Information and Protection of Privacy Act* (AIPPA), la création et la mise en place d'institutions efficaces et professionnelles pour conduire les élections, et la mise en œuvre de mécanismes permettant d'éviter ou de traiter les violences et intimidations électorales. Après un référendum pacifique, il est probable que les élections soient contestées et que l'on assiste à une situation similaire à celle de 2008, empêchant un retour à l'équilibre politique au Zimbabwe.

Problèmes clés et dynamiques internes

L'adoption, après consultation populaire, d'une nouvelle constitution démocratique, était un des prérequis clés du GPA signé en septembre 2008 par les trois partis représentés au Parlement (le ZANU-PF du président Robert Mugabe et les deux formations du MDC, à savoir le MDC-T du Premier ministre Morgan Tsvangirai et le MDC-N du ministre de l'Industrie et du Commerce, le professeur Welshman Ncube). Le GPA, signé sous les auspices de la SADC, a mis fin au conflit électoral de 2008 entre Tsvangirai et Mugabe et permis la formation et la mise en place, en février 2009, d'un gouvernement de transition inclusif.

Le 6 février, le parlement national a adopté à l'unanimité le projet de constitution qui avait été déposé par le Comité de sélection parlementaire de la constitution (COPAC), comprenant les trois partis de coalition du gouvernement. La signature d'un accord de compromis sur la constitution

entre les leaders des trois partis au pouvoir ayant mis fin à un débat acrimonieux qui a duré trois ans, ce développement était prévisible. Cela a toutefois soulevé la question de la prise en otage du processus de rédaction de la constitution par les responsables politiques.

Le 16 mars, les Zimbabwéens ont largement voté en faveur de cette nouvelle constitution, approuvée et promue par les trois partis au pouvoir. Bien que le COPAC ait insisté sur le fait que ce texte était basé sur les revendications populaires entendues lors de la phase de consultation, il est craint que les marchandages entre partis aient produit un texte qui ne reflète pas les idéaux et les aspirations de la nation.

La nouvelle constitution conserve le rôle dominant de la présidence exécutive sur les autres branches du gouvernement. Par exemple, elle garantit encore au président le pouvoir de dissoudre le parlement ainsi que de nommer et démettre de leurs fonctions les personnalités telles que les ministres du cabinet, les ambassadeurs ou les responsables de la sécurité. Le président aura toujours le dernier mot pour la nomination de toutes les commissions, y compris de la Commission électorale du Zimbabwe (ZEC), ainsi que des juges. Selon cette nouvelle constitution, il approuvera les salaires, les allocations et les prestations de tous les fonctionnaires, du plus haut au plus bas gradé. Il a droit à l'immunité absolue pour ses actes ou omissions dans l'exercice de ses fonctions, et peut plaider avoir omis «en

bonne foi» une fois qu'il n'est plus en poste. Si la nouvelle constitution limite le nombre de mandats consécutifs à deux, cette disposition ne s'applique pas rétroactivement, ce qui permet au président actuel, M. Mugabe, de briguer un autre mandat. Tout aussi important, la nouvelle constitution clarifie les conditions de succession en cas de mort subite, de démission ou d'incapacité du président: ce serait au premier vice-président de prendre les rênes du pays pour le reste du mandat. Toutefois, les responsables des trois partis se sont accordés pour mettre en veilleuse pendant 10 ans la clause sur les colistiers. D'ici là, en cas de vacance présidentielle, le parti de celui qui a quitté son poste disposera de 90 jours pour lui désigner un successeur. En outre, selon la nouvelle constitution, le président et le parlement auront des mandats fixes de cinq ans.

La nouvelle constitution confie des pouvoirs et des responsabilités gouvernementales aux conseils provinciaux et municipaux ainsi qu'aux autorités locales afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience du gouvernement, tout en favorisant la participation de la population à la gouvernance. Ce nouvel arrangement n'implique toutefois pas un système fédéral à part entière.

La nouvelle charte introduit un ensemble complet de droits humains fondamentaux incluant les droits civils et politiques, économiques, sociaux, culturels et environnementaux ainsi que la protection spécifique des droits des minorités et des populations vulnérables. Elle

protège les droits de propriété, clarifie le régime des droits fonciers et prévoit une représentation égale des femmes dans toutes les institutions et commissions élues. Les Zimbabwéens n'auront cependant pas le droit à la double nationalité et ceux qui vivent à l'étranger ne seront pas autorisés à voter lors des prochaines élections. Quant aux services de sécurité, ils devront s'acquitter de leurs fonctions de façon neutre et non partisane, ne pas violer les droits et libertés fondamentales des citoyens, ne pas être membres actifs ou responsables dans un parti politique et ne pas être employés dans des établissements civils, sauf en période de danger public exceptionnel. Le projet de constitution limite également les mandats des chefs des services de sécurité.

Le nouveau texte met le pays sur la voie du renforcement de ses institutions démocratiques, y compris: la Commission électorale du Zimbabwe (ZEC); la Commission des droits de l'homme du Zimbabwe (ZHRC); la Commission du genre du Zimbabwe; la Commission des médias du Zimbabwe (ZMC); et la Commission nationale de paix et de réconciliation. Il octroie notamment à la ZEC un plus grand rôle, celle-ci étant en charge de la supervision de l'intégralité du processus électoral et de l'environnement dans lequel le scrutin se déroule. La nouvelle constitution prévoit en outre la création d'une autorité indépendante nationale de poursuite en justice, alors qu'actuellement, c'est le procureur général qui fournit des conseils juridiques au

gouvernement et poursuit au nom de l'État.

Bien que l'adoption de cette nouvelle constitution représente une étape cruciale pour des élections libres et justes dans le cadre d'un processus plus large de réformes démocratiques, il n'est pas acquis que le texte soit mis en œuvre. Le fait que les parties au GPA se soient davantage concentrées sur la réforme constitutionnelle a relégué au second plan des processus parallèles cruciaux tels que l'enregistrement et l'éducation des électeurs et le nettoyage de la liste électorale.

La mise en œuvre des autres réformes clés contenues dans le GPA, déterminante pour la tenue d'élections pacifiques notamment concernant le secteur de la sécurité et des médias, a elle aussi été négligée. Les structures démocratiques prévues par la nouvelle constitution telles que la ZEC, la ZHRC et la ZMC devront être consolidées et utilisées correctement afin d'assurer une certaine crédibilité au processus électoral. La ZEC a relativement bien géré les défis logistiques posés par la tenue du référendum moins d'un mois après le coup d'envoi, mais les futures élections représenteront un défi bien plus complexe que cet exercice, qui n'offrait qu'un bulletin et deux choix : oui ou non.

À court d'argent, le gouvernement zimbabwéen doit s'assurer que la ZEC dispose en temps et en heure des ressources financières nécessaires à l'organisation et la conduite des élections. Le principe de neutralité des forces

de sécurité doit aussi être mis en application avant ces élections, certains chefs de service ayant déjà averti qu'ils ne respecteraient pas le résultat du scrutin si le président Mugabe devait ne pas en ressortir vainqueur. Il faudra une certaine volonté et un certain engagement politique pour mettre en œuvre la nouvelle constitution et le calendrier électoral, qui doit encore être adopté par les trois partis au pouvoir et avalisé par la SADC.

Dynamiques géopolitiques

Afrique et CER

Au nom du principe de subsidiarité, l'UA a en grande partie délégué la résolution de l'impasse politique zimbabwéenne à la SADC. C'est ainsi que le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'organe continental est resté relativement silencieux depuis l'inauguration du gouvernement d'intérim en février 2009. Dans le climat polarisé qui prévaut actuellement au Zimbabwe, les efforts de médiation de la SADC ont été cruciaux pour la mise en œuvre du GPA. La fréquence et la robustesse des communiqués publiés par la SADC depuis le Sommet de la troïka de l'Organe de coopération en matière de politique, défense et sécurité de la SADC de mars 2001 a permis de démontrer aux parties zimbabwéennes la volonté de la région. La pression continue de l'équipe de facilitation de la SADC s'est révélée cruciale pour mettre fin aux interminables discussions sur le projet de constitution et ainsi ouvrir la voie au référendum et les 78 membres de la Mission d'observation électorale à court terme de la SADC (SEOM) ont

certifié le résultat de ce plébiscite. Lors d'une réunion post-référendaire avec la SEOM, le Premier ministre Tsvangirai a exhorté la SADC à organiser un sommet pour aider à cimenter la feuille de route pour des élections libres, justes et crédibles. Le dialogue politique ministériel SADC-UE de Maputo, au Mozambique, a salué le caractère pacifique et crédible du référendum tout en soulignant l'impératif d'organiser les élections sur la base de la feuille de route, des Principes et les directives gouvernant les élections démocratiques de la SADC et de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la Gouvernance. Il a de plus été rappelé que la SADC avait réitéré son appel à l'UE et à la communauté internationale pour la levée de toutes les formes de sanctions imposées contre le Zimbabwe.

ONU

Le 6 février, le gouvernement zimbabwéen a fait une demande officielle d'assistance à l'ONU pour mobiliser les ressources nécessaires à la tenue du référendum du 16 février et des futures élections générales. Conformément aux règles habituelles, le coordonnateur des Nations Unies pour l'assistance électorale a ainsi recommandé qu'une Mission d'évaluation des besoins soit dépêchée sur place. Au vu du peu de temps qu'il restait avant la tenue du référendum, cette Mission se bornera à une possible assistance onusienne pour les élections harmonisées. Le degré d'appui onusien dépendra des conclusions de la Mission, devra suivre les procédures standard du PNUD et

servira d'outil pour mobiliser les ressources auprès des bailleurs de fonds. Comme cela a déjà été fait, la gestion et l'utilisation des fonds se feraient en fonction des accords types signés entre le PNUD et le gouvernement zimbabwéen dans le cadre du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement au Zimbabwe (PNUAD 2012-2015). Le coordonnateur de l'ONU a fait suivre au gouvernement les termes de référence de la mission d'évaluation des besoins le 15 février. En date du 16 avril, aucun accord n'avait encore été conclu sur les modalités de cette Mission.

Communauté internationale

Dans son ensemble, la communauté internationale a estimé que la bonne conduite du référendum représentait une étape supplémentaire vers la mise en œuvre du GPA. C'est ainsi que l'UE a suspendu le 25 mars les mesures restrictives contre 81 individus et huit compagnies. Le président Mugabe est toutefois resté sur la liste des Zimbabwéens visés par une interdiction de voyager et un gel des avoirs, et ce « jusqu'à ce que des élections pacifiques, transparentes et crédibles aient été organisées ». Sont aussi maintenues les sanctions à l'égard de la *Zimbabwe Mining Development Corporation* (ZMDC), qui exploite la controversée mine de Marange et, selon certains, finance le parti du président, le ZANU-PF. Suite à la conclusion de l'accord entre les partis politiques sur le projet final de constitution, l'UE a accepté en février 2013 de suspendre les restrictions de voyage imposées à six responsables du gouvernement,

21 autres personnes ainsi qu'une entreprise soumise à des mesures restrictives. Tout ceci a été fait en conformité avec les conclusions du Conseil de l'Europe de juillet 2012, lorsqu'il a été jugé que la tenue d'un référendum pacifique et crédible représentait une étape importante justifiant la suspension de la majorité des mesures restrictives toujours en vigueur. Dans un communiqué publié à l'issue du dialogue politique ministériel SADC-UE de Maputo, le 20 mars 2013, l'UE a salué la décision de la SADC à déployer, en conformité avec les Principes et les directives gouvernant les élections démocratiques de la SADC, une équipe d'observation robuste. Elle a fait part de son intention de considérer toute demande d'appui à l'organisation d'élections démocratiques au Zimbabwe, mais a souligné l'importance de faire davantage de progrès dans la mise en œuvre des réformes sur la base du GPA et de la feuille de route de la SADC et a exhorté les parties politiques à respecter leurs engagements envers la paix et la non-violence. L'UE a enfin réitéré son engagement au dialogue politique avec le gouvernement de coalition et avec tout gouvernement issu d'élections pacifiques, transparentes et crédibles.

En mars 2013, l'Australie a annoncé qu'elle lèverait les sanctions contre 55 responsables zimbabwéens en raison de l'annonce du référendum constitutionnel. Il reste toutefois 98 individus et quatre entreprises toujours soumis à des interdictions de voyage et au gel de leurs avoirs en Australie, à un embargo sur les armes et à

une interdiction de liens militaires. Melbourne a promis de poursuivre l'allègement de ses sanctions lorsque des élections crédibles auront été organisées et qu'un gouvernement aura été démocratiquement élu. Dans le même temps, elle a averti qu'elle les renforcerait en cas de retour en arrière (déraillement du processus électoral, retour à la violence, etc...). Le ZANU-PF a toutefois souligné que les observateurs occidentaux, notamment ceux de l'UE et des États-Unis, ne seraient pas invités pour surveiller le scrutin puisqu'ils ont imposé des sanctions contre le pays.

Société civile

Les organisations de la société civile ont continué à jouer un rôle crucial pour la mise en œuvre du GPA, notamment en donnant leur opinion à l'équipe de médiation de la SADC sur cette mise en œuvre ou en surveillant l'environnement politique entourant le référendum. Le Réseau d'appui aux élections au Zimbabwe (ZESN), qui regroupe 31 organisations non gouvernementales travaillant sur la promotion d'élections démocratiques dans le pays, a par exemple élaboré une liste recensant les problèmes pré-référendum pouvant affecter le processus. Au rang des préoccupations figurent : le départ prématuré du président de la ZEC, le juge Simpson Mutambanengwe, à peine plus d'un mois avant le plébiscite; les délais très serrés laissés à la ZEC pour préparer le référendum; des insuffisances concernant l'éducation des votants sur le contenu du projet de

constitution; le financement inadéquat et trop tardif de la ZEC; ou encore l'intimidation et le harcèlement des organisations de la société civile.

L'Assemblée nationale constitutionnelle (NCA), formée en 1997 pour promouvoir une nouvelle charte nationale, a boycotté le processus de rédaction de la constitution par le COPAC. Selon elle, il s'agissait en effet d'un processus biaisé mené par le parlement de manière «*top-down*». Elle a ainsi rejeté le projet de constitution, non démocratique autant dans sa conception que dans son contenu. Ses tentatives de repousser le référendum pour pouvoir débattre en profondeur du projet de texte ont été rejetées par la Cour suprême.

Les organisations de la société civile ont elles aussi observé le déroulement du référendum, qu'elles ont qualifié de globalement pacifique et régulier, et ont félicité la ZEC pour avoir pu organiser la logistique nécessaire dans le temps imparti. Elles ont encouragé les partis politiques à s'assurer que le GPA soit pleinement mis en œuvre, y compris la feuille de route électorale, afin d'éviter un retour des contestations électorales qui plongerait le pays et la région dans l'instabilité, comme en 2008. C'est dans ce même ordre d'idées qu'elles ont appelé la SADC à s'assurer que tous les partenaires du pays observent le processus électoral.

Scénarios

Étant donné ce qui précède, les scénarios suivants peuvent se dérouler:

Scénario 1

Les parties au GPA s'accordent sur une feuille de route pour les élections, élaborée sous l'égide de la SADC. En vue d'une démocratisation durable du pays, cette feuille de route organise des réformes clés selon des séquences reflétant les trois grandes étapes du processus électoral.

Scénario 2

Les parties au GPA marchandent l'élaboration et la mise en œuvre de la feuille de route pour les élections. Des signes suggèrent que le vote ne devrait pas se dérouler dans des conditions similaires à 2008, lorsque les intimidations et la violence politique étaient monnaie courante.

Scénario 3

À court d'argent, le gouvernement ne parvient pas à fournir à temps les ressources adéquates à la ZEC pour la préparation des élections. Cela affecte la capacité de cette dernière à organiser des élections crédibles.

Options

La SADC et le CPS pourraient considérer les options suivantes :

Option 1

La SADC devrait aider les parties zimbabwéennes à mettre en œuvre à la lettre la feuille de route afin d'ouvrir la voie à des élections pacifiques et crédibles. Elle devrait déployer des représentants de la troïka de l'organe de coopération en matière de politique, défense et sécurité de la SADC pour qu'ils travaillent avec le Comité conjoint de surveillance et de mise en œuvre (JOMIC), qui

comprend des membres des trois coalitions afin de s'assurer que les parties se conforment au GPA. Les organisations de la société civile et les médias devraient de leur côté continuer à surveiller l'environnement électoral et demander des comptes, exiger la transparence pendant le processus électoral et fournir des rapports d'alerte précoce.

Option 2

La SADC devrait rester active sur le dossier zimbabwéen et aider les parties à surmonter une éventuelle impasse lors de la finalisation et de la mise en œuvre de la feuille de route pour les élections. En tant que garants du GPA, la SADC et l'UA ont la responsabilité d'appuyer le processus électoral en déployant des observateurs sur le long

terme et non pas de manière temporaire, afin de s'assurer que ces élections soient conformes aux attentes régionales et continentales. Dans ce même ordre d'idées, la SADC devrait songer à élargir le mandat du Conseil électoral consultatif (SEAC). Le Sous-comité à la défense et l'Organisation de la coopération des chefs de police sud-africains sont des plateformes qui pourraient être utilisées par les chefs de la défense et de la police de la SADC pour discuter avec leurs pairs zimbabwéens du rôle de l'appareil sécuritaire lors des élections.

Option 3

Si le gouvernement zimbabwéen le lui demande, l'ONU devrait prioriser les activités de financement qui promeuvent

des élections pacifiques, transparentes et crédibles, y compris celles qui renforcent la ZEC et les observateurs nationaux afin qu'ils puissent remplir efficacement leur mandat. Ceci devrait inclure une assistance technique et de la formation en gestion électoral, ainsi qu'un appui au renforcement des capacités de technologie de l'information. Il est primordial que la ZEC possède les ressources adéquates pour organiser les élections, notamment pour la préparation, le nettoyage des listes électorales et l'éducation des votants.

Analyse mission

AMISOM

Précédents communiqués et recommandations de l'UA et du CPS

Lors de sa 337^{ème} réunion du 11 octobre 2012, le CPS a exprimé son plein appui à la décision de la Commission d'entreprendre, d'octobre 2012 à janvier 2013, une Revue stratégique de l'AMISOM et de la mise en œuvre de son mandat (PSC/PR/COMM(CCCXXXVII)). Lors de sa 350^{ème} réunion du 16 janvier, le CPS a pris note du rapport de la Présidente de la Commission sur la situation en Somalie et

entendu le Professeur Ibrahim Gambari, chef de l'Équipe de revue de l'UA, sur les progrès accomplis à ce jour dans la revue de l'AMISOM et de son mandat. Dans son communiqué PSC/PR/COMM.1(CCCL), il a pris note des conclusions préliminaires de cette Équipe de revue, a souligné «la nécessité pour cet exercice d'aboutir à l'amélioration de l'efficacité de l'AMISOM et au renforcement de la coordination».

Lors de sa 356^{ème} réunion du 27 février 2013, le CPS a pris note du rapport de la Commission sur la Revue stratégique de l'AMISOM et approuvé la recommandation sur le

renforcement de la Mission, «qui requiert de la Mission qu'elle: (a) maintienne une posture robuste, avec les multiplicateurs de force nécessaires, en vue de faciliter la reconquête des zones encore sous contrôle d'Al Shebab, (b) établisse des équipes spéciales de formation pour renforcer les capacités des institutions de défense nationale et de sécurité publique de la Somalie, et (c) renforce la capacité de sa composante civile à appuyer le gouvernement fédéral dans ses efforts visant à rétablir une gouvernance effective, à promouvoir la réconciliation, les droits de l'homme et l'État de droit, et à assurer la prestation de services de base dans les

zones récupérées». Le CPS a ainsi appelé le Conseil de sécurité de l'ONU à autoriser «le renforcement du module d'appui à l'AMISOM, en vue de lui permettre de s'acquitter effectivement de son mandat» tout en lui demandant de s'assurer «que la configuration de la Mission envisagée des Nations unies en Somalie, dans le contexte de la Revue stratégique de la présence des Nations unies en Somalie, n'entrave ni ne restreigne en rien la capacité et la flexibilité de l'UNSOA (le Bureau d'Appui des Nations Unies pour l'AMISOM) à apporter un appui sans entrave à l'AMISOM».

Potentiel d'escalade de la crise

Au cours des derniers mois, la situation sécuritaire et politique du pays s'est améliorée. Plusieurs zones stratégiques ont été reprises à Al Shebab, mais la consolidation de la présence gouvernementale reste un défi dans ces territoires. Le gouvernement du président Hassan Sheikh Mohamoud fait preuve de plus en plus de leadership politique et bénéficie d'une reconnaissance et d'un appui grandissants de la part de la communauté internationale.

En dépit des développements positifs dans l'environnement opérationnel de l'AMISOM, la situation sécuritaire reste précaire. Bien qu'il soit significativement affaibli, Al Shebab contrôle encore de grandes portions de territoire au sud et au centre du pays et possède encore la capacité de mener des actions de guérilla telles que des bombes artisanales, des assassinats ciblés et des attaques suicide. Y compris dans la capitale

Mogadiscio, il est toujours capable de mener de telles attaques dans les zones récemment libérées. De son côté, l'AMISOM est confrontée à la difficile tâche de conquérir de nouveaux territoires tout en consolidant son emprise et celle des armées de la région sur les territoires libérés. La recapture par Al Shebab de la ville méridionale de Hudur après le retrait éthiopien, en mars, en est un exemple. Enfin, la mise en œuvre des mesures proposées pour renforcer la mission africaine constitue un défi de taille.

Problèmes clés et dynamiques de la mission

Au cours de l'année, l'amélioration du contexte politico-sécuritaire dans lequel la mission a évolué et provoqué un changement d'environnement opérationnel. À la faveur d'une inversion du rapport de force, Al Shebab a concédé davantage de territoires à l'AMISOM, appuyée par les forces somaliennes et des armées régionales. Ces succès ont nécessité l'envoi de davantage de troupes, la mission passant de 12 000 à 17 731 personnels en uniforme et devant ainsi la plus grosse mission africaine jamais déployée, ainsi que son déploiement dans trois secteurs hors de la capitale Mogadiscio.

Actuellement, 17 731 personnels en uniforme et 70 civils composent l'AMISOM. Bien que la mission soit traditionnellement composée de troupes ougandaises et burundaises, des Kenyans, des Djiboutiens et des Sierra Léonais sont désormais à leurs côtés. Ce sont les Sierra Léonais

qui sont arrivés en dernier, le 3 avril 2012. La composante police, qui dispose d'un effectif autorisé de 1680 personnels, compte quant à elle pour l'instant deux unités de police constituées de 140 personnels chacune, de 76 policiers et d'une équipe de cadres supérieurs comprenant 6 officiers. Une grande partie des 1 680 autorisés reste donc à être déployée.

Le nouveau Concept d'opérations (CONOPS), avalisé le 5 janvier 2012 par le CPS (PSC/PR/COMM.(CCCVI) et le 31 du même mois par le Conseil de sécurité (S/2012/74), étend le théâtre d'opérations de l'AMISOM à quatre secteurs situés au sud-centre de la Somalie et envisage la création d'une composante maritime. Il prévoit en outre de répartir l'effectif de 17 731 militaires dans quatre secteurs identifiés comme suit: «Secteur 1: Banadir (Mogadiscio) et Shabelle moyen et inférieur: maintien de l'effectif actuel, constitué de contingents burundais et ougandais (9 500 hommes); Secteur 2: Djouba moyen et inférieur (Kismayo): les effectifs dans ce secteur seront principalement composés du contingent de la force kényane de défense, transféré sous le commandement de l'AMISOM (4 700 hommes); c) Secteur 3: Gedo, Bay et Bakool (Baidoa) et partie occidentale de l'Hiraan: reste des contingents burundais et ougandais (2 500 hommes); d) Secteur 4: Galgudud, Mudug et une partie de la région de l'Hiraan (Beledweyne): contingent djiboutien (1 000 hommes)». Comme mentionné plus haut, le concept d'opérations militaires prévoit

que la mission mènera «des opérations maritimes d'une portée limitée, en étroite coordination avec les partenaires internationaux». Cette proposition de composante maritime a toutefois révélé des désaccords entre les partenaires régionaux et le gouvernement somalien, qui s'y oppose.

Une diversification des activités de la mission est devenue nécessaire avec l'extension de ses zones d'opération. Consolider les zones reprises à Al Shebab exige en effet non seulement une sécurisation mais aussi une reconstruction des institutions étatiques afin d'y implanter l'autorité de l'État. La situation a également créé des attentes et des besoins croissants en matière de consolidation de la paix, notamment pour la formation et le soutien aux institutions de sécurité, le renforcement des capacités de la gouvernance et de l'administration publique locale ou encore la gestion de la démobilisation des forces qui ont quitté les rangs d'Al Shebab. L'AMISOM a dû adapter son action en fonction des priorités et des besoins définis par le nouveau gouvernement fédéral.

Une Revue stratégique de l'AMISOM par la Commission de l'UA était donc nécessaire afin d'identifier les changements à apporter à la mission, que ce soit en termes de composition et de nature de la présence de l'AMISOM ou du type de collaboration envisagée avec l'ONU.

La Revue a estimé que «la nouvelle réalité politique et les avancées militaires récentes

contre Al Shebab ont donné au Gouvernement fédéral de Somalie, à l'UA et à la communauté internationale une occasion stratégique pour consolider les acquis politiques et sécuritaires réalisés à ce jour, en investissant dans la restauration et l'élargissement de l'autorité de l'État à travers une gouvernance efficace, l'État de droit et la réalisation des dividendes de la paix». C'est pourquoi elle s'est prononcée sans équivoque en faveur d'une augmentation des effectifs et d'une transformation de la mission en une opération multidimensionnelle. Une telle reconfiguration nécessitera toutefois le renforcement de la composante civile de l'AMISOM, «afin de lui permettre de soutenir les efforts de consolidation et de stabilisation de la mission dans les nouvelles zones récupérées d'Al-Shebab, notamment dans les domaines de la gouvernance, de la réconciliation, des droits de l'homme, du Genre et de la relance rapide au niveau des communautés locales». Elle a en outre estimé que ce nouveau contexte exigeait un renforcement des capacités de la composante militaire afin qu'elle soit en mesure d'assumer des activités de contre-insurrection et de maintien de la paix, un accroissement du nombre de troupes afin de pouvoir poursuivre la libération des territoires ainsi que la dotation de multiplicateurs de forces critiques, y compris des moyens aériens et maritimes. Enfin, il est nécessaire de renforcer les capacités d'entraînement et de formation de la composante police, qui joue un rôle clé dans la

consolidation de la sécurité dans les zones libérées et dans la formation de la police nationale.

Tout ceci requiert une augmentation substantielle de l'appui logistique à l'AMISOM qui, rappelons-le, doit conserver «son caractère multidimensionnel, et un mandat qui lui permet d'utiliser les niveaux de force nécessaires pour soutenir le Gouvernement fédéral de Somalie à récupérer et sécuriser les zones encore sous contrôle d'Al-Shebab».

À la lumière de ces considérations, l'équipe de la revue a proposé trois options pour redéfinir le rôle de l'AMISOM en Somalie. La première option, qui consiste à transférer l'AMISOM à l'ONU, n'est selon l'équipe «pas possible à ce stade». La seconde, qui consiste à renforcer le mandat et les effectifs de l'AMISOM en fonction des considérations précédemment identifiées, «ne traite pas de l'inquiétude suscitée par un financement prévisible pour l'AMISOM» et doit ainsi être vue comme une mesure temporaire. L'équipe de la revue recommande ainsi la troisième option, qui consiste à créer une nouvelle mission conjointe UA-ONU.

Au cours des huit derniers mois, l'AMISOM a élargi sa zone d'opération et pris le contrôle de plusieurs territoires tenus par Al Shebab, notamment la ville portuaire stratégique de Kismayo. Fin février, les forces gouvernementales appuyées par la mission africaine ont reconnecté Mogadiscio à Baidoa en reprenant la ville de Buur-

Hakba, dans le corridor Afgooye – Baidoa, dans la région de Bay. Le 1^{er} avril, l'AMISOM a affirmé avoir pris le contrôle total de l'axe Mogadiscio – Baidoa.

La libération des autres territoires contrôlés par le groupe islamiste sera ardue. Sous sa forme actuelle, c'est-à-dire avant la mise en œuvre des recommandations de l'équipe de la revue, l'AMISOM ne dispose pas des capacités et des forces nécessaires. Et si la situation sécuritaire s'est dans l'ensemble améliorée, la nature des attaques d'Al Shebab a elle aussi évolué: plutôt que de mener des attaques conventionnelles, le groupe recourt désormais à des techniques de guerre asymétrique (bombes placées en bordure de route, attentats-suicide, attaques à la grenade, bombes artisanales, tirs de mortier et de sniper, assassinats ciblés, ...).

Bien qu'ils aient perdu une partie de leurs territoires à la faveur de l'avancée des forces somaliennes et de l'AMISOM, les militants contrôlent toujours une grande portion de territoire au sud et au centre du pays et parviennent parfois à toucher le cœur de la capitale. C'est ainsi que le 14 avril 2013, une attaque à la bombe contre un tribunal de Mogadiscio a tué 35 personnes et blessé 60 autres et qu'un journaliste a été assassiné le 23 avril; il s'agit du cinquième depuis le début de l'année.

Dynamiques géopolitiques

Afrique et CER

Outre la revue stratégique de la mission, il convient de signaler le retrait des troupes éthiopiennes de plusieurs zones

et l'annonce d'un retrait total du pays. Lorsqu'il a ouvert un troisième front en 2011 dans le cadre de l'offensive menée par les forces kényanes et somaliennes, le gouvernement d'Éthiopie avait prévenu qu'il désirait remettre les zones libérées à l'AMISOM dès que possible pour se retirer du pays. Sans avoir été remplacées par aucune force, les forces éthiopiennes se sont retirées en mars 2013 de la ville de Hudur, capitale de la province de Bakkol, ce qui a permis à Al Shebab de profiter du vide sécuritaire et de reprendre aussitôt la zone. Ceci n'a pas empêché Addis Abéba d'annoncer par la suite qu'elle entendait accélérer le retrait complet de ses forces vers sa frontière. Cette annonce semble témoigner d'une certaine frustration quant au fait que l'AMISOM ait été incapable de relayer rapidement l'Éthiopie, qui a dû assumer les coûts financiers de ce retard. Il s'agit là d'un argument supplémentaire pour l'accélération de la mise en œuvre du concept d'opérations révisé, afin que les gains des douze derniers mois soient consolidés et étendus.

ONU

Dans sa résolution 2093 adoptée le 6 mars 2013, le Conseil de sécurité de l'ONU a prorogé le mandat de l'AMISOM jusqu'au 28 février 2014. Tel que demandé par l'IGAD et le gouvernement somalien, il a décidé de lever partiellement, pour une période de douze mois, l'embargo sur les armes imposé à la Somalie. Cet assouplissement temporaire ne concerne que «les livraisons

d'armes ou de matériel militaire ou à l'offre de conseils, d'assistance ou de formation aux fins du développement des Forces de sécurité du Gouvernement fédéral somalien et de la sécurité du peuple somalien».

La résolution a aussi approuvé le mandat révisé de l'AMISOM, qui prévoit l'appui au gouvernement pour étendre son autorité dans les zones libérées. Il n'a cependant pas répondu à l'appel du CPS pour un renforcement du module d'appui à l'AMISOM, en vue de lui permettre de mettre en œuvre les recommandations contenues dans la Revue stratégique.

Comme recommandé par le Secrétaire général de l'ONU dans son rapport du 31 janvier, le Conseil a en outre décidé de dissoudre le Bureau politique des Nations Unies pour la Somalie et de le remplacer dès que possible par une nouvelle mission politique spéciale élargie qui englobera le Bureau d'Appui des Nations Unies pour l'AMISOM (UNSOA). Dans ce contexte, il conviendra de porter une attention particulière aux implications de la restructuration de la présence onusienne en Somalie, dans le cadre de l'UNSOA, et de clarifier la division des tâches entre l'UA, l'ONU et le gouvernement fédéral.

Sur demande du Conseil de sécurité de l'ONU, le Secrétariat a dépêché une Mission d'évaluation technique (MET) en Somalie afin de déterminer les conditions du déploiement d'une mission spéciale de l'ONU en Somalie. La MET s'est rendue sur le terrain les 18 et le 19 mars

et a présenté son rapport au Conseil de sécurité un mois après, le 19 avril. Elle a recommandé la mise en place d'une nouvelle mission onusienne, la Mission d'assistance des Nations Unies en Somalie (MANUSOM), qui serait responsable de: i) affaires politiques et médiation/félicitation, ii) État de droit et institutions de sécurité, iii) droits humains et protection. Cette mission serait déployée avant le 3 juin 2013.

L'un des principaux objectifs de cette mission est de regrouper la présence onusienne en une seule entité, tel que demandé par le gouvernement somalien. Elle ne sera pas responsable de l'appui à la sécurité nationale, qui reste une prérogative de l'AMISOM, appuyée logistiquement par l'UNSOA. Conformément à une demande du CPS en date du 27 février 2013, le rapport de la MET a souligné que l'AMISOM et les forces somaliennes auront besoin d'un soutien accru afin de conserver les gains sécuritaires.

Communauté internationale

La crise financière et les exigences de ses autres engagements en Afrique, notamment au Mali, limitent le rôle de l'UE. Cette dernière, qui annoncé le 19 mars dernier le déblocage de 33 millions d'euros supplémentaires, reste toutefois le principal appui financier de l'AMISOM avec 444 millions d'euros au total. Cette somme a permis à la mission de pouvoir déployer la totalité des effectifs autorisés, soit 17 731 troupes. Elle couvre le paiement des salaires des troupes, les coûts relatifs à la composante

police et civile de la mission ainsi que les coûts opérationnels du quartier général de la mission, à Nairobi au Kenya. En dehors de cet appui à l'AMISOM, l'UE prévoit d'organiser une conférence (*New Deal*) en Somalie à la fin 2013. Au cours des discussions sur l'appui international aux forces somaliennes de sécurité, capital pour conserver les acquis effectués, plusieurs pays ont exprimé leur inquiétude quant à la signature entre la Somalie et la Turquie d'un accord bilatéral portant sur le renforcement de l'armée somalienne. Selon eux, tout appui à la Somalie doit être effectué dans les cadres existants. La réunion a en outre souligné que l'appui international «doit assurer l'appropriation et la direction somalienne tout en s'assurant que l'appui nécessaire soit fourni à temps et de manière adéquate».

Plusieurs pays, comme le Royaume-Uni, ont exprimé leur intention d'appuyer la Somalie à titre individuel. C'est ainsi que Londres accueillera le 7 mai 2013 une grande conférence sur la Somalie, co-présidée par le Premier ministre britannique David Cameron et le président somalien Hassan Sheikh Mohamoud, destinée à «aider la Somalie à sortir du statut d'État failli (...), à améliorer la sécurité dans le pays, à réduire les niveaux de piraterie et de terrorisme, à permettre aux réfugiés de rentrer chez eux et à améliorer la vie de millions de Somaliens». Cette conférence servira en outre à mobiliser les partenaires internationaux pour assurer la mise en œuvre de la réforme de l'AMISOM.

Bien que ce soit plus récent, la Turquie est elle aussi de plus en plus impliquée en Somalie. C'est ainsi qu'à l'occasion du 22^{ème} Sommet de l'UA, en janvier dernier, le ministre turc du Développement Cevdet Yilmaz a présenté un chèque d'un million de dollars au Commissaire à la paix et à la sécurité, Ramtane Lamamra, pour le soutien à l'AMISOM. L'appui turc à la Somalie tourne principalement autour de la reconstruction et de la consolidation de l'État ainsi que de l'aide à la population. Ankara a lancé en 2013 une initiative d'appui aux efforts de réconciliation ainsi qu'un dialogue politique entre le nouveau gouvernement somalien et le reste du pays. Le 13 avril 2012, la Turquie avait aussi hébergé une réunion entre le président de la Somalie, Hassan Sheikh Mohamoud, et son homologue du Somaliland, Ahmed Mohamed Silanyo, qui a débouché sur l'adoption du communiqué d'Ankara prônant un dialogue entre les deux entités.

Le manque de coordination et de cohérence qui prévaut au niveau de la communauté internationale représente un défi pour le gouvernement et l'AMISOM. En dépit des améliorations constatées au cours de l'année passée, l'engagement international et régional en Somalie s'est fait sur la base d'objectifs et d'intérêts divergents, voire contradictoires.

Scénarios

Selon l'analyse qui précède, les scénarios suivants peuvent se dérouler:

Scénario 1

Le *statu quo* persiste, que ce soit concernant la taille, la structure ou les capacités de l'AMISOM. Cette impasse perpétue la fragilité de la situation sécuritaire.

Scénario 2

Conformément à ce qu'Addis Abéba avait annoncé, les troupes éthiopiennes se retirent des zones qu'elles ont reprises à Al Shebab. Comme en témoigne la situation à Hudur, tout retrait éthiopien sans remplacement par les troupes l'AMISOM ou les forces somaliennes provoquerait un retour en arrière.

Scénario 3

Avec l'appui de l'ONU, de l'UE et de la communauté internationale, l'UA mobilise les ressources requises pour mettre en œuvre la décision d'accroître les capacités de l'AMISOM. Le Conseil de sécurité, lui, adopte une résolution approuvant la fourniture des multiplicateurs de force nécessaires. Ceci permet à l'AMISOM de devenir une réelle mission multidimensionnelle ayant la capacité de consolider les zones libérées et de reprendre celles qui sont encore aux mains des shebabs, ainsi que de fournir un entraînement et une formation efficace aux forces nationales de sécurité.

Scénario 4

L'UA ne parvient à obtenir qu'une partie des ressources

nécessaires pour la réforme de l'AMISOM.

Options

Au vu de ce qui précède, le CPS pourrait envisager les options suivantes:

Option 1

Le CPS pourrait demander à la Commission de l'UA de développer un plan spécifique pour la restructuration de l'AMISOM et demander au Conseil de sécurité d'appuyer une telle restructuration. À cet égard, il serait opportun de renforcer la dotation en personnel de la composante civile et policière, y compris leurs capacités de formation au-delà du plafond autorisé par le mandat actuel. Une telle expansion, qui nécessitera notamment l'envoi d'unités de police constituées supplémentaires, éviterait à la composante militaire d'utiliser ses ressources et lui permettrait de se consacrer à la reconquête de territoires contrôlés par Al Shebab.

Option 2

Le CPS pourrait encourager la Commission de l'UA à évaluer les ressources supplémentaires nécessaires pour l'expansion de l'AMISOM et, en consultation avec l'IGAD et le gouvernement somalien, étudier la pertinence et la faisabilité d'une conférence des donateurs. Cette conférence servirait à obtenir davantage d'appuis pour le renforcement

de l'AMISOM, tel que demandé par le CPS dans son communiqué du 27 février 2013.

Option 3

Le CPS pourrait demander à la Commission de l'UA d'étudier la meilleure façon d'optimiser les ressources et les capacités existantes de l'AMISOM, afin de permettre à la mission d'étendre son rôle sans mettre en danger son personnel ou les gains effectués.

Option 4

Le CPS pourrait demander à la Commission de l'UA de porter une attention particulière à l'établissement rapide d'une composante police et d'une capacité de formation robustes au sein de l'AMISOM, afin de renforcer et accroître les effectifs des forces nationales de sécurité.

Rétrospective du CPS

Le Groupe des Sages et les mécanismes régionaux similaires au niveau régional

Lors de sa 355^{ème} réunion du 13 février 2013, le CPS a reçu une communication du Groupe des Sages de l'UA et du Comité des Aînés du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) sur les conclusions de leur mission conjointe d'évaluation pré-électorale au Kenya qui s'est déroulée du 16 au 23 janvier, avant les élections présidentielles du 4 avril. Dans son communiqué PSC/PR/BR.1(CCCLV), le Conseil a salué cette initiative et «encouragé le Groupe des Sages et les mécanismes régionaux similaires à poursuivre systématiquement leurs actions de prévention relatives aux conflits liés aux élections».

Il a de plus noté avec satisfaction la mise en œuvre effective du rapport du Groupe des Sages, intitulé «Les conflits et la violence politique liés aux élections: renforcer le rôle de l'UA dans la prévention, la gestion et le règlement des conflits», adopté lors de la Conférence à Syrte en juillet 2009. Il a ainsi encouragé une «collaboration étroite entre le Groupe des Sages de l'UA et les mécanismes régionaux similaires, conformément aux dispositions du Protocole d'Accord entre l'UA et les Communautés économiques régionales (CER) dans le domaine de la paix et de la sécurité signé en 2008 à travers notamment la création du Réseau panafricain des Sages (PANWISE)».

Selon l'article 16 du «Protocole relatif à la création du CPS», «les Mécanismes régionaux (CER) font partie intégrante de l'architecture de sécurité de l'Union, qui assume la responsabilité principale pour la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique». L'UA, doit harmoniser et coordonner ses activités avec les CER dans ce domaine «afin que ces activités soient conformes aux objectifs et aux principes de l'Union». Le point 9 de l'article 16 prévoit en outre que la Commission et les CER concluent un Mémoire d'entente sur les modalités de leur coopération dans le domaine de la paix et de la sécurité.

C'est ainsi qu'a été adopté en juin 2008, à Alger, le «Protocole d'Accord de coopération dans le domaine de la paix et de la sécurité entre l'Union africaine, les Communautés économiques régionales et les Mécanismes de coordination des brigades régionales en attente de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique du Nord». L'UA y reconnaît huit CER, à savoir l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC), la Communauté des Etats sahélo-sahariens (CEN-SAD), le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et l'Union du Maghreb arabe (UMA). Elle reconnaît aussi le Mécanisme de coordination de la brigade régionale en attente de l'Afrique

de l'Est (EASBRICOM) et la Capacité régionale pour l'Afrique du Nord (NARC) en tant que Mécanismes régionaux (MR) représentant les brigades régionales en attente de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique du Nord.

Dans son rapport SP/ASSEMBLY/PS/RPT(I) présenté lors du Sommet de Tripoli qui a eu lieu les 30 et 31 août 2009, le Président de la Commission a identifié ce Protocole d'Accord comme étant l'un des cinq piliers de l'architecture africaine de paix et de sécurité (APSA).

Afin de promouvoir la coopération, la coordination et l'échange régulier d'informations entre le CPS et les CER/MR, le texte définit les rôles et responsabilités des CER dans leurs zones de juridiction et les encourage à entreprendre des efforts en vue de la promotion et de la consolidation de la paix dans les autres régions du continent, y compris à travers le déploiement de missions de soutien à la paix. Son article VI, notamment, leur demande de mettre en place des structures similaires au Groupe des Sages, tel que prévu par l'article 11 du Protocole relatif au CPS, afin de mieux coordonner et harmoniser les stratégies de prévention des conflits.

Le Groupe des Sages de l'UA a été créé en 2002. En janvier 2007, l'Assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement de l'UA (Assembly/AU/Dec.152/(VIII)) a nommé, tel que proposé par le Président de la Commission, cinq personnalités africaines comme membres du Groupe des Sages pour une période de trois ans renouvelable une fois. Le CPS a

ensuite adopté, lors de sa 100^{ème} réunion du 12 novembre 2007, un ensemble de règles procédurales régissant le fonctionnement du Groupe.

La base légale du Groupe des Sages repose quant à elle sur l'article 11 du Protocole relatif à la création du CPS. En tant que partie intégrante de l'APSA, le Groupe des sages vient en appui aux efforts du Conseil de paix et de sécurité et à ceux du Président de la Commission, en particulier dans le domaine de la prévention des conflits, ainsi qu'à la Force africaine en attente (FAA) et au Système continental d'alerte rapide (SCAR). Selon les points 3 et 4 de l'article 11, il est chargé de a) fournir «des services consultatifs au Conseil de paix et de sécurité et au Président de la Commission sur toutes questions relatives au maintien et à la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique»; b) entreprendre les «actions jugées appropriées pour venir en appui aux efforts du Conseil de paix et de sécurité et à ceux du Président de la Commission en vue de la prévention des conflits»; et c) se prononcer «sur toutes questions liées à la promotion et au maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique». Il est en outre précisé qu'il peut agir «à la demande du Conseil de paix et de sécurité ou du Président de la Commission ou de sa propre initiative».

Des mécanismes similaires existent au niveau régional. La CEDEAO, par exemple, était déjà dotée d'un Conseil des Sages bien avant l'UA, conformément au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix

et de la sécurité de 1999. Ce Conseil a joué un rôle significatif en matière de prévention en Afrique de l'Ouest, ses membres ayant été déployés par le Conseil de médiation et de sécurité (l'équivalent ouest-africain du CPS) au Niger, en Guinée, au Liberia, en Sierra Leone, au Togo ou encore en Guinée-Bissau dans des contextes de crise.

Le COMESA est lui aussi doté d'un Comité des Aînés, composé de neuf membres appuyés par une unité du Secrétariat. La CEN-SAD a établi une structure similaire en 2000 sous la forme du Haut Médiateur Permanent de la Paix et de la Sécurité dans l'espace CEN-SAD, qui s'est rendu au Tchad, au Mali, au Niger et en République centrafricaine pour des missions de médiation. Le Groupe de référence en matière de médiation et le Panel des Aînés de la SADC ont quant à eux été créés en août 2010, et l'IGAD est en train de mettre en place un Groupe de contact sur la médiation dont les responsabilités seront similaires à celles du Groupe des Sages de l'UA.

Le travail de ces institutions étant complémentaire, il est devenu nécessaire de renforcer leurs relations de travail et leur capacité à s'acquitter de leur mission. Afin de leur permettre d'entreprendre des activités conjointes et de consolider leur partenariat, un réseau panafricain des Sages (PanWise) a ainsi été créé par le Groupe des Sages et les CER lors d'une retraite à Ouagadougou, les 4 et 5 juin 2012.

PanWise est un «réseau fédérant ces différents mécanismes, les représentants et envoyés spéciaux de l'UA, les Amis du

Groupe des Sages et des médiateurs individuels, ainsi que des institutions engagées dans des activités de médiation à différents niveaux». Lors de cette retraite, il a été convenu qu'il est nécessaire de renforcer les efforts de médiation et de prévention des conflits, en prenant en compte la division des tâches et le principe de subsidiarité entre l'UA et les CER afin d'éviter la duplication des efforts, et de travailler non seulement avec les CER mais aussi avec l'ensemble des experts et personnalités déjà impliquées à différents niveaux dans les efforts de médiation et de prévention des conflits. Une version préliminaire du Cadre pour la mise en œuvre opérationnelle de PanWise a par ailleurs été étudiée.

La retraite de Ouagadougou a ainsi appelé le Groupe des Sages et ses homologues régionaux à:

- sensibiliser de manière plus systématique les gouvernements du continent sur l'importance de s'attaquer aux causes profondes des conflits;
- développer une Politique de développement institutionnel spécifique afin de renforcer les institutions étatiques en terme de leadership, de structure et de relations, dans l'optique de mettre les pays sur la voie de la prévention des conflits et du développement;
- faire un suivi systématique des missions de prévention des conflits afin d'améliorer les résultats,

Les partenariats entre le Groupe des Sages de l'UA et les

mécanismes régionaux similaires se sont par la suite étoffés, et ces derniers continuent de développer des activités conjointes avec leurs homologues au niveau régional afin d'améliorer leur performance individuelle et collective dans les activités de paix.

La décision de Ouagadougou a été approuvée lors de la 7^{ème} réunion des Haut responsables de l'UA et des CER/RM pour la prévention, la gestion et la résolution des conflits qui s'est déroulée du 9 au 10 décembre 2012 à Djibouti. Cette réunion a de plus donné son aval à l'organisation d'une retraite pour institutionnaliser PanWise au travers de l'examen du projet de Cadre pour la mise en œuvre opérationnelle de PanWise et le plan d'action afférant. C'est dans ce contexte que la retraite de Ouagadougou a appelé le Groupe des Sages à élaborer un document clair et structuré qui requiert de PanWise l'utilisation d'un cadre de développement dit «*bottom-up*». Cette nouvelle structure envisagée devrait par ailleurs permettre de mobiliser davantage de ressources.

La seconde retraite du Groupe des Sages et des structures régionales similaires au sein des Mécanismes régionaux pour la prévention, la gestion et la résolution des conflits s'est déroulée les 11 et 12 avril 2013 avec pour thème «Institutionnalisation du Réseau panafricain des Sages (PanWise) - contribution au panafricanisme et la renaissance africaine». Les objectifs de cette réunion de suivi de la retraite de Ouagadougou, tels que présentés par le Commissaire à

la paix et à la sécurité l'Ambassadeur Lamamra, étaient les suivants:

- i. examiner les défis actuels à la paix et à la sécurité en Afrique et évaluer les menaces émergentes à la paix et à la sécurité ;
- ii. réfléchir aux leçons apprises et aux meilleures pratiques en matière de réponses rapides aux menaces aux niveaux local, régional et continental;
- iii. promouvoir le partage d'expérience et la réflexion sur les derniers efforts de collaboration pratique entre le Groupe des Sages de l'UA, les structures similaires au niveau des CER, les personnalités et les institutions impliquées dans les activités de médiation aux niveaux local et communautaire;
- iv. s'entendre sur les modalités de fonctionnement du PanWise sur la base des conclusions et recommandations de la retraite de Ouagadougou de juin 2012 pour son institutionnalisation dans le cadre de l'UA, aux fins d'étude et d'adoption par le CPS;
- v. contribuer à l'élaboration et à l'adoption d'un Programme de travail/Plan d'action pour PanWise

C'est ainsi qu'a été adopté un Cadre de fonctionnement du PanWise et un plan d'action pour la période 2013-2014 qui identifie clairement les domaines de coopération afin d'harmoniser les initiatives régionales et internationales

sur la prévention des conflits et la consolidation de la paix.

Lors de sa 13^{ème} réunion du 13 avril 2013, présidée par l'ancien Secrétaire général de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) et membre du Groupe des Sages, Dr. Salim Ahmed Salim, le Groupe des Sages a convenu de soumettre rapidement le Cadre de fonctionnement de PanWise au CPS par le biais de l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement, lors du Sommet de mai 2013. Sur la base du rapport du Commissaire à la paix et à la sécurité sur la situation actuelle des conflits en Afrique, le Groupe des Sages a mis à jour son programme d'activités pour le reste de l'année 2013.

Dates importantes

3	mai	Journée mondiale de la liberté de la presse
19-27	mai	21 ^{ème} Sommet de l'Union africaine, Addis Abéba, Éthiopie (thème : Panafricanisme et renaissance africaine)
29	mai	Journée internationale des Casques bleus
4	juin	Journée internationale des enfants victimes innocentes d'agression
17	juin	Journée mondiale de lutte contre la désertification et la sécheresse
20	juin	Journée mondiale des réfugiés

Pays	Élections	Date *
Égypte	Parlementaires	L'élection se déroule en quatre étapes 27-28 avril 2013 15-16 mai 2013 2-3 juin 2013 19-20 juin 2013
Guinée équatoriale	Chambre des Représentants du Peuple et Municipales	26 mai 2013
Somaliland	Chambre des Représentants	26 mai 2013
Guinée	Assemblée Nationale	30 juin 2013
Mali	Présidentielles, Assemblée Nationale et Municipales	7 juillet 2013
Madagascar	Présidentielles 1 ^{er} tour Présidentielles 2 ^{ème} tour Assemblée Nationale	Reportées au 24 juillet 2013 25 septembre 2013 25 septembre 2013
Île Maurice	Présidentielle (indirecte)	Septembre 2013

*susceptible de changer selon les circonstances

Les personnes qui ont contribué à ce numéro

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

Dr Duke Kent-Brown
Dr Solomon Ayele Dersso
Mr Hallelujah Luli
Ms Neus Ramis Segui

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

Dr Gwinyayi Dzinesa

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

Traduction: Mr Jean-Guilhem Barguès

Révision: Mme Sandra Gasana, Mr Damien Larramendy et Mr Etienne Tremblay-Champagne

Remerciements

Ms Antoinette Louw
Ms Iolande Pool
Mr Jean-Guilhem Barguès

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

Abonnez-vous par voie électronique au rapport du CPS à l'adresse

[www.issafrica.org/
subscribe.php](http://www.issafrica.org/subscribe.php)

Les bailleurs de fonds

Ce rapport est publié grâce au soutien de la fondation Humanity United et du gouvernement de Nouvelle-Zélande. En outre, l'Institut d'Études de Sécurité reçoit un financement de base des gouvernements 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.



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.