



Commentaire

6 février 2019

Par International Crisis Group

Huit priorités pour l'Union africaine en 2019

Dans ce commentaire, qui s'inscrit dans le sillage de notre liste annuelle des dix conflits à suivre (Ten Conflicts to Watch) et de notre alerte précoce à l'intention de l'UE (EU Watch List), Crisis Group se penche sur les défis que l'année 2019 réserve au continent africain et à l'Union africaine (UA), à la veille de son sommet de février. Les grandes tendances identifiées dans ces deux publications se retrouvent ici : des transitions s'imbriquent les unes dans les autres.

La première transition se joue au niveau local, où des gouvernements bien établis sont confrontés à un dangereux mélange d'agitation sociale et de contestation politique. L'année 2019 vient de commencer, mais elle porte déjà les stigmates de la répression violente au Soudan, au Zimbabwe et au Cameroun, et de blessures plus anciennes causées par des crises persistantes en République centrafricaine, au Mali, en Somalie ou au Soudan du Sud. La remarquable transition observée en Ethiopie fait office de puissant contrepoids, mais à bien trop d'endroits – comme ailleurs dans le monde – les régimes autocratiques, les élites immuables, le comportement prédateur de l'Etat et la corruption alimentent la colère populaire. L'Union africaine sera-t-elle en mesure de relever ces défis? C'est la question à laquelle nous tentons de répondre ici.

Ceci m'amène à la deuxième transition, en cours au niveau régional : face à des crises persistantes et apparemment inextricables et déterminée à empêcher les puissances non africaines de poursuivre leurs propres objectifs sur le continent, l'Union africaine cherche des moyens de mieux répondre aux problèmes liés à la paix et à la sécurité. Des avancées diplomatiques notables ont été réalisées l'année

dernière, sous la direction de Moussa Faki Mahamat, président de la Commission de l'UA : l'organisation régionale a apaisé les tensions avant des élections difficiles à Madagascar ; elle a désamorcé la crise autour du processus de révision constitutionnelle aux Comores ; et elle a réuni autour de la table les parties prenantes de la crise en RCA, bien que la mise en œuvre de l'accord ainsi trouvé reste un défi. Mais l'approche globale de l'UA présente des lacunes.

En particulier, le Conseil de paix et de sécurité (CPS), chargé de préserver la stabilité du continent, est plus hésitant depuis que la Conférence de l'UA est revenue sur sa décision de décembre 2015 d'envoyer une force d'intervention au Burundi. De même, son ordre du jour est de plus en plus rempli de délibérations thématiques sur des sujets importants comme le mariage précoce et les mouvements illicites de capitaux, mais au détriment des débats sur les conflits existants et émergents. Lors du sommet de l'UA de juillet, les dirigeants ont mis un frein au travail du CPS sur le Sahara occidental afin de rassurer le Maroc, qui a réintégré l'UA en 2017 après une absence de 33 ans, et ont mandaté une troïka de chefs d'Etat et le président de la Commission de l'UA pour tenter de résoudre ce conflit sous la supervision de

la Conférence de l'UA. Ce malheureux précédent pourrait sérieusement nuire à la capacité du CPS de faire entendre sa voix lors de crises futures. Ce qu'il faut maintenant, c'est le type de réformes institutionnelles dont le président rwandais Paul Kagame s'est fait le champion (avec des succès variables et inégaux). L'UA doit aussi faire preuve de l'assurance politique nécessaire pour s'impliquer dans les affaires intérieures en toute légitimité tout en étant sensible aux réalités locales, ce qui manque généralement à l'Occident.

La troisième et la plus vaste de ces transitions se déroule sur la scène mondiale, où l'évolution des relations de pouvoir ravive la politique à l'ancienne des grandes puissances. L'impact sur le continent n'est peut-être pas immédiatement évident, mais il est néanmoins palpable : l'engagement économique accru de la Chine ; les incursions politiques et militaires intermittentes de la Russie (notamment en Libye, en République centrafricaine ou au Soudan) ; et l'intérêt renaissant des États-Unis, moins une conséquence de l'attention portée au bien-être du continent que de la rivalité croissante avec Beijing, après une période de moindre attention portée à l'Afrique sauf en

matière de lutte contre le terrorisme. En principe, un tel regain d'intérêt pour l'Afrique et ses affaires pourrait être de bon augure ; mais il est motivé par une lutte frénétique d'influence plutôt que par la recherche de stabilité, de paix ou de développement.

Comme je l'ai signalé, l'année 2019 commence à peine, mais le bilan de l'UA est déjà mitigé. En janvier, face à une crise électorale en République démocratique du Congo (RDC), l'UA a d'abord laissé entendre qu'elle prendrait une position audacieuse avant de se replier dans le silence et la confusion lorsque ses efforts ont été repoussés par Kinshasa. Ailleurs – du Soudan au Cameroun –, elle a eu du mal à faire sentir son influence. De la réforme des institutions à la supervision sûre et crédible des transitions politiques, en passant par le règlement des conflits et des crises, la liste des défis de l'UA est longue. L'année 2019 commence à peine, il y a amplement le temps de corriger le tir.

Robert Malley

Président-Directeur général de Crisis Group

1. Réformes institutionnelles

Contrairement aux anciens présidents de la Conférence de l'UA, largement cantonnés à un rôle figuratif, le président rwandais Paul Kagame a poursuivi énergiquement son programme de réformes et a exercé une influence considérable sur les orientations prises par l'organisation en 2018. Mais il reste encore beaucoup à faire. Apôtre désigné des réformes, Kagame doit rester activement impliqué et travailler avec le président entrant de l'UA, le président égyptien Abdel Fattah el-Sissi, et le président de la Commission, Moussa Faki, pour continuer à faire avancer ce chantier.

Le bilan du président rwandais a beau être mitigé, ses efforts en 2018 ont suscité un véritable élan et ont été couronnés de plusieurs succès concrets. En mars, il est parvenu à un

accord pour établir une zone continentale de libre-échange, qui vise à créer un marché unique africain avec libre circulation et union monétaire, après plus de six ans de discussions. Près de 50 pays ont signé le traité, et dix-neuf l'ont déjà ratifié, soit trois de moins que les 22 nécessaires pour qu'il entre en vigueur. Bien que Kagame n'ait pas atteint ses ambitieux objectifs, ses efforts de rationalisation ont porté ses fruits. Lors du sommet extraordinaire de novembre, les dirigeants africains ont décidé de regrouper les départements des affaires politiques et de la paix et de la sécurité, ainsi que les départements des affaires économiques et du commerce et de l'industrie, ramenant le nombre total de portefeuilles de huit à six.¹ Enfin, Kagame a réussi à obtenir

des changements qui rendront le processus de sélection du président de la Commission, de son adjoint et des six commissaires plus rigoureux, bien que ces changements n'aient pas donné au président le pouvoir de désigner les hauts dirigeants de la Commission ou de les rendre directement responsables devant le président, comme proposé initialement.²

Il reste beaucoup à faire. Les tentatives visant à rendre l'UA plus transparente et autonome sur le plan financier progressent, mais lentement. Lors du sommet de juillet, les dirigeants ont adopté des mesures pour renforcer la crédibilité et la transparence du processus budgétaire de l'UA, notamment en prévoyant la participation des ministres des Finances à son élaboration et en imposant des limites de dépenses. L'UA a également décidé d'être plus sévère face aux Etats membres qui ne s'acquittent pas intégralement et en temps voulu de leurs cotisations, ce qui va gagner en importance à mesure que l'UA diminuera sa dépendance à l'égard des donateurs. Cependant, seulement la moitié des Etats membres envisagent de recouvrer la taxe de 0,2 pour cent sur « tous les biens éligibles » importés en Afrique, qui est censée servir à financer l'UA, et certains refusent tout simplement de la mettre en place.

Pendant ce temps, les réformes visant à renforcer les mécanismes de paix et de sécurité de l'UA ont peu progressé. La confusion persistante sur le partage de responsabilité entre les Etats membres, les communautés économiques régionales (CER) et l'UA est particulièrement préoccupante. L'Acte constitutif et les documents d'orientation de l'UA ne sont pas clairs. Néanmoins, le principe de « subsidiarité », qui donne aux CER l'initiative en matière de paix et de sécurité dans leurs régions respectives, a pour la première fois été explicitement approuvé par les dirigeants en novembre, rendant l'intervention de l'UA presque impossible lorsque les régions sont dans l'impasse sur des crises spécifiques, à moins qu'elle y soit invitée.

Le processus de réforme offre l'occasion de revoir les relations de travail entre l'UA et les CER. Un cadre clair pour le partage de l'analyse

et de l'information devrait être établi, et les mécanismes existants, tels que les réunions régulières entre le CPS et ses équivalents régionaux, devraient être mis en œuvre. Cela créera de la confiance entre les CER et l'UA, garantissant une participation accrue des organes régionaux aux efforts de l'UA en matière de paix et de sécurité, et pourra également contribuer à lever certains des obstacles politiques à l'action collective et à la prise de décision.

Les efforts pour réformer et renforcer le CPS se sont enlisés. Kagame voulait faire en sorte que les Etats membres siégeant au Conseil soient à la fois engagés et en mesure de s'acquitter efficacement de leurs responsabilités. Il espérait aussi examiner et suggérer des améliorations aux méthodes de travail du CPS. Ces efforts n'ont pas encore porté leurs fruits, se heurtant à la volonté des Etats membres de préserver leur propre pouvoir plutôt que de céder à Addis-Abeba. Idéalement, le processus entrepris par Kagame se poursuivrait dans le but que les Etats membres ne choisissent comme membres du Conseil que des pays qui remplissent les critères énoncés dans le Protocole relatif à la création du CPS, y compris un engagement à respecter les principes de l'UA, à respecter la gouvernance constitutionnelle, à doter les missions à Addis et à New York d'un personnel suffisant, à contribuer financièrement au Fonds pour la paix et à participer aux opérations de soutien de la paix.³

Avec tout ce qui reste à faire en matière de réforme institutionnelle, le départ de Kagame va se faire âprement sentir, d'autant plus que le nouveau président de l'UA, l'Égyptien Abdel Fattah al-Sissi, s'est fermement opposé à certains aspects de ce programme. Cela s'explique en partie par le fait que Le Caire préfère que l'UA reste neutre dans les conflits et les crises du continent ; sa propre suspension de l'UA après l'éviction de l'ancien président Mohamed Morsi en 2013 a laissé au pays un goût amer, et il souhaite réduire l'influence de la Commission. Les craintes que Sissi cherche à revenir sur les progrès déjà réalisés semblent exagérées : l'Égypte s'est publiquement engagée à continuer le processus de réforme.⁴

2. Burundi

Le Burundi est en crise depuis la décision controversée du président Pierre Nkurunziza, en avril 2015, de briguer un troisième mandat. Ceci a provoqué d'importantes manifestations, une tentative de coup d'Etat, des attaques de l'opposition armée, des assassinats ciblés et des représailles brutales. Le gouvernement s'est depuis engagé dans une guerre de faible intensité contre les insurgés armés et a réprimé brutalement des manifestants pacifiques. La violence, la hausse du chômage, l'absence des services de base et l'accroissement des fractures sociales ont contraint plus de 430 000 Burundais à fuir le pays, selon les chiffres de l'ONU.⁵ En mai 2018, un référendum organisé dans un climat de peur et d'intimidation a validé des amendements constitutionnels renforçant le pouvoir du gouvernement et ouvrant la voie au démantèlement des quotas ethniques au sein du parlement, du gouvernement et des organismes publics (y compris l'armée). Ces quotas, destinés à protéger la minorité tutsi, constituaient un élément essentiel de l'accord d'Arusha de 2000, qui a mis fin à la longue guerre civile burundaise.⁶ En bref, il existe des risques importants de détérioration violente et une implication extérieure est nécessaire de toute urgence.

Cependant, l'UA se heurte à des obstacles considérables à cet égard. Son rôle au Burundi a sensiblement diminué après la tentative infructueuse du CPS de déployer une force de protection et de prévention des conflits en janvier 2016.⁷ Plus récemment, les relations entre la Commission de l'UA et le Burundi se sont fortement détériorées. Le 30 novembre 2018, le gouvernement a émis un mandat d'arrêt à l'encontre de l'ancien président burundais Pierre Buyoya, haut représentant de l'UA pour le Mali et le Sahel, l'accusant de complicité dans l'assassinat en 1993 de Melchior Ndadaye, premier président burundais issu de la majorité hutu. Le même jour, le gouvernement a boycotté le sommet de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), qui devait débattre d'un rapport sur la

médiation entre les forces politiques burundaises. Enfin, après que Faki a appelé toutes les parties à s'abstenir de mesures « susceptibles de rendre plus difficile la recherche d'une solution consensuelle », des manifestants en colère soutenus par le gouvernement sont descendus dans les rues de la capitale. En d'autres termes, le président Nkurunziza semble pousser le Burundi vers l'isolement, renforcer sa base et prévenir toute tentative de l'UA ou de la CAE de parvenir à un compromis avant l'élection présidentielle de 2020.

Malgré ces obstacles, l'UA devra s'efforcer de se réengager activement avant ce scrutin : en exhortant le gouvernement à ouvrir l'espace politique avant l'élection de 2020 et à laisser les partis politiques faire campagne librement ; en insistant pour que ses observateurs des droits humains et ses experts militaires soient autorisés à rester sur le terrain ; et en exhortant le gouvernement à signer un protocole permettant à ce personnel de l'UA de s'acquitter pleinement de son mandat. A l'approche du scrutin, l'UA devrait progressivement augmenter le nombre de ses observateurs et de ses conseillers afin de préparer le terrain pour une mission d'observation électorale de long terme.

Etant donné les événements de décembre, le rôle de la Commission et de son président sera probablement limité ; l'intervention devra avoir lieu au niveau des chefs d'Etat. En particulier, l'UA devrait envisager de ressusciter la délégation de haut niveau qu'elle a nommée en février 2016 (composée de l'Afrique du Sud, de l'Ethiopie, du Gabon, de la Mauritanie, et du Sénégal), ou une structure similaire, pour aider à parvenir à un consensus régional sur le processus de médiation et pour interagir directement avec Nkurunziza. Une alternative pourrait être, pour l'UA, d'encourager les garants d'Arusha (outre l'UA, l'Afrique du Sud, l'Ethiopie, le Kenya, l'Ouganda, la RDC, le Rwanda, la Tanzanie, et les Etats-Unis, ainsi que l'Union européenne et l'ONU) à former un groupe de contact pour remplir un mandat similaire.⁸

En outre, le CPS devrait se réunir régulièrement au sujet du Burundi, en particulier à l'approche du scrutin, lorsque le risque d'escalade

de la violence sera accru. Cela sera toutefois difficile si le Burundi est élu au Conseil en février comme prévu.

3. Cameroun

Longtemps considéré comme un îlot de relative stabilité dans une région en proie aux troubles, le Cameroun s'enfoncé progressivement dans la guerre civile à mesure que la crise dans les deux régions anglophones du pays s'aggrave. Les manifestations d'octobre 2016 contre l'usage croissant du français dans les systèmes éducatifs et juridiques de ces régions ont laissé place à des protestations plus larges contre la marginalisation de la minorité anglophone du Cameroun, qui représente environ un cinquième de la population. Le refus du gouvernement central de reconnaître les doléances des anglophones ou d'engager le dialogue avec leurs représentants, conjugué à la répression violente et à l'arrestation de militants, a alimenté la colère et poussé de nombreux manifestants, qui à l'origine revendiquaient l'autonomie et la consolidation des droits, à rejoindre les groupes séparatistes. L'élection présidentielle contestée d'octobre a encore aggravé les tensions politiques et exacerbé les clivages ethniques : le président Paul Biya, au pouvoir depuis 36 ans, a remporté un scrutin douteux dans lequel peu d'anglophones ont pu voter.⁹

Environ huit milices séparatistes combattent désormais les forces de sécurité camerounaises et les groupes « d'autodéfense » pro-gouvernementaux. Depuis septembre 2017, les combats ont tué au moins 500 civils, forcé 30 000 personnes à fuir vers le Nigeria voisin et fait 437 000 déplacés au Cameroun, selon les chiffres des Nations unies. Au moins 200 soldats, gendarmes ou policiers sont morts dans les violences – plus qu'au cours des cinq années de lutte contre Boko Haram dans l'Extrême-Nord – et 300 autres ont été blessés. Dans les rangs des séparatistes, on compte plus de 600 victimes.

Dans l'ensemble, le gouvernement a manifesté sa détermination à écraser l'insurrection plutôt qu'à répondre aux préoccupations des anglophones. Dans un geste salubre, mi-décembre, les autorités ont libéré 289 détenus anglophones, mais il n'est pas certain que le gouvernement ait vraiment changé de stratégie : des centaines de personnes, y compris des dirigeants séparatistes, sont toujours incarcérées. Par ailleurs, rien ne permet de dire que cette mesure à elle seule convaincra les séparatistes purs et durs de dialoguer plutôt que de se battre.

Etablir une relation de confiance constitue une première étape essentielle. Les mesures en ce sens devraient comprendre la libération par le gouvernement de tous les prisonniers politiques anglophones encore détenus, un engagement de cessez-le-feu de part et d'autre et le soutien au projet de conférence anglophone, qui permettrait aux anglophones de choisir ceux qui les représenteront dans des négociations plus larges. Ces mesures pourraient ouvrir la voie à des pourparlers entre le gouvernement et les responsables anglophones, suivis d'un dialogue national inclusif qui examinerait les possibilités de décentralisation ou de fédéralisme.

Pourtant, jusqu'à présent, l'UA a été étonnamment discrète sur la crise anglophone, malgré le nombre élevé de victimes et le danger d'un conflit civil plus large. Le Cameroun n'est pas à l'ordre du jour du CPS ; le Conseil a accepté que le gouvernement qualifie la crise d'affaire interne, alors même qu'elle menace la stabilité régionale. Faki, le président de la Commission de l'UA, s'est rendu à Yaoundé en juillet et a fait des déclarations condamnant l'escalade de la violence, mais la gravité de la crise exige un engagement accru et plus constant de l'UA.

Une approche proactive sera nécessaire, car il est très peu probable que Biya, un sceptique de longue date de l'UA qui assiste rarement aux réunions de l'organisation, l'invite à intervenir.

Lors du sommet de l'UA en février, les dirigeants pourraient charger le Conseil d'organiser des réunions régulières sur le Cameroun et appeler Faki à redoubler d'efforts pour réunir

les parties autour de la table. Ils devraient aussi appeler à mettre en œuvre les mesures de confiance énumérées ci-dessus et à entamer un dialogue national. A cette fin, les chefs d'Etat devraient déclarer que toute obstruction pourrait conduire à des sanctions contre des individus faisant entrave à la paix, du côté du gouvernement comme du côté des séparatistes.

4. République centrafricaine

Les affrontements qui ont marqué l'année 2018 dans la capitale Bangui et dans un certain nombre de grandes villes illustrent la menace vitale que constituent les groupes armés – un mélange de milices progouvernementales, d'anciens rebelles, de bandits et d'unités d'autodéfense locales – qui contrôlent une bonne partie du pays. La Minusca, la force de maintien de la paix des Nations unies, n'a pas réussi à neutraliser ces groupes et, par conséquent, elle suscite la méfiance du grand public. De même, l'armée nationale, qui se déploie lentement dans certaines parties du pays, n'a pas été en mesure de limiter les activités prédatrices des groupes armés. La situation humanitaire reste dramatique, avec plus d'un million de personnes déplacées à l'intérieur du pays ou en fuite vers les pays voisins et 2,5 millions de personnes ayant besoin d'assistance, selon l'ONU.

L'entrée en jeu de la Russie a rendu la situation encore plus délicate. Depuis fin 2017, Moscou fournit à l'armée du matériel et des formations, et au président Faustin-Archange Touadéra une protection personnelle, tout en organisant des pourparlers parallèles avec les groupes armés centrafricains à Khartoum. Les deux premières rencontres de ce type ont incité l'UA à relancer ses propres efforts de médiation, au point mort pendant toute l'année 2016, et à convaincre Touadéra de l'intérêt d'un effort unique, sous la houlette de l'Afrique. L'intense diplomatie, notamment de Smaïl Chergui, commissaire à la paix et à la sécurité de l'Union africaine, a conduit l'UA à organiser de nouveaux pourparlers entre le gouvernement et les groupes armés, également à

Khartoum. Un accord a été signé début février, mais doit encore être ratifié. Selon les médias, les négociations ont abouti à un accord sur des patrouilles conjointes et l'intégration de groupes armés au sein des forces de sécurité, ainsi que sur le remaniement du gouvernement pour y inclure des représentants des groupes armés.

Par le passé, les discussions organisées dans des capitales étrangères – impliquant certains groupes armés, mais pas tous – se sont soldées par des promesses non tenues. Les processus de paix locaux en République centrafricaine, souvent initiés par des organisations religieuses, ont en revanche eu un succès modeste, apaisant les tensions intercommunautaires et instituant des trêves temporaires dans certaines régions. Ils ont également pris en compte, en partie, les revendications politiques des groupes armés sans perdre de vue les préoccupations des communautés locales dans lesquelles ils opèrent.

Une nouvelle approche de la médiation impliquant une pression militaire internationale accrue sur les groupes armés et, dans la mesure du possible, des tentatives de négociation avec ces mêmes groupes au niveau local, favoriserait une solution politique durable en RCA. Cette approche reconnaîtrait également que beaucoup de ces groupes ont des objectifs locaux auxquels il n'est pas possible de répondre sans la participation de la population locale. A cette fin, et dans le sillage de l'accord de Khartoum, l'UA devrait relocaliser ses efforts de médiation en RCA et organiser des discussions distinctes avec les parties ayant des intérêts dans une zone de conflit donnée, ainsi que

des dialogues communautaires visant à apporter des solutions à des griefs strictement locaux. Idéalement, ces initiatives locales conduiraient à une seconde phase de consultation avec des groupes ayant des revendications nationales et des liens avec des Etats régionaux, fournissant un cadre plus réaliste pour un programme de médiation nationale. Le Tchad et le Soudan offrent un soutien ou un refuge sûr à certaines factions insurgées, dont beaucoup de membres sont originaires de ces pays voisins. Il est

crucial qu'ils acceptent de mettre fin à ce soutien et de rapatrier les combattants.

La proposition de septembre de nommer un émissaire conjoint UA-ONU semble avoir été abandonnée. Si tel est le cas, une structure devra néanmoins être mise en place pour trouver un consensus entre Bangui et les principaux gouvernements de la région, au premier rang desquels le Tchad et le Soudan, dans le but de garantir l'adhésion à la médiation de l'UA et de réduire le soutien des pays voisins aux groupes insurgés en RCA.

5. République démocratique du Congo

Une crise politique s'est déclenchée en RDC à la suite de l'élection présidentielle de décembre dernier. L'élection a opposé Emmanuel Ramazani Shadary, candidat soutenu par le président sortant Joseph Kabila, à deux figures de l'opposition, Félix Tshisekedi et Martin Fayulu, ce dernier ayant le soutien de Jean-Pierre Bemba et Moïse Katumbi, des poids lourds politiques empêchés de se présenter. Bien que le décompte officiel ait donné une courte avance à Tshisekedi, un dépouillement parallèle par l'Eglise catholique congolaise, confirmé par des fuites de la commission électorale, a révélé que le scrutin s'était soldé par la victoire écrasante de Fayulu. De toute évidence, Kabila et ses alliés ont truqué les résultats en faveur non pas de leur candidat initialement favori – dont la victoire aurait suscité beaucoup d'incrédulité et aurait uni l'opposition – mais du candidat de l'opposition qu'ils estimaient acceptable. En réponse, Fayulu a déposé un recours devant la Cour constitutionnelle, la plus haute juridiction du pays.

La plupart des diplomates africains et occidentaux ont d'abord réagi avec modération. A l'opposé, les dirigeants africains réunis de façon ad hoc par Kagame, alors président en exercice de l'UA, ont publié une déclaration étonnamment audacieuse le 17 janvier. En plus d'émettre de « sérieux doutes » sur les résultats provisoires, elle appelait à suspendre la proclamation des résultats définitifs et annonçait

l'envoi en urgence d'une délégation de haut niveau à Kinshasa pour aider à désamorcer la crise postélectorale.¹⁰ Kinshasa a rapidement réagi pour éviter toute action en ce sens : faisant fi de l'UA et de Kagame, la Cour constitutionnelle a refusé de retarder sa décision et a rejeté l'appel de Fayulu, confirmant ainsi la prétendue victoire de Tshisekedi. La SADC (Communauté de développement d'Afrique australe) et plusieurs dirigeants de la région, dont certains avaient semblé soutenir la déclaration de l'UA, ont vite reconnu la présidence de Tshisekedi. L'UA a annulé la visite de haut niveau annoncée, prenant note de la décision de la Cour et signalant sa volonté de travailler avec le nouveau gouvernement. Le reste de la communauté internationale lui a rapidement emboîté le pas.

Cet épisode a été préjudiciable à l'UA. Tout d'abord, son incapacité à mettre un terme à la manipulation de l'élection congolaise a soulevé de nouveaux doutes quant à sa capacité à faire respecter les normes électorales et de gouvernance. La décision de Kagame de contourner le CPS au profit d'une réunion apparemment aléatoire de dirigeants a remis en question l'autorité du Conseil. Mais c'est l'ensemble du continent qui pourrait payer le plus lourd tribut si l'UA, échaudée par cette humiliation, était à l'avenir dissuadée d'agir dans des situations semblables, donnant implicitement le feu vert aux régimes autocratiques pour continuer à truquer des élections en toute impunité.

Même en RDC, l'UA peut encore jouer un rôle. En dépit de ce contexte très controversé, le nouveau président et son gouvernement ont la responsabilité de se concentrer sur la stabilisation du pays et d'éviter que les conflits internes n'aient des répercussions sur le reste de la région. Tshisekedi devra évidemment travailler avec Kabila, qui jouit d'une large majorité au parlement nouvellement élu. Mais les

dirigeants de l'UA devraient vivement encourager Tshisekedi à démontrer son indépendance vis-à-vis de l'ancien régime et à tendre la main à Fayulu ainsi qu'à ses partisans pour construire une large coalition. La RDC devrait rester à l'ordre du jour du CPS en particulier, car la contestation à l'Est risque de s'aggraver, ce qui pourrait également exacerber les tensions déjà vives entre le Rwanda, l'Ouganda et le Burundi.

6. Somalie

La manipulation par le gouvernement fédéral somalien de l'élection présidentielle de décembre dans l'Etat du Sud-Ouest témoigne des nombreuses tensions persistantes dans le pays, en particulier entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des Etats fédérés. Cela pourrait aussi créer davantage d'instabilité. Après de multiples retards, le scrutin controversé s'est finalement tenu et c'est Abdiasis Mohammed « Laftagareen », ancien membre du Parlement et ministre, qui l'a emporté. Sa victoire était assurée puisque Mogadiscio avait ordonné l'arrestation de son opposant, le populaire salafiste Mukhtar Robow « Abu Mansur », un ancien dirigeant d'Al-Shabaab, et déployé des troupes éthiopiennes dans les villes clés pour réprimer la colère qui en résultait. Ce faisant, le gouvernement fédéral a pris un risque important : s'aliéner l'énorme circonscription du clan Robow, exacerber le sentiment anti-éthiopien et indiquer aux autres transfuges d'Al-Shabaab que renoncer à leur lutte pouvait les conduire en prison. Surtout, Mogadiscio a laissé passer une occasion de créer un modèle de partage du pouvoir local avec un islamiste conservateur qui pourrait potentiellement servir de passerelle vers la communauté salafiste et saper le soutien à l'insurrection d'Al-Shabaab.

La crise dans le Sud-Ouest illustre la détermination du président Mohamed Abdullahi « Farmajo » Mohamed à limiter le pouvoir des hommes politiques régionaux. C'est aussi une manifestation des tendances de plus en plus centralisatrices de son gouvernement, contre lesquelles Crisis Group a déjà mis en garde.¹¹

Les décisions ultérieures d'expulser Nicholas Haysom, représentant spécial pour la Somalie du secrétaire général des Nations unies, pour avoir remis en cause le fondement juridique de l'arrestation de Robow, et d'exécuter un certain nombre de prisonniers d'Al-Shabaab, satisfont la base politique de Farmajo mais ne favorisent pas la stabilité du pays. Les acquis des dix-huit derniers mois – y compris l'accord sur la Feuille de route pour une politique inclusive, l'adoption de l'Architecture de sécurité nationale et l'engagement en faveur du Plan de transition pour la Somalie – risquent d'être fragilisés, voire ébranlés.

L'UA a adopté une approche axée sur la sécurité en Somalie depuis le premier déploiement de l'Amisom, la mission de maintien de la paix de l'UA en Somalie, en janvier 2007. Cela a limité la capacité de l'organisation à contribuer efficacement à une solution politique durable au conflit. (La Mission d'assistance des Nations Unies en Somalie, la Manusom, s'est intéressée à la situation politique jusqu'à maintenant.) Le retrait prévu des forces de l'Amisom, qui devrait s'achever en 2020, rend d'autant plus impératif le renforcement de la dimension politique de l'engagement de l'UA pour que les gains territoriaux et politiques obtenus par la force contre Al-Shabaab ne soient pas perdus. Le CPS a reconnu l'importance de cette démarche, invitant la Commission, dans un communiqué de février 2018, à « garantir une approche politique cohérente et unifiée sur la Somalie ». C'est un peu tard. Toute stratégie politique élaborée par l'UA devrait donc compléter et non

pas dupliquer celles qui existent déjà en tenant compte de la division des tâches entre l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), l'UA et l'ONU, ainsi que les partenaires bilatéraux de la Somalie. Elle devrait également identifier clairement et exploiter les avantages

comparatifs de l'UA, notamment l'accès d'Amisom à de vastes régions du pays interdites à l'ONU et à d'autres partenaires, ainsi que son potentiel d'arbitre relativement neutre dans la région.

7. Soudan du Sud

L'année 2019 offre un fragile espoir de voir les combats diminuer au Soudan du Sud, après cinq années d'un conflit civil brutal qui a fait 400 000 morts et près de quatre millions de déplacés à l'intérieur et à l'extérieur du pays. En septembre 2018, le président Salva Kiir et son principal rival, Riek Machar, l'ancien vice-président devenu chef des rebelles, ont signé un accord de partage du pouvoir. La violence a baissé en intensité et, pour le moment, c'est une raison suffisante pour soutenir ce fragile accord. Négocié par les présidents soudanais Omar el-Béchir et ougandais Yoweri Museveni, les dirigeants de la région qui ont le plus à perdre au Soudan du Sud, il ne constitue pas un règlement définitif du conflit. Mais il ouvre la porte à une nouvelle série de négociations qui pourraient conduire à un gouvernement d'union et, un jour, à des élections.

Il y a néanmoins des raisons d'être sceptique. Ce nouvel accord se fonde sur un pacte précédent, conclu en août 2015, qui est devenu caduc moins de douze mois après sa signature, déclenchant une recrudescence des combats. En appelant à des élections en 2022, l'accord perpétue la rivalité Kiir-Machar qui risque de provoquer une nouvelle confrontation violente. Il est inquiétant de constater que le dispositif sécuritaire pour la capitale Juba n'est pas encore achevé, de même que les plans pour une armée nationale unifiée. En outre, les donateurs, lassés de financer des transactions infructueuses, attendent des mesures concrètes de Kiir et Machar avant d'engager des fonds. Les Etats-Unis, moteur de longue date de la diplomatie occidentale au Soudan du Sud, ont pris du recul.

Cette prudence et ce cynisme plus général

sont compréhensibles, étant donné les antécédents des parties et le fait qu'elles ont gaspillé des milliards de dollars d'aide par le passé. Mais l'élan est en train de retomber et si cet accord échoue, le pays pourrait bien replonger dans une guerre sanglante.

Bien que l'UA ait occupé dès le départ un rôle secondaire au Soudan du Sud, se bornant principalement à soutenir les efforts de médiation du bloc régional IGAD, elle a un rôle crucial à jouer pour que les choses avancent. Le Comité spécial de haut niveau sur le Soudan du Sud – composé de l'Afrique du Sud, de l'Algérie, du Nigéria, du Rwanda et du Tchad, et connu sous le nom de C5 – fait partie de l'organe chargé de finaliser la formation d'Etats régionaux, dont le nombre et les frontières sont contestés. Pour parvenir à un consensus sur cette question politiquement sensible et très technique, il faudra un engagement constant des chefs d'Etat des pays du C5, qui auraient tout intérêt à s'appuyer sur le soutien du Programme frontière de l'UA et de partenaires dotés des compétences appropriées.

Le nouvel accord est censé être garanti par une région elle-même en pleine mutation – les alliances évoluent à la suite du rapprochement entre l'Ethiopie et l'Erythrée – et qui ne parvient pas à se mettre d'accord sur la forme que devrait prendre un règlement politique durable ni sur la manière d'y parvenir. En renforçant leur engagement au Soudan du Sud, le C5 et le CPS pourraient aider à maintenir l'engagement des dirigeants régionaux pour la sauvegarde de l'accord et les encourager à chercher un consensus pour un règlement plus général qui partage le pouvoir de manière plus équitable entre les groupes et les régions du Soudan du Sud.

8. Soudan

Depuis la mi-décembre 2018 et la fin des subventions sur le pain, des manifestations antigouvernementales ont éclaté dans plusieurs villes du Soudan. Les forces de sécurité ont tué des dizaines de personnes et la répression pourrait encore s'intensifier. Le président Omar el-Béchir, au pouvoir depuis 1989, a déjà survécu à des contestations de son autorité en recourant à une répression brutale. Mais l'ampleur et la nature des protestations, conjuguées au mécontentement aux échelons supérieurs du parti au pouvoir, suggèrent que Béchir a moins de marge de manœuvre cette fois-ci. Au-delà du coût humanitaire immédiat, une effusion de sang importante pourrait compromettre le rapprochement amorcé entre le Soudan et l'Occident, sabordant l'aide future ou la levée des sanctions, ce qui aggraverait les difficultés économiques du pays.¹²

Empêcher autant que possible les violences contre les manifestants devrait constituer la priorité absolue de l'UA. Les dirigeants africains influents à Khartoum devraient mettre en garde publiquement contre le recours à la force létale et exhorter le gouvernement à empêcher tout abus des forces de sécurité. En coulisses, ils devraient encourager Béchir à se retirer et l'y inciter, par exemple en lui garantissant l'asile dans un pays africain ami. Si cela s'avère nécessaire pour faciliter son départ organisé, ils devraient travailler avec le Conseil de sécurité des Nations unies pour demander un report d'un an de l'enquête de la Cour pénale internationale à son sujet pour les atrocités commises pendant la campagne anti-insurrectionnelle au Darfour.

**Addis-Abeba/Nairobi/Bruxelles,
6 février 2019**

Note de fin

1. Les six portefeuilles sont : agriculture, développement rural, économie bleue et environnement durable ; développement économique, commerce et industrie et ressources minérales naturelles ; éducation, science, technologie et innovation ; infrastructures et énergie ; affaires politiques, paix et sécurité ; santé, affaires humanitaires et développement social. « 11^e sommet extraordinaire de l'UA : résumé des principales décisions », communiqué de presse N°05/2018, UA, 18 novembre 2018.
2. Les propositions de réforme initiales de Kagame étaient axées sur quatre recommandations clés : une autonomie financière durable ; la réduction du mandat de l'UA à quatre priorités clés (affaires politiques, paix et sécurité, représentation mondiale et voix unifiée de l'Afrique, et intégration économique) ; le réaligement des institutions ; et l'amélioration de l'efficacité de la gestion. Pour en savoir plus, voir le briefing Afrique de Crisis Group N°135, *Sept priorités pour l'Union africaine en 2018*, 17 janvier 2018 ; le rapport Afrique de Crisis Group N°255, *Nouveau départ pour les relations entre l'Union africaine et l'Union européenne*, 17 octobre 2017 ; et la déclaration de Crisis Group sur l'Afrique, « Douze priorités pour le nouveau président de la Commission de l'Union africaine », 13 mars 2017.
3. Outre les critères mentionnés ci-dessus, le Protocole relatif à la création du CPS stipule également que les candidats à l'adhésion au Conseil doivent contribuer à la promotion et au maintien de la paix et de la sécurité en Afrique ; avoir la capacité et la volonté d'assumer les responsabilités qui incombent aux membres du Conseil ; participer au règlement des conflits, à l'établissement et à la consolidation de la paix aux niveaux régional et continental ; être disposés et en mesure d'assumer la responsabilité d'initiatives régionales et continentales de résolution des conflits ; respecter l'Etat de droit et les droits humains ; et s'engager à respecter ses engagements financiers envers l'Union. « Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine », UA, 9 juillet 2002.
4. Tweet d'Osama Abdel Khalek, @EgyptAbaba, ambassadeur d'Egypte en Ethiopie et représentant permanent auprès de l'Union africaine, 17h22, 3 février 2019.
5. Sur l'économie, voir le rapport Afrique de Crisis Group N°254, *Soutenir la population burundaise face à la crise économique*, 31 août 2018. « Burundi Regional Refugee Response Plan, January - December 2018 », Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, 2018.
6. Commentaire de Crisis Group, « Référendum à haut risque au Burundi », 15 mai 2018.
7. Briefing Afrique de Crisis Group N°122, *Union africaine et crise au Burundi : entre ambition et réalité*, 28 septembre 2016.
8. Dans une lettre au président ougandais Yoweri Museveni en date du 9 mai 2018, avant le référendum de mai, Faki écrit : « il est crucial qu'en tant que garants de l'accord d'Arusha, nous redoublions d'efforts pour permettre aux parties prenantes burundaises de surmonter les défis actuels et de préserver les acquis de la paix ».
9. Voir le rapport Afrique de Crisis Group N°250, *Cameroun : la crise anglophone à la croisée des chemins*, 2 août 2017 ; le briefing Afrique de Crisis Group N°142, *Election présidentielle au Cameroun : les fractures se multiplient*, 3 octobre 2018 ; et Hans De Marie Heungoup, commentaire de Crisis Group, « Les incertitudes se renforcent au Cameroun après une élection contestée », 5 novembre 2018.
10. Déclaration de Crisis Group, « DR Congo: A Recount and Talks to Find a Way Out of the Crisis », 19 janvier 2019.
11. Voir Rashid Abdi, commentaire de Crisis Group, « Somalia's South West State: A New President Installed, a Crisis Inflamed », 24 décembre 2018 ; et le rapport Afrique de Crisis Group N°260, *Somalia and the Gulf Crisis*, 5 juin 2018.
12. Voir le briefing Afrique de Crisis Group N°143, *Improving Prospects for a Peaceful Transition in Sudan*, 14 janvier 2019.