

## Dans ce numéro

### ■ Vues d'Addis

La réponse de l'UA face à la situation au **Burkina Faso** soulève d'importantes questions, notamment sur la réaction rapide et le rôle de l'armée.

### ■ À l'ordre du jour

Le CPS a tenu une réunion publique afin de discuter de l'envoi prévu de 1 000 professionnels de la santé dans les zones affectées par le virus **Ebola**.

### ■ Analyse de situation

Alors que la **Libye** est plongée dans l'anarchie, le Comité ad-hoc de haut niveau de l'UA sur la Libye n'est toujours pas en place.

Les espoirs de voir se conclure un accord de paix durable au **Soudan du Sud** ont encore été anéantis à la mi-novembre, lorsque le cessez-le-feu a été rompu peu de temps après avoir été signé.

La situation en **République démocratique du Congo** mérite une plus grande attention de la part du CPS.

### ■ Entretien

Entretien avec **Bruce Mokaya**, chef de la délégation du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) auprès de l'UA.



# Rapport sur le Conseil de paix et de sécurité

“ La crise au Burkina Faso a mis en avant le rôle de l'armée dans la sphère politique

Page 3

“ La Libye est désormais un pays disposant de deux gouvernements

Page 8

“ La vie des acteurs humanitaires est souvent menacé

Page 18



## Vues d'Addis

### Burkina Faso : qu'en est-il de la norme de l'UA sur les changements inconstitutionnels de gouvernement ?

La réponse de l'Union africaine (UA) à la chute du président burkinabé Blaise Compaoré, le 31 octobre dernier, soulève un certain nombre de questions. Il s'agissait en effet de la première fois que l'organisation continentale n'imposait pas automatiquement des sanctions contre les auteurs de ce qu'elle a reconnu être un coup d'État. Cela veut-il dire que désormais le délai de deux semaines va devenir la norme ? Le Groupe de haut-niveau sur l'Égypte avait déjà suggéré l'élaboration de directives en cas de soulèvement populaire, mais celles-ci n'ont pas encore été esquissées.

En sa 468<sup>ème</sup> réunion tenue le 18 novembre 2014, le Conseil de paix et de sécurité (CPS) a évalué la situation au Burkina Faso, alors que le délai de 15 jours accordé à l'armée burkinabé pour transférer le pouvoir à une autorité civile était arrivé à échéance. Le 3 novembre, le Conseil avait averti que « toutes les mesures appropriées, y compris la suspension de la participation du Burkina Faso aux activités de l'UA et l'imposition de sanctions ciblées à l'encontre de tous ceux qui feraient obstacle à ces efforts », seraient prises en cas de non-respect de ce délai.

L'UA n'est pas la seule à avoir exigé que l'armée remette rapidement le pouvoir à une autorité civile. Alors que la population protestait elle aussi contre la prise du pouvoir par l'armée, les discussions sur la transition ont commencé très tôt. C'est ainsi que dès le 9 novembre, les partis politiques, les organisations de la société civile et les chefs religieux ont adopté un plan pour le retour à un pouvoir civil. En conformité avec la décision du CPS du 3 novembre, qui réaffirmait « la validité continue de la Constitution du Burkina Faso », l'armée a annoncé le 15 novembre la restauration de la constitution de 1991. Deux jours avant la réunion du CPS du 18 novembre, les forces politiques, militaires et sociales burkinabé ont ratifié une charte de la transition encadrant le transfert à un pouvoir civil chargé d'organiser des élections libres, crédibles et justes.

Cette charte prévoit la mise en place d'une Assemblée de transition composée de 90 membres et la création d'un poste de Premier ministre qui dirigera un gouvernement de 25 ministres. En conformité avec l'esprit de la position de l'UA sur les changements inconstitutionnels de gouvernement, elle interdit au président par intérim et aux ministres du gouvernement de transition de se présenter aux prochaines élections, qui devraient avoir lieu dans un an.

#### La demande du CPS entendue

Le 17 novembre, soit un jour avant la fin du délai accordé par l'UA, les parties prenantes ont surmonté leurs désaccords et ont nommé le diplomate de carrière Michel Kafando président de la transition.

Au moment de la réunion du CPS, il ne restait plus qu'au président par intérim à prêter serment. Le Conseil a donc convenu, « dans la perspective du transfert du pouvoir au Président de transition nouvellement désigné, prévu le 21 novembre 2014, de

#### Président du CPS pour Novembre

**S.E.M. Mr Simeon Oyono Esono**

Ambassadeur de la Guinée Équatoriale et Représentant permanent auprès de l'UA et de l'UNECA

#### Les membres actuels du CPS sont

l'Afrique du Sud, Algérie, le Burundi, l'Éthiopie, la Guinée équatoriale, la Gambie, la Guinée, la Libye, le Mozambique, la Namibie, le Niger, le Nigeria, l'Ouganda, la Tanzanie et le Tchad

ne pas prendre les mesures qui avaient été envisagées aux paragraphes 9 (iii) et 14 du communiqué PSC/PR/COMM. (CDLXV), y compris la suspension de la participation du Burkina Faso aux activités de l'UA ».

Fait à noter, il n'y a pas eu de grandes divergences entre les membres du Conseil; certains membres ont exprimé leurs préoccupations face à la mention du Mémorandum de la CEDEAO sur la situation au Burkina Faso, mais la formulation selon laquelle le Conseil « prend note (...) » du Mémorandum en question a finalement été jugée acceptable par tous.

## Implications pour la norme de l'UA

Bien que l'UA soit parvenue à intervenir dans la crise sans avoir à recourir à des sanctions, la situation soulève plusieurs questions concernant la norme de l'UA sur les changements inconstitutionnels de gouvernement.

**Premièrement**, il s'agit de la première fois que l'UA n'a pas imposé de sanctions immédiatement après avoir jugé que la prise du pouvoir par l'armée constituait un coup d'État; a-t-elle créé un précédent qu'elle appliquera lors des prochains changements inconstitutionnels de gouvernement ? Si tel était le cas, cela remettrait en question l'ensemble des dispositions de la norme continentale en la matière ainsi que la pratique de longue date qui consiste à appliquer immédiatement des sanctions en cas de renversement inconstitutionnel, avant de travailler en vue de la restauration de l'ordre constitutionnel.

Toutefois, si l'UA ne veut pas imposer automatiquement les sanctions prévues, la meilleure chose à faire aurait été d'attendre la fin de la période de deux semaines avant de déterminer si la situation représentait bien un changement inconstitutionnel de gouvernement et d'annoncer à quelles sanctions le pays faisait face.

**Deuxièmement**, la crise burkinabé a mis en lumière les défaillances de l'organisation en matière de réaction rapide, avant que la situation ne se transforme en crise. Le CPS a d'ailleurs convenu, « au regard des leçons tirées de la gestion de la situation au Burkina Faso, de la nécessité de redoubler d'efforts dans le domaine de la prévention des conflits ».

**Troisièmement**, l'UA reste hésitante, voire réticente, à rejeter les tentatives des dirigeants de s'accrocher au pouvoir en modifiant les dispositions de la constitution qui limitent le nombre de mandats présidentiels. Il s'agit pourtant d'un des principaux déclencheurs d'instabilité et de violence sur le continent africain. Or, une position sans équivoque de l'UA sur cette question enverrait un message clair à ses États membres. Elle pourrait s'inspirer à cet égard du Mémorandum de la CEDEAO, qui condamne clairement de tels amendements constitutionnels. Alors que les mandats de pas moins de huit présidents

africains (Bénin, Burundi, Congo, République démocratique du Congo, Liberia, Rwanda, Sierra Leone et Tanzanie) arriveront à échéance au cours des trois prochaines années, l'importance d'un positionnement clair de l'UA ne saurait être exagérée. Des tentatives de modifier les limitations de mandat ayant déjà provoqué des tensions et des protestations en RDC et au Burundi, il est crucial que l'UA engage un dialogue avec ces États avant qu'ils ne se retrouvent eux aussi au bord du gouffre.

L'UA reste hésitante, voire réticente, à rejeter les tentatives des dirigeants de s'accrocher au pouvoir

**Quatrièmement**, la crise au Burkina Faso a une fois de plus mis en l'avant le rôle ambigu et controversé de l'armée dans la sphère politique. Bien qu'elle ait effectivement transféré le pouvoir à une autorité civile, comme exigé par le CPS, l'armée burkinabé s'est profondément implantée au sein du gouvernement de transition. Le lieutenant-colonel Isaac Zida a été nommé Premier ministre et ministre de la Défense, et trois autres officiers de l'armée occupent des postes au sein du cabinet de transition, y compris celui de ministre de l'Intérieur. Même s'ils ne pourront pas se présenter lors des prochaines élections, leur présence au sein du cabinet renforce l'influence des militaires dans l'arène politique pendant la période transitoire et au-delà.

**Enfin**, le cas du Burkina Faso soulève à nouveau la question de la pertinence de la norme de l'UA sur les changements inconstitutionnels de gouvernement dans un contexte de soulèvement populaire. Constatant les difficultés rencontrées par l'UA lors de l'application de cette norme, le Groupe de haut-niveau sur l'Égypte avait recommandé dans son rapport final la mise en place d'une directive afin de déterminer si un soulèvement populaire est compatible avec la règle continentale. À la lumière des récents événements au Burkina Faso, il serait utile d'effectuer un suivi face à cette recommandation et de donner corps à cette directive.

Dans son rapport adopté par le CPS, le Groupe de haut-niveau sur l'Égypte avait recommandé « qu'une telle directive soit fondée sur les éléments suivants: (a) le recours, par un Gouvernement, à des pratiques autoritaires d'une ampleur telle que sa légitimité en soit remise en cause; (b) l'absence ou l'ineffectivité totale des processus permettant d'opérer des changements constitutionnels de Gouvernement; (c) un fort soutien populaire au soulèvement en cause, en ce qu'il mobilise une partie significative de la population et implique des personnes et des groupes de tous horizons et convictions idéologiques; (d) la non-participation de l'Armée dans la destitution du Gouvernement en cause; et (e) le caractère pacifique de la protestation populaire ».



## À l'ordre du jour

Un déploiement rapide des travailleurs de la santé et une bonne coordination sont cruciaux pour le succès de la mission Ebola.

L'UA a prévu de renforcer sa réponse à la crise Ebola en déployant au cours des prochaines semaines jusqu'à 1 000 professionnels de la santé au Libéria, en Guinée et en Sierra Leone. Sur le terrain, les experts avertissent cependant que la coordination entre les différentes organisations luttant contre le virus est primordiale afin de s'assurer de l'efficacité de l'aide. Il est aussi nécessaire de rapidement former et équiper ces travailleurs de la santé promis par les États membres en vue de les déployer dès que possible dans la sous-région.

En sa réunion publique tenue le 18 novembre 2014 sur la crise Ebola et la Mission d'Appui de l'Union africaine en Afrique de l'Ouest (ASEOWA), le CPS a discuté du déploiement accéléré des professionnels de la santé ainsi que de la coopération entre l'UA et le secteur privé.

Sur le terrain, les experts avertissent que la coordination entre les différentes organisations luttant contre le virus est primordiale afin de s'assurer de l'efficacité de l'aide

### Mise en place du Fonds UA-Secteur privé de lutte contre Ebola

Dans une déclaration publiée le 18 novembre, la présidente de la Commission de l'UA (CUA), Nkosazana Dlamini-Zuma, a indiqué que la Banque africaine de développement (BAD) et les entreprises africaines ont promis de verser 32,6 millions de dollars au Fonds UA-Secteur privé de lutte contre Ebola. Cette décision a été prise suite à une réunion organisée le 8 novembre à Addis Abéba par la BAD, la CUA et la Commission économique pour l'Afrique (UNECA) avec des responsables d'entreprise du continent entier.

Le recours aux fonds privés pour financer les activités de l'UA est une première dans l'histoire de l'organisation, qui reste autrement très dépendante des fonds, européens et autres, pour financer ses opérations d'appui à la paix.

Parmi les principaux contributeurs au Fonds figurent les compagnies de téléphonie mobile MTN et Econet, qui ont respectivement fourni 10 millions et 2,5 millions de dollars; les hommes d'affaires philanthropes Aliko Dangote et Patrice Motsepe, qui ont promis respectivement trois millions et un million de dollars; la compagnie Coca Cola (un million); et les banques Nedbank et Barclays, qui ont fourni 500 000 dollars chacune. La BAD a quant à elle promis 10 millions de dollars.

De plus, une campagne de financement a été lancée le 1<sup>er</sup> décembre par un groupe de compagnies de télécommunications afin de lever davantage de fonds, notamment auprès de la diaspora.

---

32,6 millions  
de dollars

PROMIS AU FONDS UA-SECTEUR  
PRIVÉ DE LUTTE CONTRE EBOLA

---

## Des visites de haut-niveau dans les pays affectés afin de faire preuve de solidarité

Après le déclenchement de l'épidémie, le premier responsable de la CUA à visiter l'Afrique de l'Ouest a été le Commissaire aux Affaires sociales, Dr Mustapha Sidiki Kaloko, qui est aussi la personne en charge de la réponse de l'UA à la crise Ebola. Cette visite a été effectuée en application des décisions du Conseil exécutif, notamment celles adoptées suite aux annulations de vols et à la fermeture des frontières.

Accompagnée du Secrétaire exécutif de l'UNECA, Dr Carlos Lopes, et du président de la BAD Dr Donald Kaberuka, la présidente de la CUA s'est elle aussi rendue dans les pays affectés afin non seulement de plaider pour une action renforcée et de faire preuve de solidarité, mais aussi de dénoncer la suspension des vols à destination des pays affectés et la fermeture des frontières.

## Opérationnalisation de l'ASEOWA

Suite à une mission d'évaluation de l'UA effectuée fin août dans les pays affectés, la décision du CPS de créer l'ASEOWA a été opérationnalisée. Les 19 premiers membres de la mission (des épidémiologistes, des cliniciens et des experts en communications) ont été déployés le 19 septembre au Liberia. Dans les semaines qui ont suivi, deux groupes de 27 et de 38 personnels ont ensuite été déployés dans les trois pays affectés.

De plus, Mme Dlamini-Zuma a annoncé fin 2014 l'envoi de 1 000 professionnels de la santé supplémentaires.

Bien que le rythme des déploiements soit encore relativement lent, les promesses des États membres de l'UA se succèdent. Le Nigeria s'est engagé à verser 3,5 millions de dollars et à déployer 506 volontaires. La Gambie a promis un million, la moitié pour la Sierra Leone, l'autre pour la Guinée. La Côte d'Ivoire a elle aussi débloqué un million de dollars et promis d'envoyer des médecins. La République démocratique du Congo a quant à elle indiqué sa volonté de déployer jusqu'à 1 000 volontaires. De son côté, l'Éthiopie a annoncé le 24 octobre dernier qu'elle s'engageait à fournir un demi-million de dollars et à déployer quelque 200 volontaires dans les pays affectés. Enfin, l'Afrique du Sud a promis 4 millions de dollars, dont un quart provient du milieu local des affaires, alors que des équipes d'experts sud-africains ont déjà été déployées sur le terrain afin de construire un crématorium.

Au vu de ces engagements, l'objectif de déployer 1 000 personnels de la santé d'ici Noël ne semble pas irréalisable. Tout dépend cependant du rythme du déploiement de ces hommes et femmes qu'il faut au préalable former et équiper avant de les déployer sur le théâtre d'opérations.

C'est le Nigéria qui a jusqu'à présent été le plus réactif : quelque 200 volontaires sur les 500 promis ont été déployés le 28 novembre, grâce à un financement du Fonds AU-Secteur privé contre Ebola.

## Les contributions des CER

Les Communautés économiques régionales sont elles aussi actives. La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a organisé à Accra le 24 novembre dernier une formation de cinq jours au bénéfice de 150 personnels de la santé béninois, nigériens, ivoiriens, nigériens et maliens. Cette formation s'est faite en collaboration avec l'Organisation Ouest Africaine de la Santé (OOAS), pourtant critiquée pour la lenteur de sa réponse à la crise.

## Mme Dlamini-Zuma a annoncé fin 2014 l'envoi de 1 000 professionnels de la santé supplémentaires

La Communauté d'Afrique de l'Est (EAC) a de son côté annoncé que plus de 600 personnels de la santé dont 41 médecins seraient déployés dans les pays affectés.

## Appui international à l'ASEOWA et aux pays affectés

L'ASEOWA travaille en coordination et en partenariat avec certaines organisations et agences, notamment l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FISCR), la Mission des États-Unis auprès de l'UA et les Centres américains pour le contrôle et la prévention des maladies. L'ASEOWA bénéficie aussi d'un appui financier des États-Unis, de l'UE, de la Chine, de la Norvège et du Canada.

Il faudra cependant bien plus que cela pour répondre aux besoins des pays affectés par l'épidémie. Le président de la Banque mondiale, Jim Yong Kim, a déclaré le 28 octobre dernier à Addis Abéba qu'autour de 5 000 travailleurs de la santé seraient nécessaires, sur une base rotative, afin de contenir la crise. Le Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, a confirmé que le virus pourrait être éradiqué d'ici le milieu de l'année prochaine si l'on redoublait d'efforts. Mais le chef de la Mission des Nations Unies pour l'action d'urgence contre Ebola (MINUAUCE), Anthony Banbury, a averti que la bataille était loin d'être gagnée. Pour l'instant, quelque 8 000 personnes sont décédées du virus, dont plus de 400 travailleurs de la santé.

Au-delà de l'UA et de l'ONU, plusieurs autres organisations et pays ont répondu à l'appel. La Chine, par exemple, a donné

2 millions de dollars qui servent notamment à construire un hôpital de 100 lits au Libéria. Les États-Unis, la France et le Royaume-Uni ont aussi contribué que ce soit en termes de centres de soins, de volontaires ou d'équipements. Cependant, aux dires des personnes qui sont sur le terrain, il reste encore à coordonner tous ces efforts. Un représentant d'une ONG active en Sierra Leone a ainsi expliqué, sous le couvert de l'anonymat, que « les mécanismes pour lutter contre Ebola se mettent lentement en place, mais doivent être coordonnés ».

Au cours d'une visite aux États-Unis en septembre, la directrice générale de l'OMS Margaret Chan a elle aussi plaidé en faveur d'une « réponse globale bien coordonnée ». Son organisation a cependant été largement critiquée pour n'avoir pas su prendre le leadership de la réponse face à l'épidémie. Bien qu'elle ait été au courant dès le mois de mars 2014 de la recrudescence des cas d'Ebola en Guinée, l'OMS n'a mis en place un centre de coordination dans le pays qu'en juillet dernier. La première victime du virus est décédée en décembre 2013.

### **Mobiliser un appui africain s'inscrivant dans la durée**

Bien que les efforts nationaux, régionaux et internationaux pour lutter contre le virus commencent à produire des résultats sur le terrain, une éradication totale de l'épidémie nécessitera une mobilisation durable des ressources, le déploiement de tous les professionnels de la santé promis par la communauté internationale et la mise en place de suffisamment de centres de soins dans les pays affectés.

Malgré des débuts timides, l'UA semble désormais être parvenue à créer une dynamique favorable à une forte mobilisation continentale. Il est crucial qu'elle parvienne à conserver cette dynamique.

Dans ce contexte, le CPS pourrait envisager une visite de terrain afin d'exprimer sa solidarité avec les pays affectés et de maintenir la dynamique actuelle. Il pourrait aussi exhorter les États membres à mettre en œuvre les décisions adoptées lors de la réunion extraordinaire du Conseil exécutif, eu égard notamment de la reprise des vols à destination des pays touchés par l'épidémie. Il pourrait aussi demander à la CUA de commencer à élaborer un plan d'appui post-crise comprenant notamment une conférence internationale des donateurs, afin d'aider les pays touchés à reconstruire leurs infrastructures sociales et sanitaires, et de s'assurer que ces déploiements soient faits dans les zones qui en ont le plus besoin et en coordination avec les gouvernements concernés et les organisations partenaires actives sur le terrain.

---

5 000

NOMBRE DE PROFESSIONNELS  
DE LA SANTÉ NÉCESSAIRES  
POUR LUTTER CONTRE EBOLA

---

# Analyse de situation

## Le dilemme posé par l'émergence de deux parlements en Libye



Le 6 novembre dernier, la Cour suprême libyenne a déclaré inconstitutionnel le Parlement laïc de Tobrouk, issu des élections du 25 juin. Cette décision représente un dilemme pour la communauté internationale qui doit décider si elle reste neutre ou si elle prend parti contre le gouvernement basé à Tripoli. Alors que plusieurs acteurs internationaux, comme la France, ont appelé à une intervention militaire, l'UA accorde la priorité au dialogue pour résoudre ce conflit.

En sa 459<sup>ème</sup> réunion sur la situation en Libye, tenue le 23 septembre 2014, le Conseil de paix et de sécurité de l'UA a lancé « un appel en vue d'efforts renouvelés pour parvenir à une cessation durable des hostilités entre les parties belligérantes et faciliter l'initiation, de bonne foi et avec un esprit de tolérance et de respect mutuel requis, d'un dialogue sans exclusive, afin de relancer et de parachever la transition en cours ». Il a convenu « de créer, en coordination avec les Nations unies et avec son soutien, un Groupe international de contact pour la Libye (GIC-L), composé de tous les voisins de la Libye, ainsi que des partenaires bilatéraux et multilatéraux concernés », et soutenu « la mise en place d'un Comité de haut niveau de chefs d'État et de Gouvernement, pour permettre à l'UA d'accompagner plus efficacement les efforts de paix et de reconstruction en Libye ».

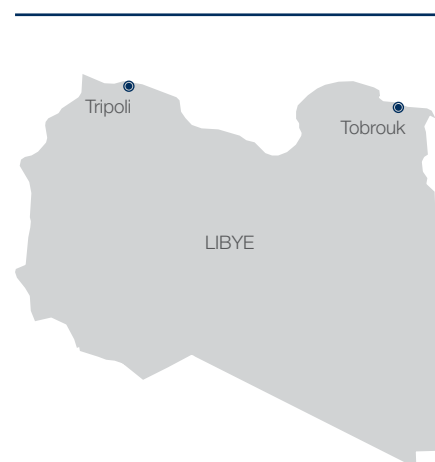
Ce comité n'est toutefois pas encore établi, alors que l'Envoyé spécial de l'UA en Libye, Dileita Mohamed Dileita, a réaffirmé le 15 novembre dernier que l'UA rejetait une solution militaire au conflit et que le dialogue était inévitable. Il a en outre annoncé que l'UA présenterait une feuille de route pour mettre fin au conflit.

## Le CPS a convenu de créer, en coordination avec les Nations unies et avec son soutien, un Groupe international de contact pour la Libye (GIC-L)

Pendant ce temps, les affrontements violents se poursuivent entre les différents groupes, toujours plus divisés sur les plans politique et idéologique. Le pays a deux gouvernements et une myriade de milices contrôlent le pays. La plupart des grandes villes sont ravagées par les violences destructrices, et les tactiques terroristes (telles que les attaques suicides) se multiplient. L'omniprésence de la violence rend illusoire tout espoir de cessation des hostilités et de paix.

### Aucun compromis en vue alors que les violences se poursuivent

Plus de 350 personnes ont été tuées à Benghazi entre la mi-octobre et la mi-novembre 2014. La majeure partie de Tripoli, de Misrata et de Benghazi est contrôlée par des milices qui luttent contre le gouvernement, reconnu par la communauté internationale et basé à Tobrouk pour des raisons sécuritaires. Aucun compromis n'est en vue alors que les parties au conflit intensifient le recours à la violence et à la brutalité pour parvenir à leurs fins.



LES DEUX CENTRES DE GRAVITÉ

Lorsqu'elles ne sont pas inexistantes, les institutions politiques libyennes sont sérieusement affaiblies. Le gouvernement central n'est plus qu'un acteur politico-sécuritaire parmi tant d'autre au pays : sa visibilité et ses capacités diminuent alors même qu'émergent des gouvernements rivaux. En plus de l'effondrement du pilier sécuritaire, le pays est en train de perdre ses piliers socio-économiques, alors que les divisions politiques et sociales s'accroissent avec la prolifération des armes et des groupes armés. Le conflit se régionalise avec les puissances régionales qui appuient les factions faisant avancer leurs intérêts.

Aucun compromis n'est en vue alors que les parties au conflit intensifient le recours à la violence et à la brutalité pour parvenir à leurs fins

### Un pays avec deux gouvernements

La Libye est donc désormais un pays disposant de deux gouvernements et de deux parlements. Le parlement issu des dernières élections est contesté par le Congrès général national (CGN), dominé par les islamistes, et dont le mandat s'est terminé en août dernier. Malgré la défaite de la plupart de ses candidats lors des élections du 25 juin, le CGN a repris ses réunions parlementaires à Tripoli, affirmant que le processus qui a porté le nouveau parlement au pouvoir est inconstitutionnel. Les divisions entre les deux parlements s'approfondissent de jour en jour, chacun essayant d'asseoir son autorité et de s'imposer comme le représentant légitime du peuple libyen.

À la grande satisfaction du CGN et de ses partisans, la Cour suprême de Tripoli a invalidé le 6 novembre l'élection du parlement de Tobrouk. Ce dernier a refusé le verdict de la Cour, pris selon lui « sous la menace des armes », et indiqué qu'il continuait ses travaux. Le gouvernement de Tripoli a quant à lui bien évidemment accepté le verdict et se pose ainsi en seul et unique représentant légitime du peuple libyen.

Le parlement de Tobrouk est considéré comme le centre de gravité des forces laïques combattant les islamistes basés dans l'ouest du pays. En mai 2014, les forces loyales au général Khalifa Haftar ont lancé une campagne militaire pour « nettoyer la Libye des terroristes et des extrémistes ». Lors de cette opération baptisée Karama (Dignité), elles ont attaqué les groupes armés radicaux à Benghazi et envahi le parlement du CGN à Tripoli. Cette coalition laïque comprend des groupes tribaux, des officiers déserteurs du régime Kadhafi et des milices de la ville de Zintan, dans l'est du pays.

Les milices de Fajr Libya (« Aube de la Libye »), nommées ainsi en l'honneur de l'opération du même nom lancée le 13 juillet

2014 et basées à Tripoli, sont quant à elles composées de plusieurs groupes islamistes et sont appuyées par des milices de Misrata. Elles ont obtenu des gains significatifs à Tripoli.

### Les appels au cessez-le-feu ignorés

Les parties au conflit ont largement ignoré les appels de la communauté internationale, y compris de l'ONU, à un cessez-le-feu et à une solution négociée au conflit. La communauté internationale doit composer avec une situation de plus en plus complexe et avec des dynamiques de conflit ayant de sérieuses implications régionales et globales. La décision de la Cour suprême du 6 novembre d'invalider le parlement modéré et internationalement reconnu de Tobrouk vient compliquer encore davantage la situation pour la communauté internationale.

Le conflit est aussi le théâtre de guerres par procuration, les rivalités régionales au Moyen-Orient et en Méditerranée refaisant surface en Libye. Les interférences extérieures du Qatar et de la Turquie, régulièrement accusés d'appuyer les forces islamistes, participent à faire escalader les violences.

Le parlement de Tobrouk est considéré comme le centre de gravité des forces laïques combattant les islamistes basés dans l'ouest

Parallèlement, l'Égypte et les Émirats arabes unis (ÉAU) sont accusés d'appuyer les milices laïques. En août 2014, les armées des deux pays auraient effectué des bombardements aériens contre des groupes liés aux islamistes. Ces frappes aériennes, dénoncées par les pays occidentaux, auraient été effectuées en appui des actions de la milice de Haftar, aussi responsable de deux des tentatives de coup d'État en 2014 (le général Haftar, l'Égypte et les Émirats arabes unis ont le même objectif commun, à savoir empêcher la montée de l'Islam politique dans la région). Le 13 novembre, des attentats à la voiture piégée ont eu lieu près de l'ambassade d'Égypte et de celle des ÉAU à Tripoli; ces événements témoignent de l'accroissement des tensions régionales alors que les accusations de guerre par procuration se font de plus en plus insistantes.

### La frustration de l'ONU

En septembre 2014, l'ONU a nommé Bernardino Leon au poste de Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU en Libye et chef de la Mission d'appui des Nations Unies en Libye (MANUL).

La manière dont la situation évolue dans le pays est une grande source de frustration pour l'ONU et ses agences. Le 11 novembre dernier, la procureure générale de la Cour pénale internationale (CPI) Fatou Bensouda a annoncé devant le



Conseil de sécurité des Nations unies qu'il y a « des indications selon lesquelles des crimes qui tombent sous la juridiction de la CPI sont commis » en Libye, un pays qui « est sur la mauvaise pente dans sa transition ». Elle a notamment cité la série actuelle d'assassinats à Benghazi et les menaces brandies contre les médias, les défenseurs des droits de la personne, les procureurs, les juges et les avocats, notamment les femmes.

À la mi-novembre, le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH) s'est aussi dit alarmé par l'escalade de violence en Libye, en particulier par les informations signalant

La procureure générale de la CPI Fatou Bensouda a annoncé qu'il y a « des indications selon lesquelles des crimes qui tombent sous la juridiction de la CPI sont commis »

une augmentation des violations des droits de l'Homme, des décapitations de militants et la fermeture de l'institution nationale chargée des droits de l'Homme à Tripoli. Le porte-parole du HCDH, Rupert Colville, s'est par ailleurs déclaré très préoccupé « par les menaces répétées, les intimidations et les autres mesures répressives prises à l'encontre de l'institution nationale des droits de l'Homme de Libye, le Conseil national des libertés civiles et des droits de l'Homme ».

La communauté internationale est divisée sur l'attitude à adopter face à la crise libyenne. Le ministre français de la Défense, Jean-Yves Le Drian, a récemment affirmé que la France doit « agir en Libye et mobiliser la communauté internationale », déplorant que « le Sud libyen est une sorte de "hub" où les groupes terroristes viennent s'approvisionner, y compris en armes, et se réorganiser ». Cet appel a été immédiatement rejeté par des pays tels que la Tunisie et l'Algérie, dont le Premier ministre Abdelmalek Sellal a averti qu'aucune intervention étrangère ne serait acceptée et qu'il fallait plutôt privilégier une solution régionale. Cette vision est partagée par le président égyptien, Abdel Fattah Al-Sissi. Suite à une réunion tenue à Paris le 1<sup>er</sup> novembre, les États-Unis, l'Union européenne, l'UA et la Ligue arabe ont publié un communiqué conjoint dans lequel ils ont condamné les violences en Libye et les interférences externes.

La communauté internationale globale est cependant bien plus divisée, plusieurs pays appuyant politiquement et/ou militairement des parties au conflit.

Le gouvernement américain a de son côté annoncé qu'il envisageait d'imposer des sanctions unilatérales contre les factions libyennes afin de forcer les chefs militants à s'asseoir

à la table des négociations et ainsi éviter que le conflit ne se transforme en une véritable guerre civile.

## Principales questions pour le CPS

Le principal défi pour le CPS est de contenir la situation sécuritaire et humanitaire tout en évitant une balkanisation du pays, en raison de la présence d'une myriade de groupes armés qui contrôlent des portions du territoire. Au niveau politique, le CPS doit faire en sorte de créer les conditions pouvant mener à un dialogue national et à la paix entre les différentes forces politiques. Enfin, il devra porter une attention particulière aux manœuvres de certains pays de la région qui cherchent à faire pencher la balance en faveur d'une des parties au conflit et, afin de mettre fin au conflit de manière pacifique, transformer cette dynamique de guerre par procuration en dynamique de coopération régionale.

## Options pour le CPS

Sur la base des initiatives des pays de la région et en concertation avec l'ONU, l'UE et la Ligue arabe, le CPS pourrait envisager d'adopter une feuille de route pour la résolution de la crise en Libye.

Il pourrait encourager la Commission de l'UA à articuler un cadre politique conjoint entre l'UA, l'ONU, l'UE et la Ligue arabe afin de profiter de leur influence respective pour créer les conditions favorables à un dialogue national.

Enfin, le CPS pourrait s'assurer que ses décisions prises lors de sa 459<sup>ème</sup> réunion, notamment celle sur la mise en place du Groupe international de contact pour la Libye (GIC-L) et du Comité de haut niveau de chefs d'État et de Gouvernement, soient rapidement mises en œuvre.

## Documentation

### Documents de l'UA

- PSC/MIN/COMM.(CDLIX) (23 septembre 2014) Communiqué sur la situation en Libye
- Communiqué de presse (11 juin 2014) L'UA nomme Mr Dileita Mohamed Dileita comme Envoyé Spécial pour la Libye
- PSC/PR/BR.(CDXXXVI) (23 May 3014) Communiqué de presse sur la situation en Libye

### Documents de l'ONU

- Résolution 2014S/RES/2144 (14 mars 2014) Extension du mandat de la MANUL jusqu'au 13 mars 2015 et du mandat du Groupe d'experts du Comité des sanctions créé en vertu de la résolution 1970 (2011) jusqu'au 13 avril 2015.

### Autres documents

- Is military intervention in Libya the answer?, ISS Today, 29 octobre 2014



## Analyse de situation

La visite du CPS au Soudan du Sud est toujours en suspens malgré les énormes souffrances des Sud-soudanais.

Les espoirs de voir se conclure un accord de paix durable au Soudan du Sud ont encore été anéantis à la mi-novembre, lorsque le cessez-le-feu a été rompu peu de temps après avoir été signé. Les détails du nouvel accord de partage du pouvoir, qui prévoit de donner le poste de Premier ministre à l'ancien vice-président Riek Machar, sont peu nombreux. Alors que la situation humanitaire et politique reste critique, le CPS ne s'est toujours pas rendu sur le terrain comme il l'avait prévu il y a quelques mois.

Pendant ce temps, le rapport de la Commission d'enquête de l'UA sur les violations des droits de l'Homme au Soudan du Sud – dirigée par l'ancien président nigérian Olusegun Obasanjo – n'a toujours pas été publié. La Commission semble pourtant avoir terminé son travail et le CPS pourrait donc demander une mise à jour sur le statut de ce rapport.

Lors d'un discours devant le Conseil de Paix et Sécurité le 25 novembre dernier, la Sous-Secrétaire générale de l'ONU aux affaires humanitaires, Kyung-wha Kang, a déclaré : « Je viens juste de conclure une visite au Sud-Soudan, où la souffrance de la population qui est plongée dans le conflit depuis un an, est énorme. D'innombrables personnes ont péri, certaines brutalement tuées. D'autres ont survécu aux épouvantables abus ». L'ONU estime que plus de 470 000 personnes ont fui le pays vers l'Éthiopie, qui accueille actuellement près de 40% des réfugiés sud-soudanais, ou vers le Kenya, le Soudan et l'Ouganda.

### Le CPS réitère ses préoccupations

En sa 474<sup>ème</sup> réunion tenue le 5 décembre 2014, le CPS a exprimé « sa profonde préoccupation face au non-respect, une fois de plus, par les parties sud-soudanaises du délai du 22 novembre 2014, tel que décidé par le 28<sup>ème</sup> Sommet extraordinaire des chefs d'État et de Gouvernement de l'IGAD, pour conclure les consultations sur les questions pendantes, parvenir à un règlement politique et éviter de revenir sur les questions déjà convenues ». Il a mis en garde « toutes les parties sud-soudanaises qui continuent de compromettre l'Accord sur la cessation des hostilités et d'entraver l'achèvement réussi des négociations politiques, que des mesures appropriées seront prises, y compris le recours au Conseil de sécurité des Nations unies pour d'autres actions ».

Plus important, il a décidé « de renforcer son soutien à l'IGAD et à ses efforts de médiation au Soudan du Sud (...) pour la mise en place urgente d'un Comité ad hoc de haut niveau de Chefs d'État et de Gouvernement de l'UA, comprenant un représentant pour chacune des cinq régions du continent ».

### La reprise des violences dans un contexte de crise humanitaire

Bien que des progrès aient été effectués pour aplanir les divergences entre le gouvernement et l'opposition, notamment concernant le partage du pouvoir au sein

470 000  
SUD-SOUDANAIS

ONT FUI EN ÉTHIOPIE, AU SOUDAN,  
AU KENYA ET EN OUGANDA

du gouvernement d'union nationale de transition, le délai supplémentaire de deux semaines accordé par l'IGAD afin de finaliser la formation du gouvernement de transition s'est écoulé sans qu'il n'y ait eu de réelle avancée. De violents affrontements ont eu lieu en novembre, le Mouvement de libération du peuple soudanais -en opposition (SPLM-IO), par la voix de son porte-parole le brigadier Lul Ruai Koang, accusant les troupes gouvernementales d'avoir attaqué les positions rebelles dans l'État de Jonglei. Ces accusations et ces violences surviennent alors même que sont entrepris des efforts pour mettre en œuvre la Matrice de cessation des hostilités de janvier 2014.

La reprise des combats a aggravé la situation humanitaire déjà alarmante en raison du conflit. Selon un rapport intitulé « *Loaded guns and empty stomachs* », publié en avril dernier par 22 agences humanitaires, le nombre de personnes affectées par la crise humanitaire pourrait s'élever à 7 millions si aucune réponse internationale n'est rapidement apportée.

Ces agences ont annoncé que la plupart des zones de conflit seraient bientôt en phase 5 du Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire (IPC), c'est-à-dire en situation de famine. Près de 4 millions de personnes sont actuellement en situation d'insécurité alimentaire, et les agences humanitaires ont d'ores-et-déjà averti qu'elles ne seraient pas en mesure de prévenir une famine à moins qu'elles ne reçoivent 600 millions de dollars d'ici février 2015.

La reprise des combats a aggravé la situation humanitaire déjà alarmante en raison du conflit

## L'Accord de partage du pouvoir manque de clarté

Grâce à la médiation de l'IGAD, les parties au conflit sont parvenues en novembre dernier à un accord sur le partage du pouvoir au sein du gouvernement d'unité nationale de transition, entre le président Salva Kiir et le chef de l'opposition Riek Machar. Elles se sont entendues pour partager le pouvoir exécutif entre le président et le Premier ministre, un poste nouvellement créé, et pour commander des armées séparées au cours de la phase initiale de la période de transition. Elles ont par ailleurs réitéré leur engagement envers les précédents accords de cessation des hostilités. L'IGAD a donné 15 jours aux parties pour qu'elles discutent des détails de l'accord et parviennent à un consensus sur sa mise en œuvre.

Ce nouvel accord permet à Kiir de conserver son poste de président, tandis que Machar doit devenir le Premier ministre de ce gouvernement de transition. Bien qu'il y ait eu des progrès en matière de répartition du travail, le mandat et les

responsabilités du Premier ministre restent mal définis par rapport à ceux du président. Fait à noter, les rebelles ont rejeté la proposition de créer trois autres postes de vice-président et de deux postes de vice-Premier ministre, estimant que cela créerait des complications inutiles.

En plus de s'entendre sur la fin des violences et sur les détails du gouvernement de transition, les parties vont devoir s'accorder sur la question de l'impunité et des procédures judiciaires crédibles.

## Les pourparlers à nouveau repoussés

Le 16 novembre dernier, Kiir a accusé l'IGAD de retarder les pourparlers. S'adressant à de haut-responsables sud-soudanais lors de l'inauguration d'un hôpital militaire à Juba, il a déploré le fait que l'IGAD impose un temps mort à chaque fois que les parties sont proches d'un accord. Selon lui, l'organisme régional est en train de perdre les acquis effectués lors des dernières négociations.

Les parties vont devoir s'accorder sur la question de l'impunité et des procédures judiciaires crédibles

Le 21 novembre, le gouvernement et les rebelles ont confirmé que les pourparlers prévus pour le 24 du même mois à Addis Abéba avaient été reportés d'une semaine supplémentaire à la demande des rebelles, qui avaient besoin de davantage de temps pour discuter des détails du dernier accord et de sa mise en œuvre. Dans une déclaration, le SPLM-IO a expliqué qu'il devait d'abord achever les discussions internes en cours sur le sujet à Pagak, dans l'état du Haut-Nil, mais qu'il devait aussi débattre du résultat des discussions intra-parties ayant eu lieu entre le SPLM et le SPLM-IO à Arusha, en Tanzanie, et d'autres questions découlant des rounds de négociation précédents.

Signe des divisions grandissantes au sein du gouvernement, le numéro 2 de l'ambassade du Soudan du Sud en Éthiopie, David Dang Kong, a annoncé le 21 novembre qu'il quittait les rangs du ministère des Affaires étrangères pour rejoindre le SPLM-IO. Le ministre sud-soudanais des Affaires étrangères lui a aussitôt ordonné de rentrer à Juba dans les 72 heures. Lors d'un entretien avec les médias, Dang Kong, d'origine ethnique Nuer, a accusé Juba de systématiquement pousser les diplomates Nuer vers la sortie. Selon des informations non confirmées et démenties par le principal intéressé, Dang Kong aurait des liens avec les rebelles et leur aurait fait parvenir des informations diplomatiques sensibles et classifiées.

## Une catastrophe humanitaire

Plus de 10 000 Sud-soudanais ont été tués depuis le début du conflit, et la production agricole, qui s'est effondrée, continue

de baisser. L'ONU et les organisations humanitaires locales et internationales avertissent depuis des mois des risques d'une catastrophe humanitaire imminente au Soudan du Sud. L'ONU prévoit une famine qui pourrait affecter plus de 4 millions de personnes, quelque 2 millions de Sud-soudanais étant déplacés et donc dans l'impossibilité de cultiver et récolter. La plupart de ces déplacés se réfugient dans des zones rurales éloignées, participant ainsi à créer des tensions environnementales et sécuritaires dans ces zones. Le Programme alimentaire mondial (PAM) a averti que si les violences se poursuivent après la saison des pluies, la crise alimentaire empirera. La famine, qui a débuté à la fin de l'année 2014, s'aggravera en mars-avril 2015 si les populations ne peuvent pas retourner cultiver leurs champs.

Les agences humanitaires et la communauté internationale ont exhorté à plusieurs reprises les parties au conflit à prioriser le bien-être des populations en faisant taire les armes. Les zones de guerre sont aussi celles qui sont le plus à risque en matière d'insécurité alimentaire. Les efforts entrepris pour tenter d'enrayer la famine ne peuvent avoir un impact que si toutes les parties au conflit posent les armes immédiatement.

Décès	Déplacés internes	Réfugiés	Personnes vivant dans des camps de l'ONU au Soudan du Sud	Personnes ayant besoin d'une assistance alimentaire d'urgence	Montant nécessaire pour faire face à la famine
10 000	1,9 millions	500 000	100 000	4 millions	600 millions de dollars d'ici février 2015

## Il est encore possible d'éviter la famine

En raison du conflit, les agences humanitaires éprouvent toujours de grandes difficultés à accéder à certaines des zones les plus affectées. Elles ont de plus fait part de leurs inquiétudes quant à la sécurité de leur personnel en raison d'une augmentation des cas de harcèlement, de surveillance et de menaces d'expulsion tant de la part du gouvernement que des rebelles. Dans le rapport « *Loaded guns and empty stomachs* », les agences soulignent qu'en plus de la paix, il faudra une réponse énergique et rapide de la part de la communauté internationale pour empêcher une catastrophe humanitaire.

## Les États voisins sur le qui-vive

Les voisins du Soudan du Sud ressentent les conséquences économiques, environnementales, sécuritaires et politiques du conflit. Ils hébergent actuellement plus de 500 000 réfugiés, notamment l'Éthiopie qui en accueille près de 200 000 et le Kenya près de 90 000.

Le CPS et la communauté internationale ont reconnu à plusieurs reprises les efforts de l'IGAD en faveur d'une solution négociée au conflit. L'organisation est cependant dans une position délicate, car elle doit faire en sorte que les parties respectent leurs engagements pris lors de la signature de l'Accord de cessation des hostilités et des précédents accords tout en finalisant les pourparlers de paix. La difficile mise en œuvre de ces engagements exacerbe la crise, notamment en ce qui concerne la protection des civils et l'accès aux populations pour les agences humanitaires.

Lors des derniers pourparlers, les parties au conflit se sont engagées à mettre fin aux hostilités ainsi qu'au recrutement et à la mobilisation de civils.

Gage du peu de confiance de l'IGAD face aux engagements des parties, l'organisation a décidé le 7 novembre, lors de son 28<sup>ème</sup> Sommet extraordinaire, que toute violation du cessez-le-feu provoquerait une action collective de sa part. Ces mesures comprendraient a) un gel des avoirs; b) une interdiction de voyager; c) le refus de fournir armes, munitions et tout autre matériel de guerre. L'IGAD a par ailleurs averti qu'elle interviendrait directement au Soudan du Sud afin de protéger la vie et de restaurer la paix et la stabilité, et a demandé au CPS et au Conseil de sécurité de l'ONU de fournir toute l'assistance nécessaire à la mise en œuvre de ces décisions.

Pendant ce temps, la Tanzanie a organisé en parallèle des pourparlers intra-parties qui ont permis de rassembler des représentants du SPLM, du SPLM-IO et 11 anciens détenus du SPLM.

## L'ONU frustrée malgré la présence d'un grand nombre de Casques bleus

Dans un communiqué de presse daté du 21 novembre, publié suite à la visite de Kang dans le pays, l'OCHA a appelé toutes les parties au conflit à respecter leurs engagements, à respecter le droit international humanitaire et à assurer l'accès des organismes humanitaires aux populations qui sont dans le besoin. Elle a aussi demandé à la communauté internationale de continuer à appuyer l'action de ces organismes. L'ONU a aussi appelé à la libération d'un employé enlevé en novembre, avertissant que cet incident sapait le travail des employés de l'ONU, qui craignent pour leur vie.

L'ONU, qui dispose de 12 500 Casques bleus au Soudan du Sud, est agacée par la situation. Le Conseil de sécurité serait en train d'envisager un projet de résolution qui imposerait des sanctions contre les deux camps. Selon l'Ambassadeur australien Gary Quinlan, dont le pays a présidé le Conseil pour le mois de novembre, il existe actuellement un intérêt considérable pour des sanctions ciblées et pour un embargo sur les armes.

Le 1<sup>er</sup> décembre, un porte-parole du Secrétaire général de l'ONU Ban Ki-moon a démenti les informations circulant dans les médias selon lesquelles l'ONU avait l'intention de placer le Soudan du Sud sous tutelle ou d'en faire un protectorat en raison de la lenteur des pourparlers de paix.

## Les États-Unis proposent un régime de sanctions de l'ONU

Début novembre, la délégation américaine à l'ONU a informé les membres du Conseil de sécurité qu'elle ferait circuler un projet de résolution prévoyant la mise en place d'un régime de sanctions pour le Soudan du Sud. Selon un diplomate s'exprimant sous le couvert de l'anonymat, ces sanctions viseraient les individus qui sapent la stabilité politique du pays et qui violent les droits de l'Homme.

L'ONU, qui dispose de 12 500 Casques bleus au Soudan du Sud, est agacée par la situation

## Principales questions pour le CPS

La principale préoccupation du CPS est de mettre fin aux violences au Soudan du Sud. Pour cela, il doit utiliser tout son poids pour amener les parties à mettre en œuvre les accords qu'elles ont signés, notamment en ce qui concerne la finalisation de la formation du gouvernement d'union nationale.

Étant donné le contexte humanitaire, le CPS devrait aussi s'assurer que l'aide humanitaire soit suffisante et parvienne aux populations qui sont dans le besoin.

En ce qui concerne la responsabilité pour les crimes commis et la réconciliation nationale, l'UA a pris les devants en mettant sur pied la Commission d'enquête, qui doit remettre son rapport.

## Options pour le CPS

Le CPS pourrait aller de l'avant avec son projet de visite au Soudan du Sud. Il pourrait saisir l'occasion de cette visite pour

obtenir un accès sans restriction des organisations humanitaires ainsi que des garanties de sécurité de la part de toutes les factions armées pour ces organisations et leurs employés.

Il pourrait aussi demander au futur Comité ad hoc de haut niveau de Chefs d'État et de Gouvernement de l'UA de mobiliser l'appui continental nécessaire afin d'éviter une catastrophe humanitaire.

Il pourrait en outre demander à la CUA d'organiser des consultations avec l'IGAD, afin de discuter des étapes à suivre au niveau du CPS en ce qui concerne la mise en œuvre des décisions du Sommet de l'IGAD, notamment celles relatives aux sanctions.

Enfin, le CPS pourrait demander une mise à jour sur le statut du rapport de la Commission d'enquête et sur la meilleure manière d'aborder les questions de responsabilité et de réconciliation nationale.

## Documentation

### Documents de l'UA

- PSC/PR/COMM(CDLVIII) (17 septembre 2014), réunion sur la situation au Soudan du Sud (<http://www.peaceau.org/index.html/article/press-statement-458th-meeting-of-the-peace-and-security-council-south-sudan>).

### Documents de l'IGAD

- Résolution prise lors du 28<sup>ème</sup> Sommet extraordinaire des chefs d'État et de Gouvernement de l'IGAD (7 novembre 2014) (<http://www.mareeg.com/resolutions-from-the-28th-extraordinary-summit-of-heads-of-state-and-government/>).

### Autres documents

- ONU, « Soudan du Sud : l'ONU a besoin de 600 millions de dollars pour fournir son assistance humanitaire en 2015 » (<http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=33771#.VJHnNyuG8vw>).



## Rapport de situation

### Une opération militaire contre les FDLR se profile dans l'est de la RDC

N'ayant pas déposé les armes ni accepté d'intégrer le processus de Démobilisation, désarmement, rapatriement, réinstallation et réinsertion (DDRRR) avant le 2 janvier 2015, les Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) ont épuisé toutes leurs options pour une résolution pacifique du conflit dans l'est de la République démocratique du Congo (RDC). Seuls 24% des combattants rebelles se seraient rendus au cours des six derniers mois. Alors que la situation sécuritaire dans la région ne cesse de se détériorer et que les rebelles semblent plutôt être en phase de regroupement et de recrutement en vue de l'offensive militaire onusienne, il est bon que le CPS rappelle aux parties prenantes que la neutralisation durable des forces négatives dans la région des Grands Lacs nécessite un consensus entre tous les acteurs impliqués.

Lors de sa réunion sur la mise en œuvre de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la RDC et la région, tenue le 22 août 2014, le CPS a noté qu'en dépit des progrès déjà enregistrés, de nombreux défis restent encore à surmonter, notamment : « (i) la présence persistante des forces négatives à l'Est de la RDC, y compris les Forces démocratiques pour la libération du Rwanda (FDLR); (ii) le retard accusé dans la mise en œuvre des Conclusions du Dialogue direct de Kampala entre le Gouvernement et le M23, telles que contenues dans leurs déclarations adoptées à Nairobi le 12 décembre 2013 ; (iii) l'exploitation illégale des ressources naturelles à l'Est de la RDC ; et (iv) la persistance de l'impunité malgré les réformes que s'emploie à réaliser le Gouvernement congolais ». Aujourd'hui, face au non-respect de la date limite fixée par les instances régionales, la menace FDLR s'ajoute à cette liste.

LES REBELLES RWANDAIS  
AVAIENT JUSQU'AU

2 JANVIER  
2015

POUR DÉSARMER AVANT  
L'INTERVENTION ARMÉE  
DES NATIONS UNIES

Face au non-respect de la date limite fixée par les instances régionales, la menace FDLR s'ajoute à cette liste

La défaite du M23 à la fin 2013, bien qu'étant une grande réussite, n'a pas permis d'améliorer durablement la sécurité dans la région des Kivu car des groupes armés tels que les FDLR et les Forces démocratiques alliées (ADF), un groupe rebelle ougandais, sont toujours actifs. L'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la région des Grands Lacs, Saïd Djinnit, s'est déclaré le 24 novembre dernier préoccupé par la multiplication des incidents et des massacres dans la région au cours des dernières semaines. Il a noté que la persistance de ces forces négatives « contribue à perpétuer la méfiance à un moment où les pays des Grands Lacs devraient oublier leurs différends et s'éloigner des tragédies du passé pour construire un avenir pacifique et prospère commun, comme le prévoit l'Accord-cadre sur la paix, la sécurité et la coopération pour la RDC et la région ». Bien que le massacre du 20 novembre et

l'attaque du 7 décembre à Beni aient été attribués aux ADF, le manque de progrès dans le processus de désarmement volontaire des FDLR pourrait potentiellement déstabiliser davantage l'est de la RDC.

Peu de progrès ont été effectués depuis décembre 2013, lorsque les FDLR ont publié une déclaration dans laquelle ils s'engageaient à déposer volontairement les armes. Ces retards sont notamment dus à un changement d'approche face au désarmement durant les six mois qui ont suivi cette déclaration.

Peu de progrès ont été effectués depuis décembre 2013, lorsque les FDLR ont publié une déclaration dans laquelle ils s'engageaient à déposer volontairement les armes

En mai 2014, le gouvernement congolais a présenté un premier plan de désarmement volontaire sur 22 jours. Le 2 juillet, lors d'une réunion au niveau ministériel, les pays de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) et de la Conférence internationale des pays de la région de Grands Lacs (CIRGL) ont repoussé de six mois la date limite pour le désarmement volontaire, soit jusqu'au 2 janvier 2015. Sans surprise, peu de progrès ont été accomplis depuis lors. Selon un rapport du Groupe d'experts sur la RDC publié en juin, les FDLR ont cependant continué de recruter et entraîner des combattants, notamment des enfants, et seuls 156 combattants et leurs dépendants ont déposé les armes, ce qui pose de sérieuses questions sur les intentions du groupe.

### Se désarmer ou rester sur ses positions ?

La victoire des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) et de la Brigade d'intervention de l'ONU (déployée au sein de la MONUSCO) sur les rebelles du M23, en octobre 2013, a permis d'améliorer les perspectives de neutralisation des groupes armés actifs dans l'est de la RDC. Quelques semaines après, en décembre 2013, face aux offensives lancées par les FARDC, les FDLR ont publié une déclaration dans laquelle ils s'engageaient à abandonner volontairement les armes et à se rendre. Le CPS a salué cette décision, estimant qu'elle offrait une rare opportunité pour mettre fin au cycle de violences dans l'est de la RDC.

Or, comme nous l'avons vu précédemment, il semble que les FDLR aient profité de la situation pour recruter et mobiliser leurs appuis. Ils se sont également tournés vers l'opposition au sein de la diaspora. En mars 2014, les FDLR avaient déjà rejoint la Coalition des Partis politiques rwandais pour le Changement (CPC), dirigée par l'ancien Premier Ministre du Rwanda Faustin Twagirimungu.

En plus de ces appuis politiques supplémentaires, les FDLR ont forgé des alliances avec d'autres groupes armés locaux et renforcé les liens avec certains officiers congolais bénéficiant des revenus que les FDLR tirent du trafic de l'or et du charbon.

Les FDLR n'ont pas répondu depuis plusieurs mois aux appels du gouvernement congolais, de la SADC, de la CIRGL et de la MONUSCO à participer aux réunions et à faire avancer le processus de désarmement volontaire.

Réunis pour la première fois le 1<sup>er</sup> décembre à Addis Abéba, les Garants de l'Accord-cadre ont exprimé « leur profonde préoccupation face à la lenteur accusée » dans le processus de désarmement et face aux preuves faisant état d'une réorganisation des FDLR en vue de l'offensive des FARDC et de la Brigade d'intervention. Ils ont souligné « le caractère contraignant et non négociable du délai du 2 janvier 2015 », rappelant que « la MONUSCO et les FARDC ont été chargées de prendre les actions requises en vue de la neutralisation des FDLR au cas où ce groupe ne respecterait pas le délai convenu ».

En décembre 2013, face aux offensives lancées par les FARDC, les FDLR ont publié une déclaration dans laquelle ils s'engageaient à abandonner volontairement les armes et à se rendre

### Un consensus régional mais des divergences persistantes entre les principaux États

Il existe un consensus au niveau régional sur la nécessité de neutraliser les FDLR pour stabiliser l'est de la RDC. L'UA, la SADC et la CIRGL sont d'accord sur le fait que la date limite du 2 janvier ne saurait être repoussée ; ces organisations ont été très actives au cours des derniers mois, organisant des réunions de haut niveau, surveillant la situation et faisant pression sur les FDLR pour qu'elles respectent cette date butoir.

Lors de leur troisième réunion ministérielle conjointe, tenue le 20 octobre dernier, la CIRGL et la SADC ont déploré qu'en dépit des efforts réalisés par la MONUSCO et le gouvernement congolais « afin de créer les conditions dans les centres d'accueil désignés et camps de transit des éléments des FDLR qui souhaitent désarmer », « il n'y a pas eu de progrès en ce qui concerne le désarmement volontaire et la reddition des FDLR, en vertu de qui a été établi ». Plus important, elles se sont entendues sur l'inévitabilité d'une action militaire en cas de non-respect des échéances.

Le sommet conjoint SADC – CIRGL, tenu le 4 novembre en Afrique du Sud en présence du Commissaire à la paix et à

la sécurité de la commission de l'UA, Smail Chergui, et du représentant de l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la région des Grands Lacs, a été l'occasion d'exhorter les États membres de ces deux organisations à honorer et mettre en œuvre les engagements contenus dans l'Accord-cadre.

Comme nous l'avons vu précédemment, les Garants de cet Accord-cadre se sont réunis le 1<sup>er</sup> décembre afin de réitérer le caractère contraignant et non négociable de l'échéance du 2 janvier 2015, échéance qui, si elle n'était pas respectée par les FDLR, ouvrirait la porte à une neutralisation du groupe par la MONUSCO et les FARDC.

Malgré l'apparent consensus au niveau régional, certains désaccords existent bel et bien. La proposition du président tanzanien Jakaya Kikwete que le Rwanda ouvre des négociations directes avec les FDLR a notamment provoqué des tensions avec le Rwanda de Paul Kagame. Les relations entre Kigali et Pretoria sont également tendues en raison d'allégations de tentatives d'assassinat d'opposants politiques rwandais en Afrique du Sud. L'Afrique du Sud et la Tanzanie sont des contributeurs majeurs de troupes au sein de la Brigade d'intervention de la MONUSCO.

Il semble que les FDLR aient profité de la situation pour recruter et mobiliser leurs appuis

## La communauté internationale déterminée

Étant donné le rôle central de l'ONU, de son groupe d'experts et de sa mission de maintien de la paix pour la stabilité de la région, le Conseil de sécurité est régulièrement informé des développements dans le pays.

L'Envoyé spécial des États-Unis pour la région des Grands Lacs, Russell Feingold, et l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la région des Grands Lacs, Saïd Djinnit, se sont tous deux rendus dans la région au cours des derniers mois et ont publié des déclarations encourageant les FDLR à abandonner les armes.

Afin de souligner le caractère non-négociable de la date limite du 2 janvier, le Conseil de sécurité a appelé le 5 novembre dernier la MONUSCO et le gouvernement congolais à mettre à jour les plans opérationnels en vue d'une action militaire contre les rebelles rwandais, au cas où ils ne se conformeraient pas à cette demande.

## Principales questions pour le CPS

Le principal défi pour le CPS est l'insécurité permanente dans l'est de la RDC, aggravées par la lenteur de la mise en œuvre de l'Accord-cadre, tant au niveau national que régional.

De plus, il convient d'éviter que les tensions entre les principaux États et les liens avérés entre les FDLR et certains éléments des

FARDC n'entravent la mise en œuvre de l'Accord-cadre et la coordination en vue des actions qui seront prises, maintenant que la date du 2 janvier est passée.

## Options pour le CPS

Le CPS pourrait demander aux pays membres de la CIRGL et de la SADC de normaliser les relations entre les deux organisations afin de parvenir à un consensus régional face à l'appui aux efforts entrepris par les FARDC et la Brigade en vue de neutraliser les FDLR.

Il pourrait exhorter les pays de la région à mettre en place des mesures politiques, notamment des garanties sécuritaires, afin de faciliter le désarmement et le retour des combattants ordinaires des FDLR et des réfugiés.

Le CPS pourrait demander à la Commission de l'UA de travailler avec l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la région des Grands Lacs pour initier un dialogue régional élargi, dans l'optique d'éliminer les causes régionales du conflit, en traitant notamment de la question des réfugiés et du désarmement de tous les groupes armés.

## Documents importants

- Déclaration du Président du Conseil de sécurité, S/PRST/2014/22, 5 novembre 2014 ([http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/PRST/2014/22&referer=/english/&Lang=F](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2014/22&referer=/english/&Lang=F))
- Rapport à mi-parcours du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo, S/2014/428, 25 juin 2014 ([http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2014/428&referer=/english/&Lang=F](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2014/428&referer=/english/&Lang=F))
- Communiqué final conjoint CIRGL-SADC sur les pourparlers de Kampala, 4 novembre 2014 ([http://www.sadc.int/files/9613/8366/6022/FINAL\\_FINAL\\_SADC-ICGLR\\_JOINT\\_SUMMIT\\_COMMUNIQUE\\_-\\_4\\_NOVEMBER\\_2013.pdf](http://www.sadc.int/files/9613/8366/6022/FINAL_FINAL_SADC-ICGLR_JOINT_SUMMIT_COMMUNIQUE_-_4_NOVEMBER_2013.pdf))
- Communiqué de presse du Conseil de sécurité sur la République démocratique du Congo, 25 novembre 2014 (<http://www.un.org/press/en/2014/sc11675.doc.htm>)
- Communiqué de la troisième réunion ministérielle conjointe CIRGL-SADC, 20 octobre 2014 (<http://www.dfa.gov.za/docs/2014/ango1021.pdf>)
- Communiqué de la première réunion des Garants de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo (RDC) et la Région, 1 décembre 2014 (<http://www.peaceau.org/uploads/cua-comm-1y-re-ry-union-garants-rdcry-gion-1-12-2014-3-.pdf>)



# Entretien

## S'assurer que les soldats de la paix respectent le droit international humanitaire



Entretien avec Bruce Mokaya, chef de la délégation du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) auprès de l'UA, suite au briefing annuel du Président du CICR, Peter Maurer, devant le CPS, le 29 octobre dernier.

### **Quelle relation le CICR entretient-il avec l'UA ?**

Nous avons depuis 1992 un Mémoire d'entente avec l'UA, qui définit les contours de notre coopération, notamment dans le domaine de la mise en application du droit international humanitaire (DIH) à l'échelle du continent.

Nous travaillons de concert pour développer le DIH dans le contexte des opérations de soutien à la paix, et pour définir les règles d'engagement de ces opérations. Nous travaillons aussi auprès des États membres afin qu'ils mettent en place des mécanismes et des mesures pour appliquer le DIH et s'attaquer aux problèmes humanitaires dans leur propre pays.

### **Quel est le but d'un briefing devant le CPS ?**

Depuis plusieurs années maintenant, le président du CICR a l'opportunité de s'exprimer une fois par an devant le CPS pour mettre le Conseil au fait de certaines questions d'ordre humanitaire, attirer son attention sur des problèmes plus spécifiques qui requièrent une action de sa part et proposer des solutions.

### **Avez-vous constaté des changements dans la nature des conflits modernes et dans le comportement des acteurs de ces conflits ? Quels sont les défis ?**

Il s'agit d'une des questions cruciales actuellement, et pas seulement sur le continent africain. Dans l'environnement international actuel, notamment depuis le 11 septembre 2001, les conflits sont devenus bien plus complexes, les acteurs se sont multipliés, et les réponses aux problèmes sont elles aussi bien plus complexes. Le conflit armé international classique qui oppose deux parties n'est plus d'actualité. Il est possible qu'un conflit se déroulant au sein d'un seul pays soit tout à fait international.

L'on constate aussi que de nombreuses parties prenantes répondent très différemment aux conflits, non seulement au point de vue militaire mais aussi civilo-militaire, ce qui est très dynamique. Ceci affecte non seulement le positionnement de ces acteurs par rapport au problème mais aussi l'étendue de leur coopération en vue de résoudre une crise donnée. Nous avons constaté cela en République centrafricaine, notamment.

Les défis ne se limitent plus aux défis traditionnels que nous rencontrons sur le terrain en faisant notre travail : l'action humanitaire est désormais victime d'autres considérations politiques ou idéologiques. C'est ainsi que lors des conflits récents, la vie des travailleurs humanitaires a souvent été menacée, parfois davantage que celle

des combattants eux-mêmes. Certains ont été enlevés, et des installations humanitaires ont été pillées.

Il y a aussi la question de l'accès humanitaire, que certains considèrent à tort comme faisant partie du processus de résolution des conflits, ce qui complique davantage la façon dont les questions humanitaires sont abordées.

### **Vous avez travaillé avec l'Organisation de l'unité africaine (OUA), et maintenant avec l'UA. Comment le nouveau cadre institutionnel et normatif de l'UA a-t-il affecté la coopération avec le CICR ?**

Il ne fait aucun doute que les deux organisations ont des objectifs différents, que ce soit en termes d'institutions ou de normes. La création de certaines institutions, notamment le CPS et la Force africaine en attente (FAA), ont rendu indispensable une coopération plus substantielle avec des organisations comme la nôtre en matière d'application du DIH. Nous agissons auprès des armées nationales, des organismes régionaux et de l'UA en matière de mise en œuvre du DIH.

Lors de récents conflits, la vie des travailleurs humanitaires a souvent été menacée, parfois davantage que celle des combattants eux-mêmes

Par exemple, le CICR fournit un appui technique et juridique aux opérations de soutien à la paix de l'UA, et appuie cette dernière dans le développement du cadre juridique, normatif et opérationnel de ces opérations de paix. Contrairement au passé, nous n'agissons plus seulement lors de crises spécifiques, nous agissons aussi dans les processus de développements normatifs que l'UA entreprend pour faire face à ces crises.

### **Vous avez mentionné que la collaboration entre le CICR et l'UA porte notamment sur le développement et la mise en place de la FAA. Comment la future Capacité africaine de réponse immédiate aux crises (CARIC) affecte le travail déjà effectué concernant la FAA, notamment du point de vue du travail du CICR et de l'application du DIH ?**

Je pense que les deux initiatives ont le même but, et que la création de la CARIC fait partie intégrante du processus de mise en place de la FAA. Nous avons participé au processus d'opérationnalisation de la FAA, notamment en matière de formation ainsi que de développement de scénarios, en

relation avec la dimension humanitaire du maintien de la paix et l'application des normes du DIH.

Personnellement, je constate un certain degré de convergence entre les deux initiatives car la CARIC va devenir la capacité de déploiement rapide de la FAA. Je pense que le document sur la CARIC contient des propositions qui accordent une grande flexibilité à l'UA et aux régions, notamment en matière de prise de décisions.

L'UA cherche à promouvoir les règles applicables du droit international

### **Quels progrès avez-vous constaté en termes d'intégration des règles du DIH au sein des structures et processus des opérations de soutien à la paix de l'UA, et en matière de respect de ces règles sur le terrain ?**

Aujourd'hui, l'UA fait des efforts non seulement dans le développement des cadres normatifs mais aussi dans les règles d'engagement de ses opérations de soutien à la paix. Nous constatons qu'il existe sur cette question un fort degré de collaboration entre l'UA et les pays contributeurs de troupes. En plus d'intégrer le droit humanitaire international dans ses cadres stratégiques, l'UA cherche à promouvoir les règles applicables du droit international.

Il est largement acquis que le DIH s'applique à toutes les opérations de soutien à la paix de l'UA, et des mécanismes sont en train d'être mis en place pour l'intégrer au sein des diverses structures et cadres normatifs des opérations de soutien à la paix. De grands efforts sont déployés pour assurer l'intégration du DIH au sein des règles d'engagement et des procédures opérationnelles standard applicables aux missions de l'UA.

S'il peut y avoir un débat sur la date à laquelle les règles d'engagement seront mises en œuvre, il est indéniable que l'UA fait des efforts pour assurer l'application du DIH.

Du côté des pays contributeurs de troupes et des États membres, de grands efforts sont déployés pour mettre en place des mécanismes d'application du DIH, tels que des procédures judiciaires militaires. Nous fournissons aussi systématiquement aux pays une formation pré-déploiement avant que leurs soldats ne soient déployés; presque toutes les troupes déployées au sein des missions de soutien à la paix de l'UA ont suivi une formation pré-déploiement sur les normes du DIH et les mandats des opérations de soutien à la paix.

Par exemple, nous fournissons systématiquement une formation pré-déploiement à tous les pays contributeurs

de troupes de la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM), qui couvre les principaux aspects du mandat de la mission et les procédures opérationnelles standard applicables (notamment celles ayant trait à la protection des civils).

**Quelles sont les principales difficultés en matière d'application du DIH sur le terrain et du comportement des soldats de la paix? Pensez-vous qu'il reste encore beaucoup à faire, notamment au niveau de l'UA ?**

Je pense qu'il faudrait mettre tout d'abord une plus grande emphase sur la formation pré-déploiement, qui couvre des sujets primordiaux tels que le mandat de la mission et les obligations liées aux DIH et aux droits de l'homme.

Ensuite, l'UA et les pays contributeurs de troupes doivent absolument poursuivre leurs efforts pour mettre en place des mécanismes sanctionnant les violations du DIH et des droits de l'homme. Nous sommes encore loin du niveau « zéro incident ». Les mesures préventives mais aussi punitives doivent être constamment renforcées et appliquées.

**À ce sujet, estimez-vous qu'il existe un mécanisme clair au niveau de l'UA permettant de répondre de manière systématique et institutionnalisée aux violations du DIH et des droits de l'homme par les soldats de la paix, ou bien cela se fait-il de manière ad hoc ?**

Il reste beaucoup à faire sur ce sujet. L'infrastructure nécessaire pour punir les violations du DIH et des droits de l'homme

existe dans le cadre normatif de la FAA : les principaux pays contributeurs de troupes doivent ensuite disposer de la législation nécessaire pour poursuivre et punir leurs soldats s'étant rendus coupables de telles violations. L'UA aura un rôle résiduel, qui se limitera à l'enquête et à la documentation des violations. Il est donc primordial que les structures nécessaires à la tenue d'enquêtes et à la documentation des violations soient en place, tant au niveau des missions qu'au niveau stratégique. Toutefois, la nature de la situation requiert parfois des processus ad hoc impliquant des enquêtes indépendantes.

**Comment le CPS peut-il s'améliorer en ce qui concerne la mise en œuvre du DIH ?**

La principale question est de savoir comment les décisions et déclarations du CPS sur le sujet peuvent être traduites en mesures concrètes, que ce soit au niveau des États membres ou en lien avec un thème en particulier.

Le CPS a le mandat et le cadre institutionnel, mais la difficulté est de savoir comment concrétiser ces honorables dispositions. Les États membres et l'UA vont devoir comprendre que trouver et appliquer « des solutions africaines aux problèmes africains » requiert un CPS et des organes et structures de l'UA efficaces et dotés des moyens nécessaires pour accomplir leur mandat.

Je pense que ce sont les grandes questions que l'UA doit se poser. Pourquoi les avis et décisions du CPS n'ont pas un impact immédiat sur un conflit ou une situation donnée ? Les décisions du CPS commenceront à avoir l'impact désiré une fois que ces problèmes seront résolus.

### À propos de l'ISS

L'Institut d'Études de Sécurité est une organisation africaine œuvrant au renforcement de la sécurité humaine sur le continent. Elle effectue de la recherche indépendante et reconnue, fournit des analyses et conseils sur les politiques provenant d'experts, tout en menant des formations pratiques et de l'assistance technique.

### Les personnes qui ont contribué à ce numéro

Solomon A Dersso, ISS Addis Abéba

Hallelujah Lulie, ISS Addis Abéba

Liesl Louw-Vaudran, Consultante

Yolande Bouka, Chercheure CPRA Nairobi

Jean-Guilhem Bargues, Traducteur

Damien Larramendy, Réviseur

### Contact

#### Solomon A Dersso

Responsable du Programme de rapport du CPS

ISS Addis Abéba

Email: [sayeledersso@issafrica.org](mailto:sayeledersso@issafrica.org)

### Les bailleurs de fonds



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

### ISS Pretoria

Block C, Brooklyn Court  
361 Veale Street  
New Muckleneuk  
Pretoria, South Africa  
Tel: +27 12 346 9500  
Fax: +27 12 460 0998  
[pretoria@issafrica.org](mailto:pretoria@issafrica.org)

### ISS Addis Ababa

5th Floor, Get House  
Building, Africa Avenue  
Addis Ababa, Ethiopia  
Tel: +251 11 515 6320  
Fax: +251 11 515 6449  
[addisababa@issafrica.org](mailto:addisababa@issafrica.org)

### ISS Dakar

4th Floor, Immeuble Atryum  
Route de Ouakam  
Dakar, Senegal  
Tel: +221 33 860 3304/42  
Fax: +221 33 860 3343  
[dakar@issafrica.org](mailto:dakar@issafrica.org)

### ISS Nairobi

Braeside Gardens  
off Muthangari Road  
Lavington, Nairobi, Kenya  
Tel: +254 72 860 7642  
Fax: +254 73 565 0300  
[nairobi@issafrica.org](mailto:nairobi@issafrica.org)