

Rapport sur le Conseil de paix et de sécurité

Numéro 56,
mars 2014



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

Le Protocole du Conseil de paix et de sécurité

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

Questions d'alerte précoce pour le mois de mars 2014

Au cours du mois de mars, le CPS devra surveiller de près l'évolution de la situation en Égypte, en Guinée-Bissau, en Algérie, en Afrique du Sud et au Malawi, où les campagnes électorales battent leur plein. En Égypte notamment, où le climat est déjà très tendu et polarisé, le chef de l'armée Abdel-Fattah el-Sissi a annoncé qu'il se présenterait aux prochaines élections présidentielles, faisant craindre à certains un retour des pratiques de l'ère Moubarak. Les violences au Soudan du Sud, qui ont pour origine un conflit politique au sein du gouvernement et de l'armée, prennent une tournure ethnique et doivent donc être rapidement étouffées. Les événements au Mali, en Centrafrique et au Mozambique doivent aussi faire l'objet d'une attention particulière de la

part du CPS. Enfin, les dernières attaques meurtrières de Boko Haram au Nigéria, entre autres, nous rappellent que la menace terroriste reste toujours d'actualité sur le continent africain.

► Président actuel du CPS

Données biographiques: S.E.M. Manuel Goncalves

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

La Formule de Livingstone

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

DANS CE NUMÉRO

Questions d'alerte précoce
pour mars 2014 1

Analyse pays: Soudan du
Sud 2

Analyse pays: Guinée-
Bissau 4

Dates importantes 8

Analyse pays

SOUDAN DU SUD

Communiqués précédents du CPS et de l'UA

Le 18 décembre 2013, le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'Union africaine (UA) a suivi une communication du Commissaire à la paix et à la sécurité ainsi que du représentant permanent du Soudan du Sud auprès de l'UA sur l'évolution de la situation dans le pays. Dans le communiqué PSC/PR/BR.(CDIX), le Conseil a noté avec une profonde préoccupation «les combats qui ont éclaté à Juba et dans d'autres parties du Soudan du Sud, suite à des désaccords au sein de la direction du Mouvement pour la libération du peuple soudanais (SPLM) au pouvoir», exprimant en outre «sa profonde préoccupation face aux graves conséquences humanitaires de cette évolution regrettable sur la population civile». Il a ainsi «souligné la nécessité d'une action immédiate et efficace, afin d'éviter que la situation actuelle n'entraîne de graves conséquences pour la sécurité et la stabilité à long terme du Soudan du Sud et des pays voisins», mettant de l'avant le «rejet par l'UA de l'usage de la force pour résoudre des différends politiques» ainsi que «l'importance cruciale du respect des droits de l'homme, de l'état de droit et de la légalité constitutionnelle». Il a en outre «reconnu les efforts déployés par un certain nombre de parties prenantes régionales et internationales» pour résoudre la crise, notamment l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD).

Lors de sa 410^{ème} réunion du 24 décembre, le Conseil a exprimé sa profonde préoccupation «face à l'aggravation de la crise (...) qui, d'un différend politique, s'est transformée en un conflit armé, avec en perspective le risque de la voir évoluer rapidement vers des affrontements inter-ethniques et une guerre civile totale». Il a aussi exprimé sa «profonde préoccupation face à l'aggravation de la crise humanitaire au Soudan du Sud et au sort des civils, exposés qu'ils sont aux attaques et exactions de groupes armés», condamnant fermement «les attaques contre les civils innocents, y compris le ciblage de groupes ethniques et d'autres communautés, ainsi que les autres violations des droits de l'homme, notamment celles qui affectent les femmes, les enfants et d'autres groupes vulnérables». Il a en outre condamné l'attaque perpétrée le 19 décembre 2013 à Akobo contre un camp de la Mission

des Nations unies au Soudan du Sud (MINUSS), qui a fait deux morts parmi les Casques bleus. Il a enfin souligné «l'importance et l'urgence d'un dialogue inclusif sur toutes les questions en jeu, sur la base du respect des droits de l'homme, de l'état de droit et de la légalité constitutionnelle, ainsi que du rejet de l'usage de la force».

En sa 411^{ème} réunion tenue au niveau des chefs d'État et de Gouvernement à Banjul, en Gambie, le 30 décembre 2013 (PSC/AHG/COMM. 1 (CDXI)-Rev.1), le CPS a exigé que toutes les parties prenantes sud-soudanaises cessent «immédiatement et inconditionnellement les hostilités», engagent «un dialogue inconditionnel et inclusif en vue de résoudre le conflit actuel cours et ses causes sous-jacentes» et «mettent immédiatement fin à la mobilisation de groupes armés suivant des clivages ethniques et tribaux, ainsi qu'à toute provocation et messages d'incitation à la violence».

En sa 413^{ème} réunion tenue le 16 janvier 2014 (PSC/PR/BR.2(CDXIII)), le CPS a suivi une communication du Commissaire à la Paix et à la Sécurité sur la situation au Soudan du Sud et les efforts de la médiation de l'IGAD. Après avoir également entendu des déclarations faites par les représentants du Soudan du Sud, du Rwanda, des Nations unies, de l'Union européenne (UE), de la France, du Royaume-Uni, des États-Unis et de la Norvège, le Conseil a «réitéré son appel à une cessation immédiate et inconditionnelle des hostilités, afin de prévenir des pertes supplémentaires en vies humaines et l'escalade continue du conflit, y compris l'accroissement de la mobilisation et des antagonismes ethniques, ainsi que sa conviction que les différences politiques entre les parties prenantes sud-soudanaises doivent être résolues uniquement par le dialogue politique».

Dans une déclaration à la presse datée de 23 janvier, la présidente de la Commission de l'UA, Dr. Nkosazana Dlamini-Zuma, a salué la signature, entre le gouvernement sud-soudanais et le Mouvement/Armée populaire de libération du Soudan (SPLM/A) (en opposition), des Accords sur la cessation des hostilités et sur le statut des prisonniers, sous les auspices de l'IGAD. Il s'agissait, selon elle, de la première étape vers une résolution durable du conflit, à condition de mettre pleinement en œuvre les engagements auxquels les parties ont souscrit.

Le 23 juillet 2013, le président sud-soudanais Salva Kiir avait annoncé la dissolution de son gouvernement, affectant notamment le vice-président

Riek Machar, tous les membres de son cabinet, tous les vice-ministres et le Secrétaire général du SPLM, Pagan Amum. Les représentants de la Commission de l'UA, de l'IGAD, du Canada, de la Norvège, de la Suisse, du Royaume-Uni ainsi que des États-Unis se sont rencontrés dès le lendemain à Addis Abéba pour discuter de la situation et de ses implications.

Dans une déclaration publiée au sortir de la réunion, les participants ont exhorté les parties sud-soudanaises à maintenir le calme, à prévenir les violences et à accélérer la formation d'un nouveau cabinet qui reflétera la diversité du peuple sud-soudanais en conformité avec la constitution de transition et les idéaux démocratiques embrassés par le pays. Selon eux, la viabilité de ce jeune État ne passera en effet que par un engagement soutenu envers la démocratie et la bonne gouvernance, la justice et la responsabilité ainsi que le respect de l'état de droit et des droits de l'homme.

Potentiel d'escalade de la crise

Les combats qui ont éclaté le 15 décembre à Juba se sont rapidement étendus aux États de Jonglei, d'Unité et du Haut-Nil, approfondissant les divisions au sein de l'armée, principalement sur des lignes ethniques. Comme beaucoup d'observateurs l'avaient prédit, les fragiles accords signés à Addis Abéba n'ont pas tenu bien longtemps, et ce pour un certain nombre de raisons. Tout d'abord, les luttes internes de pouvoir ont créé des profondes animosités qui vont au-delà de la crise politique actuelle; or, l'accord de cessation des hostilités n'est pas parvenu à répondre aux causes sous-jacentes de la rébellion. De plus, l'opposition est fragmentée et non structurée (beaucoup doutent par exemple que Riek Machar contrôle réellement la rébellion contre Juba), et cela rend difficile la mise en œuvre de tout accord de paix, même en présence d'une volonté politique.

Les deux parties se sont mutuellement accusées de provocation et de violation des termes de l'accord d'Addis Abéba. Le porte-parole du SPLA, Philip Aguer, a notamment accusé les forces rebelles d'avoir attaqué la base militaire de Gadiang tandis que le porte-parole militaire de l'opposition, Lul Ruai Koang, affirmait que c'était le gouvernement qui avait attaqué les positions rebelles et violé l'accord.

Selon les dernières estimations de l'*International Crisis Group*, plus de 10 000 personnes ont perdu la vie lors de ce conflit et les agences humanitaires estiment à 3,7 millions le nombre de

sud-soudanais confrontés à des pénuries alimentaires. Or, les affrontements se poursuivent toujours dans plusieurs états, ce qui rend presque impossible la fourniture de l'aide humanitaire et l'assistance au retour des déplacés.

Causée par des différends politiques, la crise sud-soudanaise se complique et s'éthnicise rapidement. Les deux camps sont accusés de crimes graves, y compris des meurtres de masse, des viols et des exactions de nature ethnique contre les civils. Des centaines de corps de civils Dinka auraient été découverts dans des fosses communes à Bor, tandis que des milliers de Nuer ont été tués dans la capitale, Juba. Ces violences ethniques rompent le tissu social et approfondissent les tensions entre les différents groupes ethniques qui composent le pays.

Le Soudan du Sud, ce jeune État qui figure parmi les pays les plus pauvres au monde, est à un tournant de son histoire. Les causes sous-jacentes de la crise ont été quelque peu oubliées par les parties au conflit, l'impunité règne et des milliers de civils sont tués pour des raisons ethniques: le pays pourrait facilement plonger dans la guerre civile et l'anarchie, ce qui aurait de graves répercussions politico-sécuritaires sur la stabilité de l'Afrique orientale et centrale.

Questions clés et dynamiques internes

Les profondes divisions à la tête du SPLA et les tensions au sein du gouvernement ont culminé en juillet dernier, lorsque le président Salva Kiir a annoncé la dissolution du gouvernement. Bien que juridiquement valide, cette décision met au jour les failles de la direction politique.

Dans ce pays ethniquement diversifié, la vie politique est fortement liée à l'identité ethnique. Le président Kiir est issu de l'ethnie Dinka tandis que son rival Machar provient de la communauté Nuer, la deuxième plus importante du pays. Or, il existe une certaine animosité entre ces deux groupes ethniques, datant de l'époque lors de laquelle le SPLA combattait le régime de Khartoum. Dans les années 1990, suite à des désaccords internes, Machar avait en effet décidé de quitter la guérilla du SPLA pour s'allier avec Khartoum. Cette division a provoqué de brutaux affrontements internes, qualifiés par les historiens de «guerre civile dans la guerre civile». Ainsi, en plus d'exacerber les tensions ethniques, la crise actuelle ravive des blessures historiques.

Début décembre 2013, des hauts représentants du SPLA ont accusé le gouvernement de Kiir de devenir de plus

en plus dictatorial, appelant à une transformation du SPLM et de l'État sud-soudanais. La plupart des participants à cette conférence de presse ont par la suite été arrêtés et accusés d'avoir pris part à la tentative de coup d'État du 15 décembre 2013 contre le président Kiir. Certains estiment que la crise qui s'en est suivie n'est que le prolongement du duel entre Kiir et Machar, alors que d'autres voient le conflit à travers le prisme de l'identité ethnique.

L'ONU a accusé les deux parties d'avoir commis des atrocités contre les civils, notamment au cours des deux derniers mois. Alors que les civils Nuer ont été visés par les services de sécurité à Juba, les Dinka l'ont été par les forces alliées à Machar dans les États de Jonglei, Unité et Haut-Nil.

Le président Kiir, qui n'a fait aucun compromis face aux demandes de départ de l'opposition, compte selon plusieurs sources rester au pouvoir au-delà de 2015. Machar semble avoir les mêmes ambitions, ce qui augure mal pour un compromis sous la forme d'un gouvernement d'unité nationale. D'autant plus que les deux factions, qui s'accusent mutuellement de corruption, d'incompétence et de tribalisme, ont rejeté l'hypothèse d'un gouvernement de transition qui ne comprendrait aucun de ces deux protagonistes.

La plupart des analystes attribuent la situation actuelle à la non-transformation du SPLA. L'armée, qui ne parvient pas à fournir les services de base à la population, est ingérable, corrompue et très coûteuse. Absorbant quelque 60% du budget national, elle serait la plus grosse institution nationale. Le gouvernement ayant intégré les rebelles et les milices d'opposition au sein de l'armée sans entraînement ni structures adaptés, l'appareil sécuritaire est désormais dénué de valeurs communes. Selon les experts, les services de sécurité sud-soudanais ne servent qu'à maintenir les élites politiques au pouvoir et à les enrichir.

De plus, il est reproché au gouvernement de Kiir de ne pas être représentatif de la diversité du pays. La mixité ethnique de l'armée a toujours fait l'objet de controverses, les Dinka étant accusés d'être l'ethnie dominante. Le gouvernement n'a pas mis en œuvre un élément fondamental de l'Accord de paix global de 2005 avec le Soudan, à savoir la démobilisation des différentes milices et la création d'une nouvelle armée intégrée. Comme l'ont relevé des organisations actives dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) au Soudan du Sud, la SPLA est composée

d'unités majoritairement formées sur des bases ethniques et qui ne sont loyales qu'à leur commandant. Bien que son budget militaire par habitant soit un des plus élevés d'Afrique, le Soudan du Sud est loin de posséder une armée moderne et multiethnique capable de protéger l'ensemble de la population.

L'état catastrophique de l'économie est un autre défi auquel le gouvernement de Juba doit faire face. Alors que son budget dépend presque entièrement de l'aide étrangère et du pétrole, la production du pays a diminué d'un tiers depuis le début de la crise. Ainsi, selon le ministère du pétrole, le pays produit actuellement 170 000 barils par jour. De plus, les violences à Malakal représentent un danger pour la sécurité des puits pétroliers dans le nord du pays, qui sont une source vitale de revenus pour Juba. Alors que la production et la vente de pétrole étaient déjà instables en raison des relations tendues avec Khartoum, la crise actuelle aggrave cette situation. Le gouvernement n'a par ailleurs pas réussi à faire diminuer le taux de chômage chez les jeunes, qui représentent 70% de la population et qui sont susceptibles de prendre les armes pour améliorer leur sort.

Dynamiques géopolitiques

Afrique et CER

L'IGAD a pris les devants pour tenter de rapprocher les deux parties. Une équipe de médiation dirigée par l'Ambassadeur éthiopien Seyoum Mesfin a réussi à négocier le cessez-le-feu entre les parties et déployé un comité technique conjoint composé de onze observateurs (provenant des deux parties au conflit, de l'Éthiopie, du Kenya, du Soudan et de l'UA entre autres) pour surveiller l'application de cet accord. Malgré les violations subséquentes de l'accord et la reprise de la guerre, les responsables de l'IGAD ont poussé pour une reprise des pourparlers et une issue pacifique de la crise.

Par ailleurs, un des principaux points de controverse concerne le rôle du voisin ougandais, qui a maintenu ses troupes au Soudan du Sud. Le SPLM-en-opposition a en effet accusé l'Ouganda d'être impliqué dans des attaques contre ses forces, et a averti à plusieurs reprises que la présence des troupes ougandaises entravait les pourparlers avec le gouvernement. C'est ainsi que Machar a accusé Kampala de s'ingérer dans les affaires internes du pays et a appelé au retrait immédiat des troupes ougandaises; cet appel a été timidement repris par l'IGAD, qui s'est toutefois gardée de faire une demande formelle et spécifique à l'Ouganda. Ce déploiement

au Soudan du Sud fait aussi l'objet de controverses de l'autre côté de la frontière, l'opposition ougandaise ayant accusé le gouvernement de transformer les forces ougandaises en mercenaires à la solde de Juba. Le gouvernement de Kiir aurait en effet fourni une compensation financière à Kampala en échange de son aide pour lutter contre la rébellion. C'est ainsi que le ministre ougandais des Affaires étrangères, Sam Kutesa, a annoncé que les troupes rentreraient au pays à partir d'avril. La question ougandaise risque toutefois de rester un point de contentieux lors des prochains pourparlers.

Fin février, le Kenya, qui a lui aussi tenté d'amener les deux parties à la table des négociations, a décidé de déployer 300 soldats supplémentaires au sein de la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS), ce qui porte sa contribution à 1 000 troupes. Contrairement à l'Ouganda, l'Éthiopie, qui joue elle aussi un rôle actif dans les efforts de résolution de la crise, a adopté une position plus neutre. Cette implication des pays voisins témoigne de leur crainte d'un débordement du conflit, alors que selon l'Organisation internationale pour les migrations, le nombre de migrants sud-soudanais en Éthiopie augmente à un rythme alarmant: quelque 40 000 personnes y ont trouvé refuge depuis le début du conflit, le 15 décembre dernier, ce qui porte à plus de 86 000 le nombre total de réfugiés sud-soudanais en Éthiopie. De violents affrontements entre Dinka et Nuer ont d'ailleurs eu lieu dans un camp de réfugiés au sud-ouest de la région de Gambella, en Éthiopie.

Nations Unies

Les relations entre l'ONU et le gouvernement sud-soudanais se sont dégradées ces deux derniers mois, notamment après que la MINUSS ait permis à des rebelles de pénétrer plusieurs de ses sites de protection sans aucune restriction. Le président Salva Kiir

a en effet accusé la mission onusienne, très critique envers le gouvernement sud-soudanais, de n'être qu'un refuge pour les forces rebelles et de chercher à monter un gouvernement parallèle pour prendre le pouvoir. «Nous ne savions pas que quand la MINUSS avait été amenée au Soudan du Sud, elle l'a été en tant que gouvernement parallèle. Mais ils l'ont montré de façon très claire dans ce conflit», a-t-il ainsi lancé lors d'un discours fin janvier. Les Nations unies «n'ont pas réussi à nommer le chef de la MINUSS co-président de la République du Soudan du Sud. Ils n'ont pas réussi, mais si c'est vraiment la position de Ban Ki-moon, il devrait dire clairement qu'il veut que l'ONU prenne le pouvoir au Soudan du Sud», a ajouté le président sud-soudanais. Le Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, a immédiatement rejeté les accusations et fustigé les tentatives gouvernementales d'entrer par la force dans les locaux de l'ONU.

Le 24 décembre 2013, au vu de la nécessité de protéger les civils contre les atrocités commises par les deux parties, le Conseil de sécurité de l'ONU a augmenté de façon temporaire les effectifs de la MINUSS, les faisant ainsi passer à 13 823 personnels en uniforme. La mission a de son côté commencé à enquêter, dans la capitale Juba et dans l'État de Jonglei, pour recueillir des preuves sur les crimes graves commis par les deux parties.

Communauté internationale

La communauté internationale a fait pression sur les deux parties pour qu'elles parviennent à une issue négociée du conflit. La plupart de ses membres, y compris les États-Unis, ont cependant condamné toute tentative de prendre le pouvoir par la force contre un gouvernement démocratiquement élu. De son côté, l'Union européenne a apporté une aide d'un montant d'un million d'euros au processus de médiation qui est conduit sous l'égide de l'IGAD.

Scénarios

Au vu des développements récents, voici des scénarios potentiels:

Scénario 1

La poursuite des violences et des atrocités entraîne le pays vers une véritable guerre civile, ce qui conduit à encore plus de crimes contre l'humanité, à la destruction de l'infrastructure étatique et à la désintégration du tissu social sud-soudanais.

Scénario 2

Un accord sur un gouvernement d'unité transitionnel permet de faire cesser les combats et de répondre aux causes sous-jacentes du conflit.

Scénario 3

La prolongation de la guerre civile conduit à une impasse qui rend impossible toute sortie de crise négociée. Cette situation déstabilise la paix et la sécurité dans l'ensemble de la région.

Options

Au vu des scénarios qui précèdent, les options suivantes pourraient être considérées par le CPS:

Option 1

En concertation avec l'IGAD, le CPS devrait poursuivre ses efforts en vue d'une solution négociée au conflit.

Option 2

Le CPS devrait travailler de pair avec la Commissions d'enquête de l'UA sur le Soudan du Sud afin de s'assurer que les individus ou groupements d'individus responsables de violations des droits de l'homme soient tenus responsables de leurs actions.

Analyse pays

GUINÉE-BISSAU

Précédents communiqués de l'UA et recommandations du CPS

En sa 408^{ème} réunion tenue le 13 décembre 2013 à Addis Abéba, le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'Union africaine (UA) s'est dit préoccupé par les

«actes de violence perpétrés ces derniers mois à l'encontre aussi bien de citoyens bissau-guinéens que d'étrangers vivant en Guinée-Bissau, [et par les] violations répétées des droits de l'Homme et la persistance de la culture de l'impunité», demandant ainsi. Il a demandé aux autorités de transition ainsi qu'aux autorités militaires de tout mettre en œuvre pour protéger les personnes, y compris les étrangers, et les biens. Cette interpellation faisait suite au lynchage d'un ressortissant nigérian et à l'attaque

perpétrée contre l'ambassade du Nigeria, le 8 octobre 2013. Le CPS a également prévenu «tous les acteurs concernés qu'ils seront tenus responsables de leurs actes».

Dans une déclaration publiée le 18 septembre 2013, la Présidente de la Commission de l'UA, Nkosazana Dlamini-Zuma, a exhorté les États membres de l'organisation et les partenaires internationaux à apporter «le soutien financier et tout autre appui

nécessaire en vue de permettre l'organisation et la tenue, dans les délais envisagés, d'élections libres, transparentes, crédibles et régulières, qui marqueront le parachèvement du processus de restauration de l'ordre constitutionnel». À cet égard, elle a insisté sur «l'importance d'une coordination continue et étroite entre les acteurs internationaux concernés». Dans un communiqué conjoint publié à l'issue de leur 6^{ème} réunion consultative annuelle tenue le 11 juin 2013 à Addis Abéba, le CPS et le Comité politique et de sécurité (COPS) de l'Union européenne (UE) ont pris note de la formation du gouvernement transitoire inclusif en Guinée-Bissau. Après avoir souligné la nécessité d'une réforme du secteur de la sécurité et de la défense, ils ont manifesté leur intérêt à «lutter plus efficacement contre le crime organisé, le trafic de drogue et la pêche illégale, [à] protéger les droits de l'Homme et l'État de droit et [à] mettre fin à l'impunité». Ils ont aussi reconnu le caractère central de la préservation et de la gestion durable des ressources naturelles de la Guinée-Bissau, y compris l'exploitation durable des ressources marines et terrestres.

Potentiel d'escalade de la crise

Essentiellement politique, la crise en Guinée-Bissau découle du coup d'État militaire du 12 avril 2012 perpétré contre le régime du premier ministre Carlos Gomes Junior. Les risques potentiels doivent être envisagés à la lumière des élections générales devant mettre fin à la transition politique et dont la tenue vient à nouveau d'être repoussée du 16 mars au 13 avril 2014. Premièrement, à l'exception du Parti africain pour l'indépendance de la Guinée-Bissau et du Cap-vert (*Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde*, PAIGC), la principale force politique du pays qui avait proposé la date du 4 mai pour la tenue des élections, tous les autres partis politiques et la société civile avaient marqué leur accord pour le 13 avril 2014 et accepté un raccourcissement des délais légaux pour tenir le calendrier électoral.

Un déclenchement de violence lié au fait que la date proposée par le PAIGC n'ait pas été retenue semble peu probable, même si, étant donné son poids sur l'échiquier politique, le PAIGC pourrait chercher à bloquer ou ralentir le processus. La menace de sanctions émise par le Conseil de sécurité des Nations Unies envers tout acteur qui chercherait à entraver le processus électoral limite toutefois ce risque. Les principales conséquences négatives de ce report sont la prolongation de la période de transition et des logiques de prédation

qui y sont associées ainsi que la poursuite de la suspension de l'aide au développement à la Guinée-Bissau, situation qui n'a, jusqu'ici, pas entraîné de soulèvements populaires.

La date des élections a en effet déjà été reportée plusieurs fois pour des raisons financières, techniques et politiques. Initialement prévues avant la fin de la première année de la transition, elles ont ensuite été fixées au 24 novembre 2013, puis au 16 mars 2014 avant d'être repoussées, fin février, au 13 avril de cette année.

Le deuxième risque qui mérite d'être analysé tient à la participation de Carlos Gomes Junior au scrutin. Ce dernier, qui craint pour sa sécurité, estime en effet ne pas pouvoir rentrer en Guinée-Bissau. Arrivé en tête du premier tour de l'élection présidentielle organisée en mars 2012, il a été arrêté puis contraint de quitter le pays après le coup d'État intervenu dans l'entre-deux tours du scrutin. Toujours en exil, Carlos Gomes Junior a déposé son dossier de candidature, par le biais de son avocat, le 22 février 2014, afin de participer aux primaires à venir au sein du PAIGC. Il pourrait choisir de se présenter en tant qu'indépendant si sa candidature n'était pas retenue. Parmi les critères d'éligibilité des candidats à la présidence de la République figure toutefois la question de la résidence sur le territoire national, que ne remplit pas Carlos Gomes Junior.

Dans une lettre datée de la mi-février, Carlos Gomes Junior a demandé au Secrétaire général des Nations Unies d'assurer sa sécurité afin qu'il puisse participer aux prochaines élections. Le Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau (BINUGBIS) dans la ville de Buba a reçu, le 16 janvier 2014, la visite de membres des forces de l'ordre à la suite de rumeurs selon lesquelles Carlos Gomes Junior serait entré en Guinée-Bissau par voie terrestre et y aurait trouvé refuge. Dans ce contexte peu favorable pour sa sécurité personnelle, la probabilité du retour de Carlos Gomes Junior est faible mais ne peut être complètement écartée. Carlos Gomes Junior est en effet perçu comme une menace par l'élite militaire et certains acteurs politiques du fait des liens étroits qu'il entretenait avec Luanda et de la présence de la Mission militaire technique angolaise pour l'Assistance et la Réforme du secteur de la défense et de la sécurité (MISSANG) sur le territoire bissau-guinéen, pendant la période qui a précédé le putsh.

Carlos Gomes Junior s'est clairement mis à dos de nombreux acteurs régionaux et nationaux, y compris au sein de son parti, le PAIGC, ainsi qu'au sein de l'élite

militaire. Sa candidature aux présidentielles compliquerait encore davantage la donne. Ainsi, d'un côté, sa participation risque de compromettre le processus électoral de sortie de crise; de l'autre, son absence porterait atteinte au caractère inclusif des élections.

Le souvenir du coup d'État du 12 avril peut faire craindre un retour des hommes en uniforme sur la scène politique, dans l'éventualité où les candidats en passe de remporter les élections ne serviraient pas leur intérêt. Ce souvenir a été ravivé par les récents abus en matière de droits de l'Homme et de liberté d'expression auxquels se sont livrés certains militaires, comme l'enlèvement de l'artiste «Masta Tito» ou encore l'interdiction d'émettre imposée à la Radio Jovem suite à la diffusion des propos du chef d'État-major.

S'agissant de ce troisième risque, il importe de noter que les leaders de l'armée sont pour le moment essentiellement préoccupés par l'inculpation du Général António Injai, chef d'État-major des armées, par la justice américaine pour complot de narcoterrorisme. Éviter le sort de l'ancien chef d'État-major de la Marine, José Americo Bubo na Tchuto arrêté en avril 2013 dans le cadre d'une opération menée par l'agence américaine de lutte contre la drogue apparaît comme le principal objectif du Général António Injai. L'élite militaire a ainsi surtout intérêt à garder profil bas et à se faire des alliés au sein de la communauté internationale. La meilleure façon d'y parvenir consisterait en premier lieu à ne pas s'immiscer dans le processus électoral.

Problèmes clés et dynamiques internes

Le processus de sortie de crise s'articule essentiellement autour des dynamiques sur la scène politique et des problèmes logistiques et financiers liés au processus électoral. Tout d'abord, le PAIGC est confronté à des luttes de pouvoir internes qui ont notamment été à l'origine du retard accusé dans la convocation des instances du parti. Tenu du 30 janvier au 11 février 2014 à Cacheu, le Congrès du PAIGC a finalement abouti à l'élection, le 9 février, de l'ancien Secrétaire Exécutif de la Communauté des pays de langue portugaise (CPLP), Domingos Simões Pereira, au poste de Président du parti. À ce titre, il est également la tête de liste du PAIGC pour les législatives et occupera, en cas de victoire, le poste de Premier ministre. À la fin du mois de février, le PAIGC n'avait pas encore désigné son candidat pour l'élection présidentielle alors que le délai pour le dépôt des candidatures a été fixé au 5 mars 2014.

Le Parti de la rénovation sociale (*Partido para a Renovação Social*, PRS), deuxième force politique de la Guinée-Bissau, apparaît quant à lui divisé et affaibli à l'approche de l'échéance électorale. Souvent taxé de parti ethnique et s'appuyant essentiellement sur un électoral Balante, groupe majoritaire en Guinée-Bissau, le PRS risque, dans le cadre des élections présidentielles, de voir sa base divisée entre le candidat officiel désigné par le parti et le candidat indépendant soutenu par son ancien leader, Kumba Yalá. En effet, après avoir annoncé le 1er janvier 2014 qu'il se retirait de la vie politique, ce dernier a déclaré soutenir Nuno Nabiam, un candidat indépendant lui aussi Balante. Ce candidat est également soutenu par le chef d'État-major António Injai, lui aussi issu du même groupe ethnique.

Les instances dirigeantes du PRS ont pour leur part élu Abel Incada, seul Balante en lice pour les primaires, comme candidat aux présidentielles. Les candidats déçus, notamment deux des vice-présidents issus de groupes ethniques différents, Jorge Malù et Ibrahima Sory Djalo, ont déclaré qu'ils se présenteraient en tant qu'indépendants, dénonçant une gestion tribale du parti. Si dans ce contexte les chances du PRS de remporter les présidentielles apparaissent plutôt faibles, il conserve néanmoins ses atouts pour demeurer la deuxième force politique à l'Assemblée nationale populaire.

Une vingtaine de partis peu ou pas représentés à l'Assemblée nationale se sont regroupés, le 10 janvier 2014, au sein du Forum de Guinée-Bissau. Les membres de cette coalition sont d'ailleurs fortement représentés dans le gouvernement de transition, notamment à des postes stratégiques comme celui du Ministère chargé de l'organisation des élections. Leurs candidats sont l'ancien militaire Afonso Té pour le poste de président et Fernando Vaz, Ministre chargé du Conseil des ministres et porte-parole du gouvernement de transition, pour la tête de liste aux législatives.

Il y a également les candidatures d'indépendants tels que Paulo Gomes, Domingos Quadé ou Nuno Nabiam. À ceux-ci pourraient s'ajouter les candidats malheureux des primaires du PRS. Tout comme les candidats indépendants, les partis du Forum espèrent profiter des divisions au sein des grands partis pour élargir leurs électorats lors des scrutins à venir.

Des problèmes techniques et financiers ont affecté le processus de recensement qui s'est finalement terminé le 10 février, atteignant 93% de la population

électorale estimée à environ 810 000 électeurs. Ce n'est qu'en septembre 2013 que le gouvernement a présenté le budget pour les opérations d'enregistrement des électeurs; celui-ci s'élevait à 19,3 millions de dollars, dont la plus grande partie a été prise en charge par les partenaires extérieurs.

Au préalable, le mode même de recensement avait fait l'objet d'un débat prolongé avant que l'Assemblée nationale populaire ne vote à l'unanimité, en août 2013, en faveur d'un système d'inscription électorale dit «manuel amélioré et électronique». Cela implique que la carte d'électeur se présente dorénavant sur un support plastique portant la photographie et l'empreinte digitale du pouce de son titulaire ainsi qu'un numéro de série. Il s'agissait d'une solution de compromis, la plupart des partis ayant souhaité un système entièrement biométrique qui aurait toutefois nécessité un financement plus important et un processus de recensement plus long.

Après l'élection, la sortie de crise dépendra de la configuration politique issue des urnes et de la capacité des nouvelles autorités à créer les conditions nécessaires à la mise en œuvre des profondes réformes institutionnelles dont la Guinée-Bissau a besoin. Cela demandera un accompagnement significatif de la part de la communauté internationale. Dans ce contexte, la redéfinition des relations entre les sphères politique et militaire sera un élément déterminant pour la stabilisation du pays sur la durée.

Dynamiques géopolitiques

Afrique et communautés régionales

La 33^{ème} réunion du Comité des chefs d'État-major de la CEDEAO s'est tenue à Bissau du 17 au 19 février 2014. Après avoir «salué la classe politique bissau-guinéenne qui a retenu la date du 13 avril 2014 pour la tenue des prochaines élections législative et présidentielle», les chefs d'État-major ont discuté du renforcement des troupes de la Mission de la CEDEAO en Guinée Bissau (ECOMIB) et «salué l'excellence des relations entre l'ECOMIB et les Forces armées bissau-guinéennes».

Déployée le 18 mai 2012 pour garantir le retrait de la Mission Angolaise d'Assistance Technique (MISSANG), qui s'est complètement retirée le 9 juin 2012, l'ECOMIB, forte de plus de 500 personnels (policiers, militaires et civils), a pour mandat de sécuriser la transition et le processus électoral.

L'engagement de la CEDEAO dans le cadre du processus électoral s'est traduit par un appui financier, logistique et

technique significatif. L'organisation contribue en effet à hauteur de 13 millions de dollars, dont 6 millions fournis par le Nigeria, qui a en outre offert des véhicules et du matériel d'enregistrement des électeurs.

Sur le plan sécuritaire, la CEDEAO s'est également engagée, à travers l'ECOMIB, à fournir 63 millions de dollars dans le cadre de la mise en œuvre du Programme de réforme du secteur de la défense et de la sécurité (RSDS).

L'action de la CEDEAO dans la résolution de la crise a été influencée par certains de ses États membres, en particulier la Côte d'Ivoire, le Nigeria et le Sénégal qui, à travers le prisme de leurs intérêts nationaux respectifs, voyaient d'un mauvais œil la présence de troupes angolaises dans un pays de la région ouest africaine. Contrairement à l'UA, qui a suspendu la Guinée-Bissau et demandé le retour à la situation qui prévalait avant le coup d'État, la CEDEAO a soutenu la mise en place d'une transition, en contradiction avec le principe de tolérance zéro consacré dans son Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance.

Nations unies

Du 20 au 23 janvier 2014, le président de la configuration pays de la Guinée-Bissau au sein de la Commission de consolidation de la paix, l'Ambassadeur brésilien António Patriota, a mené une mission en Guinée-Bissau afin d'affiner la stratégie de la Commission en vue de son réengagement après l'élection. L'accompagnement des Nations Unies et, plus largement, des partenaires internationaux, sera central pour la mise en œuvre des profondes réformes que la Guinée-Bissau devra engager dans la phase post-électorale.

Dans une déclaration présidentielle du 9 décembre, le Conseil de sécurité a fait part de ses inquiétudes sur le climat d'insécurité et la situation d'impunité qui prévalent dans le pays. Il a exhorté «les responsables politiques et les dirigeants de l'armée à s'abstenir de toute action de nature à entraver le processus électoral et la mise en œuvre des réformes indispensables à la stabilité à long terme de la Guinée-Bissau». Le Conseil de sécurité s'est dit prêt à envisager des sanctions ciblées dans le prolongement de la résolution 2048 créant le Comité des sanctions sur la Guinée-Bissau.

Communauté internationale

Les acteurs de la communauté internationale étaient fortement divisés dans la période qui a suivi le coup d'État. Depuis la formation du

gouvernement inclusif, en juin 2013, les positions se sont toutefois rapprochées et les différents acteurs se sont fortement mobilisés en vue de la tenue effective des élections dans les plus brefs délais.

Nommé le 14 janvier 2014, le Représentant spécial de la CPLP en Guinée-Bissau, Carlos Moura, a annoncé le soutien de son organisation au gouvernement de transition pour lui permettre d'organiser les élections à la date fixée. Le Timor-Leste, pays membre de l'organisation, s'est également fortement engagé dans le processus de recensement notamment par un appui financier, technique et logistique estimé à environ 6 millions de dollars.

L'UE, qui a suspendu son aide au développement en Guinée-Bissau après le coup d'État, a de son côté accepté de financer le processus électoral à hauteur de 2 millions d'euros par le biais du fonds commun pour les élections administré par le Programme de Nations Unies pour le Développement. L'Organisation internationale de la Francophonie soutient également le processus en fournissant des experts électoraux aux organes de gestion des élections.

Scénarios

Scénario 1

Afin d'éviter de compromettre le processus de sortie de crise, Carlos Gomes Junior décide de ne pas se présenter comme candidat, ou bien sa candidature est rejetée soit au niveau des primaires du PAIGC, soit au niveau de la Cour suprême. L'absence de ce dernier de l'arène politique permet la tenue d'un scrutin apaisé malgré les contestations, par des voies légales, de ses partisans, qui dénoncent un scrutin non exclusif.

Scénario 2

La candidature de Carlos Gomes Junior est retenue par la Cour suprême, soit comme candidat du PAIGC, soit comme candidat indépendant. Il participe donc aux élections mais mène au préalable des consultations avec les forces vives de la nation et donne des gages aux acteurs nationaux et internationaux. Les élections se déroulent dans un climat apaisé mais l'équilibre politico-militaire demeure précaire.

Scénario 3

Carlos Gomes Junior participe aux élections pour le compte du PAIGC ou en tant que candidat indépendant. Le processus électoral se déroule dans un contexte tendu et rend imprévisible la

réaction des acteurs, notamment militaires, qui ont le sentiment qu'il menace leurs intérêts.

Options

Option 1

Le CPS doit encourager la représentation de l'UA à Bissau à poursuivre les rencontres avec tous les acteurs politiques, en collaboration avec les autres membres de la communauté internationale, afin de garantir le caractère apaisé du processus électoral. Une mission du Groupe des sages pourrait être envisagée à l'approche du scrutin afin de rappeler à tous les acteurs nationaux l'importance de ces élections pour la sortie de crise.

Option 2

Bien que l'attention immédiate soit fixée sur le processus électoral, le CPS ne doit pas perdre de vue l'ampleur des défis post-électoraux qui attendent la Guinée-Bissau, notamment en matière de réformes institutionnelles. Le CPS pourrait instruire la Commission de l'UA d'organiser une mission conjointe d'évaluation afin de mieux orienter et coordonner l'accompagnement post-électoral de la communauté internationale dans ce pays. Cette mission devrait s'inscrire dans la logique des missions conjointes initiées par l'UA en décembre 2012 et en juillet 2013, qui visaient à arriver à une compréhension partagée de la situation entre les différents acteurs.

Option 3

Le CPS devrait soutenir un changement de mandat de l'ECOMIB afin qu'elle fasse du programme de réforme des secteurs de la défense et de la sécurité son mandat principal après les élections. En dépit du peu d'expérience de la CEDEAO dans ce domaine, cette organisation sous-régionale apparaît comme l'acteur le plus à même d'impulser le processus de réforme étant donné les relations de travail qu'elle a tissées avec l'armée. Il faudra pour cela qu'elle bénéficie du soutien financier et de l'expertise technique nécessaires.

Documentation:

Documents de l'UA

- Communiqué du CPS PSC/PR/COMM.1(CDVIII), 408^{ème} réunion, Addis Abéba, 13 décembre 2013
- Communiqué de presse de la Commission de l'UA, Addis Abéba, 18 septembre 2013

- Communiqué de presse conjoint CPS de l'UA et COPS de l'UE, Addis Abéba, 11 juin 2013

Documents de la CEDEAO

- Communiqué N° 024/2014 de la 33^{ème} réunion du Comité des chefs d'état-major (CEEM) de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), Bissau, 19 février 2014
- Communiqué du Sommet extraordinaire des Chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO, Dakar, 3 mai 2012
- Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, décembre 2001

Document de l'ONU

- S/PRST/2013/19, Déclaration du Président du CSNU, 9 décembre 2013.
- Rapport du Secrétaire général des Nations unies sur le rétablissement de l'ordre constitutionnel en Guinée-Bissau, 19 novembre 2013
- Résolution 2048 (2012), adoptée par le Conseil de sécurité en sa 6774^{ème} séance, 18 mai 2012

Dates importantes

8	mars	Journée internationale de la femme
21	mars	Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale
22	mars	Journée mondiale de l'eau
25	mars	Journée internationale de commémoration des victimes de l'esclavage et de la traite transatlantique des esclaves
7	avril	Journée internationale de réflexion sur le génocide au Rwanda
25	avril	Journée mondiale du paludisme
29	avril	Journée du souvenir dédiée à toutes les victimes de la guerre chimique
7-9	mai	Forum économique mondial pour l'Afrique 2014, Abuja, Nigeria

Pays	Élections	Date *
Guinée-Bissau	Présidentielles, Parlementaires, Locales	13 avril 2014
Égypte	Présidentielles	Mars/avril 2014
Algérie	Présidentielles	17 avril 2014
Afrique du Sud	Présidentielles, Parlementaires, Locales	7 mai 2014
Malawi	Générales	20 mai 2014

**susceptible de changer selon les circonstances*

Les personnes qui ont contribué à ce numéro

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

Dr Duke Kent-Brown

Mr Hallelujah Lulie

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

Dr Lori-Anne Théroux-Bénoni

Mme Marie-Emmanuela Kabran

Mr Paulin Maurice Toupane

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

Dr Andrews Asamoah

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

Traduction : Mr Jean-Guilhem Barguès

Révision : Mr Etienne Tremblay-Champagne

Remerciements

Ms Antoinette Louw

Ms Iolande Pool

Mr Jean-Guilhem Barguès

Contact

Dr Kasajja Phillip Apuuli

Programme de rapport du Conseil de Paix et de Sécurité

Institut d'Études de Sécurité

BP 2329

Addis Abéba, Éthiopie

Tel: +251-11-515 6320/24/67/98

Fax: +251-11-515 6449

Emails: addisababa@issafrica.org

kapuuli@issafrica.org

Site internet: www.issafrica.org

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

Les bailleurs de fonds

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



Remerciements

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

À propos de ce rapport

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

© 2014, Institut d'Études de Sécurité

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