AFRICAN TASK FORCE
ON THE PREVENTION OF MASS ATROCITIES

LES COMMUNAUTES REGIONALES AFRICAINES ET LA PREVENTION DES ATROCITES DE MASSE

AFRICAN TASK FORCE
ON THE PREVENTION OF MASS ATROCITIES

TASK FORCE AFRICAINE
SUR LA PREVENTION DES ATROCITES DE MASSE

LES COMMUNAUTES REGIONALES AFRICAINES ET LA PREVENTION DES ATROCITES DE MASSE

Le soutien pour ce rapport a été fourni par HUMANITY UNITED

Communautés Régionales Africaines et la Prévention des Atrocités de Masse
© 2016 Centre de Budapest pour la Prévention des Atrocités de Masse
Publié en Europe
Par la Fondation pour la Prévention Internationale du Génocide et des Atrocités de Masse- Hongrie
www.budapestcentre.eu

Création graphique:
CS Graphic Design www.csgraphicdesign.it

ISBN 978-963-12-6628-3

Rapport de la Task Force Africaine sur la Prévention des Atrocités de Masse
africantaskforce@budapestcentre.eu www.genocideprevention.eu/projects/africantaskforce

facebook.com/African Task Force

Vous devez citer le nom de l'auteur original de la manière indiquée par l'auteur de l'œuvre ou le titulaire des droits qui vous confère cette autorisation (mais pas d'une manière qui suggérerait qu'il vous soutienne ou approuve votre utilisation de l'œuvre)

Rien de ce contrat ne diminue ou ne restreint le droit moral de l'auteur ou des auteurs.

A chaque réutilisation ou distribution vous devez faire clairement apparaître les conditions contractuelles de mise à disposition de cette création

Imprimé dans l'Union Européenne
Octobre 2016

SOMMAIRE

Avant-propos du Centre de Budapest V

Avant-propos du Président de la Task Force Africaine VI

Remerciements VII

Synthèse. VIII

Introduction 1

1. Etat de l'Art
Capacités régionales en Afrique. 8

2. La Prévention des atrocités en pratique
Cinq études de cas en Afrique 28

3. Notes 59

4. Leçons retenues et axes d amélioration 61

Annexe A
Notes finales 63

Annexe B
Options Finales 68

Annexe C
Membres de la Task Force Africaine sur la Prevention des Atrocites de Masse. 71

Annexe D
Acronymes 72

Annexe E
Bibliographie de l'introduction 76

AVANT-PROPOS DU CENTRE DE BUDAPEST

Cher lecteur,

Le Centre de Budapest est heureux de présenter une nouvelle initiative. En prenant comme fondements les résultats de la Task Force de l'UE sur la Prévention des Atrocités de Masse, dont l'objectif était de déterminer les forces et les faiblesses de l'UE dans la prévention des atrocités de masse, le Centre de Budapest s'est appliqué à un nouvel effort : déterminer les capacités de prévention de cinq communautés régionales africaines.

En janvier 2015 le Centre de Budapest a mis en place la Task Force Africaine (ATF) composée de six chercheurs africains expérimentés qui avaient pour mission de mener des études documentaires et des consultations avec les cadres supérieurs des communautés régionales, en combinant théorie et pratique. Grâce à cette initiative le Centre de Budapest souhaite donner un soutien à la gouvernance régionale et façonner une vision partagée des sociétés africaines afin de promouvoir la résilience aux violations extrêmes des droits de l'homme, et de contribuer aux efforts de la Communauté Internationale pour traduire en pratique le principe de la Responsabilité de Protéger.

Au cours du projet le Centre de Budapest a dû prendre en compte que les organisations et les gouvernements africains concernés s'attendaient à ce que la souveraineté nationale soit respectée et la priorité soit donnée aux solutions régionales, tout en restant conscients que la prévention des crimes d'atrocités de masse est une responsabilité partagée et qu'aucun des pays ne peut faire face tout seul à ce défi. Toutefois, nous avons pu justifier en parallèle les fondements du principe selon lequel la souveraineté implique la responsabilité- une pierre angulaire de la Responsabilité de Protéger.

L'expérience retenue pendant le dialogue de dix-huit mois instauré avec les organisations régionales, la perpétration continue de crimes et des tendances de sécurité et de stabilité adverses nous ont conforté dans notre conviction qu'il y a encore beaucoup de chemin à faire pour prévenir les violations les plus extrêmes des droits de l'homme en Afrique. Il y a du pain sur la planche pour éveiller la prise de conscience, garantir les conditions légales, améliorer les capacités, responsabiliser les sociétés, et renforcer la coopération régionale pour mieux protéger les civils d'ultérieures tragédies telles que le génocide ou les crimes de masse dans le continent.

Les blessures du colonialisme sont trop profondes, la souveraineté trop jeune et la lutte contre la pauvreté trop intense pour faire des progrès rapides et trouver des solutions immédiates. Il est nécessaire de déployer des efforts réguliers et cohérents pour accomplir des objectifs significatifs.

Fort des moyens à l'état de l'art à sa disposition et des leçons retenues pendant cette démarche, le Centre de Budapest souhaite inspirer les communautés régionales africaines, les Etats membres, et tous les leaders et personnalités politiques crédibles, de bonne réputation et avec un pouvoir d'influence, afin qu'ils promeuvent une volonté politique. Ce facteur a été en effet identifié comme un des principaux défis à relever pour mettre en place la prévention des atrocités de masse en Afrique.

Le Centre de Budapest exprime sa gratitude vers les membres de l'ATF qui ont activement contribué à cette entreprise, sa Présidente, l'Hon. Samia Nkrumah, pour son soutien inestimable et tous les acteurs qui ont contribué à la réalisation de ce projet. Nous saluons les directions de l'Union Africaine, la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, l'Autorité Intergouvernementale pour le Développement, la Conférence Internationale de la Région des Grand Lacs, la Communauté de Développement d'Afrique australe pour leur contribution indispensable aux activités de la Task Force. Le Centre de Budapest souhaite remercier notamment Humanity United pour avoir accueilli la proposition de projet et avoir financé la totalité de la démarche. La vision commune et l'engagement que Humanity United et le Centre de Budapest partagent en matière de respect des droits de l'homme, notamment au sujet de la prévention des atrocités de masse, constituent un terreau fertile pour la collaboration.

Le Centre de Budapest espère que le Rapport de la Task Force Africaine va promouvoir un dialogue constructif entre les Etats membres, au sein de l'équipe des communautés régionales, dans la société civile et dans le milieu universitaire et qu'il va encourager des actions ciblées pour mettre en place un agenda opérationnel africain afin de prévenir les atrocités de masse. Au nom du Centre de Budapest, j'encourage la Communauté Internationale à fournir l'assistance et le support nécessaires aux communautés et aux sociétés régionales africaines afin de mettre en œuvre les recommandations élaborées dans ce Rapport.

György Tatár
Président du Centre de Budapest

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DE LA TASK FORCE AFRICAINE

Il est difficile d'oublier le génocide au Rwanda et les crimes contre l'humanité qui sont en cours au Congo. Ces instabilités internes produisent des séquelles significatives dans toute l'Afrique. C'est horrifiant que dans le monde actuel qui déclare d'être caractérisé par de hauts niveaux de tolérance et de d'intégration, nous soyons encore témoins de génocides, de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité, et d'atrocités de masse. Ces crimes violent les droits de l'homme et minent l'importance de la démocratie. Par conséquent, le monde entier doit s'atteler à la prévention de ces crimes internationaux comme défi majeur. Chaque Etat a la responsabilité de protéger ses citoyens. Cependant, l'existence des crimes susmentionnés prouve l'échec honteux de plusieurs Etats face à cette tâche. Le nombre de génocides et d'atrocités de masse a diminué mais malgré cela il est évident que l'Afrique n'a pas réussi à protéger ses nations de ces crimes.

Pour éviter la récurrence de ces phénomènes horribles et pour accompagner l'Afrique sur la voie du progrès, le Centre de Budapest pour la prévention des atrocités de masse a lancé une initiative de la durée de 18 mois, appelée Task Force Africaine sur la Prévention des Atrocités de Masse. La Task Force Africaine reflète les besoins de l'Afrique. Etant donné que l'Etat de droit est encore faible dans certains pays et que l'Afrique a besoin d'hommes politiques honnêtes et intègres, les fondations et les organisations régionales doivent soutenir les nations africaines dans leur lutte contre les génocides et les atrocités de masse. Les organisations africaines doivent défendre activement les droits de l'homme à travers le continent. Cette démarche va créer de solides piliers pour mettre en œuvre et accepter les valeurs liées aux droits de l'homme. Afin d'encourager les Etats africains et les communautés régionales à s'engager dans cette lutte contre le génocide et les atrocités de masse, le Centre de Budapest a publié ce rapport qui est destiné également à être un guide.

Le but du rapport est de faire diminuer l'émergence des génocides et des atrocités de masse et d'aider les pays africains à mettre en pratique la notion de **Responsabilité de Protéger.** Ce rapport est multifonctionnel car il examine la sphère d'influence de cinq organisations régionales africaines. Il étudie le processus de protection mis en place par ces organisations en analysant cinq études de cas de génocide et d'atrocités de masse, il examine les défis des organisations régionales africaines et il offre des solutions pour améliorer les mécanismes d'alerte précoce et de protection contre les atrocités de masse et les crimes de génocide en Afrique.

Ce rapport peut être utile pour les Organisations Régionales Africaines et pour les chefs d'Etat africains. En prenant ce rapport comme guide, l'élimination des violations des droits de l'homme sera considérée comme le premier pas vers la démocratisation qui, à son tour, débouchera sur de nombreux autres développements.

Hon. Samia Nkrumah
Présidente de la Task Force

REMERCIEMENTS

La Task Force Africaine sur la Prévention des Atrocités de Masse a été lancée officiellement par le Centre de Budapest pour la Prévention des Atrocités de Masse en mars 2015.

Le Centre de Budapest accueille avec une vive satisfaction le soutien de Humanity United qui a permis la mise en œuvre de cette Initiative.

Les ateliers de travail organisés pendant les activités de la Task Force ont été supportés par l'Union Africaine (UA), la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Conférence Internationale de la Région des Grand Lacs (CIRGL), l'Autorité Intergouvernementale pour le Développement (IGAD) et la Communauté de Développement d'Afrique australe (CDAA). Les membres de la Task Force Africaine souhaitent exprimer leur gratitude à l'égard de toutes les institutions pour avoir contribué à cette Initiative et pour avoir collaboré en vue d'obtenir les résultats attendus.

La Task Force Africaine remercie tous les spécialistes pour leur contribution aux entretiens, aux ateliers de travail régionaux et aux débats sur le Rapport final.

La Task Force Africaine voudrait saluer Boubacar Diakite pour son aide à rédiger le chapitre sur l'Union Africaine et remercier également Solomon Ayele Dersso pour son support.

Le Centre de Budapest remercie également Kate Weckesser English pour l'assistance rédactionnelle, Alessandra Terenzi pour les cartes et la couverture, Lavinia Aquilani pour la conception du logo de la Task Force Africaine, Chiara Tosatti pour la mise en page du rapport final et Chiara Cartia pour la traduction du rapport en français. Des remerciements vont aussi à Vincenzo Cursio pour ses conseils.

Le Centre de Budapest souhaite saluer le travail des membres du Conseil d'Administration, des conseillers, des assistants de recherche et des stagiaires du Centre qui ont contribué à la mise en œuvre réussie de cette initiative: Matteo Arlacchi, Alberto Aspidi, Anastasia Buscicchio, Luigia D'Alessandro, Jim Fussell, Daniel Heffron, Sophie Kharazi, Liberata Mulamula, Paola Panfili, Mariella Pagliuca, Thea Restovin, Roberto Maria Sciarra, Tommaso Trillò, Deanna Turzi, Arianna Valentini e Katerina Valvova.

SYNTHÈSE

La Task Force Africaine (ATF) sur la Prévention des Atrocités de Masse a été une initiative de 18 mois lancée par le Centre de Budapest pour la Prévention des Atrocités de Masse. L'ATF s'est réunie en janvier 2015 pour examiner les dispositifs de l'Union Africaine (UA), de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), de l'Autorité Intergouvernementale pour le Développement (IGAD), de la Communauté de Développement d'Afrique australe (CDAA), et de la Conférence Internationale sur la Région des Grand Lacs (CIRGL) en matière de prévention des atrocités de masse. Ces cinq communautés régionales ont été sélectionnées en fonction de leur mandat de maintien de la paix et de la sécurité et de leur structure, en tenant compte de leur influence régionale dans le règlement et la prévention des crises à venir. Dans le cas de la CIRGL, on a considéré qu'elle a placé la prévention des génocides au cœur de sa politique.

L'ATF s'est réunie en séance plénière le 18 mars 2015 à Addis Ababa, en Ethiopie, pour lancer l'initiative en la présence de l'UA, des représentants des Etats membres et des communautés régionales compétentes. Le rapport final reflète le résultat des études documentaires et des rencontres menées par les membres de l'ATF ainsi que le résultat de cinq ateliers successifs et des rencontres bilatérales organisés avec les cadres supérieurs des organisations compétentes en Afrique. Le rapport final contient les principaux éléments du document:

- Le Chapitre 1, L'état de l'art: capacités régionales en Afrique examine l'état actuel des capacités propres aux cinq organisations régionales ;
- Le Chapitre 2, La prévention des atrocités en pratique: cinq études de cas en Afrique, trace et évalue le processus de prévention de chaque organisation, sur la base de cinq cas spécifiques d'atrocités de masse.
- Le Chapitre 3, Notes, évalue les forces, les faiblesses et les besoins des organisations afin d'améliorer les dispositifs actuels de prévention d'atrocités de masse.
- Le Chapitre 4, Leçons retenues et axes d'amélioration, propose aux décideurs politiques des réflexions et des options pour améliorer les capacités actuelles et les mécanismes d'alerte précoce et de prévention des atrocités de masse en Afrique.

Au cours de l'étude l'ATF a examiné de près les atrocités de masse en cernant des phénomènes tels que les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, le nettoyage ethnique, le génocide et les tueries de masse, en s'intéressant notamment à protéger de la violence les civils et les non combattants. Le cadre analytique utilisé pour la recherche repose sur trois piliers de la prévention, comprenant l'alerte précoce, la capacité opérationnelle de réponse et la volonté politique. Etant donné que la volonté politique et les ressources disponibles dictent la mesure dans laquelle les options et les recommandations seront adoptées dans le cadre d'opérations existantes, l'ATF a multiplié les efforts pour garantir que cette analyse et ses résultats soient fondés sur des données, en permettant d'avoir ainsi des options ciblées, pragmatiques et réalisables d'ici deux à dix ans.

I. CONSTATS DE LA TASK FORCE AFRICAINE SUR LA PREVENTION DES ATROCITES DE MASSE

Notes sur les forces et faiblesses au sein de chaque organisation

Alerte précoce

1. Des mécanismes d'alerte précoce mis en place dans quatre des cinq organisations tirent profit de l'expertise humaine ainsi que de la modélisation statistique pour organiser l'alerte précoce d'un conflit. L'UA avec son Système Continental d'Alerte Précoce (SCAP), la CEDEAO avec le Réseau

d'alerte précoce et de réponse (ECOWARN), l'IGAD avec le Mécanisme d'alerte précoce et de réaction aux conflits (CEWARN) et la CDAA avec le Centre Régional d'Alerte Précoce (REWC) ont mené une analyse situationnelle et des événements grâce à des départements d'alerte précoce (DAP) consacrés à cette tâche, et à des salles de veille disposant d'analystes formés dans leur siège respectif. La CIRGL dispose d'un Centre Conjoint de Fusion des Renseignements (JIFC) dont la mission principale est de surveiller les groupes armés à l'intérieur des Etats membres.

2. Les capacités techniques d'alerte précoce varient d'un DAP à l'autre. L'UA, la CEDEAO et l'IGAD utilisent des logiciels de modélisation statistique (propriétaires) s'appuyant sur des indicateurs et qui fournissent une évaluation des risques pour les situations de conflit. Les DAP utilisent également la technologie des Systèmes d'Information Géographique (SIG) pour les cartographies. Toutefois, ces organisations n'utilisent pas de technologies plus avancées pour les systèmes d'alerte précoce et de réaction (SAPR) telles que l'exploitation de données massives (big data) ou les techniques d'apprentissage automatique (machine learning).

3. Le mécanisme d'alerte précoce d'un potentiel conflit est constant et fiable à l'intérieur de chacune des cinq organisations. Toutefois, le flux effectif d'informations à l'intérieur et entre les organisations régionales et les Etats membres est variable.

4. L'UA, la CEDEAO et le CEWARN se fondent sur des rapports élaborés par la société civile tandis que la CDAA et la CIRGL reposent sur les services de renseignements nationaux pour avoir des données relatives à l'alerte précoce.

5. Aucune des cinq organisations n'examine les situations du point de vue des atrocités de masse. Il n'y a que la CEDEAO qui a suivi au préalable une formation qui lui a permis d'examiner le phénomène explicite des atrocités de masse[1]. Les représentants et le personnel, à l'occasion des tables rondes régionales, se sont dit confiants que leur actuel mécanisme de prévention des conflits fournit également des alertes pour les atrocités de masse, malgré l'absence d'indicateurs spécifiques ou de critères comparatifs pour les crimes d'atrocités de masse. La CEDEAO et l'IGAD considèrent la sécurité humaine comme l'un des indicateurs pour prévenir les conflits.

6. Selon les entretiens menés auprès du personnel des DAP, l'absence de références aux atrocités de masse (ou l'absence d'examen du phénomène) dans les mécanismes actuels d'alerte précoce est due au fait que ces deux concepts incluent la notion de violence et d'insécurité. La distinction est donc perçue comme ayant une valeur académique plutôt que pratique.

7. Chaque organisation a manifesté son ouverture à améliorer le niveau d'attention porté sur les violations extrêmes des droits de l'homme, y compris les atrocités de masse. Aucune des cinq organisations n'a développé un processus dédié (procédure rapide pour l'alerte et la réaction aux atrocités) ni a désigné un centre pour communiquer aux cadres supérieurs des organisations régionales les risques relatifs aux atrocités de masse.

Capacité opérationnelle

1. Il y a des différences importantes dans la capacité de réaction à l'alerte précoce au niveau régional. La CDAA est très évoluée en la matière. Elle peut faire appel à des moyens tels que les bons offices et la diplomatie préventive d'une part, et à des capacités plus coercitives, notamment le déploiement rapide d'une intervention militaire, d'autre part. (Voir CDAA Ch.2- affaire DRC). Quant à la CIRGL, elle a une capacité très limitée au-delà de la diplomatie entre Etats membres (Voir CIRGL Ch.2- Cas du Burundi).

2. Les organisations concernées ont les capacités légales pour dérouler des activités d'alerte précoce et de réaction ; toutefois, il n'y a pas de disposition légale spécifique pour prévenir les atrocités de masse. Actuellement aucune des organisations ne dispose de personnel ni de mécanismes dédiés à la prévention des violations extrêmes des droits de l'homme et des atrocités de masse.

1 Pendant la table ronde d'Abuja les participants de la CEDEAO ont fait remarquer qu'ils avaient revu leurs indicateurs de conflit pour incorporer les atrocités de masse lors de formations ad hoc pour les points focaux et les analystes en 2009 et 2010. Voir aussi: Whitlock, M. (2009). ECOWAS Warning and Response Network Focal Point Coordination: Final Training Report. *Center for International Conflict Resolution* Columbia University: New York, NY. Harding, T. & Whitlock, M. (2013) Leveraging Web-Based Environments for Mass Atrocity Prevention. *Simulation & Gaming* 44: 94-117

3. Il y a eu des améliorations dans le déploiement rapide d'opérations civiles et militaires à l'échelle régionale et continentale. L'exercice d'entraînement Amani II qui s'est déroulé en Afrique du Sud en octobre 2015 prouve que la réaction aux crises à l'échelle régionale a évolué.
4. Les organisations régionales ont reconnu l'efficacité du dialogue comme l'un des principaux instruments pour aborder le problème d'éventuelles atrocités de masse. Il y a eu plusieurs tentatives d'entamer un dialogue et de faire appel à la diplomatie préventive avec les gouvernements concernés dans les cinq cas examinés (les plus récents étant ceux du Burundi et du Soudan du Sud). Parallèlement, les organisations ont reconnu le besoin d'inclure d'autres parties prenantes nationales, telles que les communautés et les ONG.
5. Si le personnel de chaque organisation a identifié la pauvreté comme l'une des causes principales aux atrocités de masse, aucune des organisations n'intègre la prévention des atrocités de masse au sein des politiques économiques responsables de mettre en place des options de développement.

Volonté politique

1. Les écarts existants entre l'alerte précoce et l'action précoce sont attribués au manque de volonté des Etats membres de réagir aux atrocités imminentes. Cela est principalement dû à l'orthodoxie de la souveraineté et au refus d'interférer dans les affaires intérieures des Etats membres. Cet enjeu persistant se reflète exhaustivement dans la littérature théorique sur les DAP.
2. Les pays chefs de file régionaux dirigent l'agenda des organismes régionaux, (Afrique du Sud pour la CDAA, Nigeria pour la CEDEAO, par exemple) et jouent des rôles spécifiques dans le domaine des activités de prévention. En principe, les organisations régionales ont une capacité potentielle à générer une réaction rapide à des avertissements d'atrocités de masse. Dans la pratique, toutefois, ces organisations n'ont qu'un rôle de coordination et ce sont les Etats membres qui décident comment réagir à des atrocités potentielles ou réelles.
3. Chaque organisation a des avis critiques sur les activités et les intérêts des principaux acteurs internationaux, y compris l'ONU, les Etats-Unis, la Russie, la Chine et les acteurs des anciennes colonies en Europe.

Voir L'Annexe A, tableau des observations pour chaque CR

II - OPTIONS

Dans l'annexe, nous avons dressé une liste d'axes d'amélioration spécifiques à chaque organisation en se fondant sur la collecte et l'analyse de données. L'ATF offre ci-dessous à l'UA, la CEDEAO, la CIRGL, l'IGAD et la CDAA des options collectives d'amélioration de leurs capacités actuelles:

2 - Horizon temporel (2018)

1. Donner la priorité aux capacités et aux enjeux actuels de la prévention d'atrocités de masse dans l'agenda politique des Communautés Régionales (CR) au plus haut niveau.
2. Enrichir le contexte légal pour la prévention des atrocités de masse.
3. Générer une volonté politique en faisant adopter par le Sommet de l'UA une déclaration prévoyant une réaction immédiate face à une situation susceptible de déboucher sur des atrocités de masse.
4. Encourager une compréhension uniforme et un langage partagé sur les atrocités de masse en tant que phénomène à part entière en incorporant un instrument d'examen des atrocités de masse à l'intérieur des mécanismes régionaux d'alerte précoce et de prévention existants. Ceci comporte une formation ciblée d'analystes en alerte précoce et de collecteurs de données dans les Etats membres, dans les sièges régionaux et parmi les décideurs, ainsi qu'à l'intérieur des brigades en attente qui constituent la Force Africaine en Attente (FAA). Jusqu'à présent cela s'est produit au cas par cas. Un langage commun concernant la prévention des atrocités peut profiter à une analyse du phénomène et à une réaction immédiate.
5. Donner la priorité et investir dans l'élaboration de scénarios et simulations à l'échelle régionale pour faire face à d'ultérieurs scénarios plausibles d'atrocités de masse, tels que des élections contestées,

des coups d'Etat, des mouvements insurrectionnels ou des conflits locaux. Cet investissement dans le "Red Teaming"[2] (considérer un problème du point de vue de l'adversaire ou du concurrent) va forcément multiplier et améliorer les interactions entre les départements d'alerte précoce et les décideurs politiques, et parallèlement affiner la politique de réaction des CR.

6. Mettre en place des points focaux chargés de la Prévention des Atrocités de Masse (PAM) au sein de la structure existants d'alerte précoce et de réaction aux conflits. Les points focaux chargés de la PAM serviront comme intermédiaires au sein de l'architecture des CR et avec les Etats membres, sur les problématiques relatives aux potentielles atrocités.
7. Créer une procédure rapide pour l'alerte et la réaction aux atrocités et pour communiquer les risques relatifs aux atrocités de masse aux cadres supérieurs des organisations régionales. Ce processus peut être intégré au suivi journalier et hebdomadaire de la situation qui est déjà effectué par la CEDEAO, l'IGAD, l'UA, et la CDAA.

10 - HORIZON TEMPOREL (2026)

1. Générer une volonté politique d'approvisionner des moyens et ressources accrues pour prévenir les atrocités de façon efficace. En faisant cela, il faudra s'attacher tout particulièrement à susciter une volonté politique à l'échelle nationale étant donné que les organisations régionales sont principalement des coordinateurs et ne peuvent réagir et intervenir qu'avec le soutien et l'accord des Etats membres.
2. Passer en revue annuellement les progrès qui ont été faits dans l'amélioration des capacités régionales et nationales pour prévenir les atrocités de masse.
3. Améliorer les capacités des ressources civiles, y compris le soutien à la médiation et la facilitation du dialogue à l'échelle étatique et intra-communautaire.
4. Renforcer la collaboration entre les gouvernements et le secteur non étatique étant donné que ce dernier ne peut que détecter les menaces et faciliter une action rapide.
5. Multiplier le partage d'expériences. Organiser des ateliers à l'échelle continentale pour partager les expériences dans différents domaines de la prévention des atrocités de masse et améliorer la collaboration.
6. Multiplier les efforts dans le domaine de la formation à tous les niveaux pour promouvoir la prise de conscience des droits universels de l'homme, des risques et effets des atrocités de masse en vue de parfaire la culture de la prévention des abus des droits de l'homme.
7. Collaborer avec les Etats membres et les partenaires/donateurs internationaux pour faire face au manque de personnel dans les départements d'alerte précoce. Il existe un potentiel inexploité de partenariats publics et privés dans les cinq organisations régionales en vue de développer et promouvoir l'alerte et la réaction précoces (EWR).
8. Encourager la coopération des ONG à l'échelle continentale afin de partager les pratiques et les expériences.
9. Alimenter les débats à haut niveau pour que les communautés régionales africaines interagissent avec les agences onusiennes et d'autres acteurs internationaux afin de déterminer comment intervenir en cas de nécessité.

Voir l'Annexe B, tableau détaillé sur les options pour chaque CR.

2 Le "Red Teaming" est une pratique qui considère un problème du point de vue de l'adversaire ou du concurrent, le but étant de renforcer le processus de prise de décision. Voir: http://redteamjournal.com/about/red-teaming-and-alternative-analysis/

INTRODUCTION

LA PRÉVENTION DES ATROCITÉS EN THÉORIE ET EN PRATIQUE

Depuis la fin des années '80, la culture de la prévention des atrocités a fait des pas en avant à l'échelle mondiale et parallèlement on a assisté à une multiplication des efforts pour explorer et empêcher grand nombre de violences fondées sur l'identité et ciblant les civils et les non-combattants. Pendant cette période une importance croissante a été accordée aux aspects de la sécurité humaine. Les spécialistes comme les décideurs politiques ont débattu des perspectives relatives à l'alerte précoce et à la prévention de ce que l'on appelle les crimes atroces, qui incluent les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, le nettoyage ethnique et le génocide.[1]

Les atrocités de masse perpétrées aux Balkans et dans la région des Grands Lacs en Afrique centrale dans les années '90 ont provoqué une souffrance humaine inconcevable. Elles constituent une leçon cruelle pour ceux qui sont chargés de prévenir des crises à l'avenir et elles donnent un nouvel élan à l'attention portée sur les acteurs, les structures et les dynamiques qui alimentent ces atrocités. Au cours des deux dernières décennies et demie les recherches sur ces phénomènes liés entre eux se sont multipliées, ce qui a permis de mieux cerner ces processus. Par conséquent, les perspectives de prévention sont passées au premier plan dans les débats théoriques et politiques. Dans les années '90, deux courants intellectuels, l'Ingérence humanitaire[2] d'une part, la Souveraineté comme responsabilité[3] de l'autre, ont donné lieu au principe de la Responsabilité De Protéger (RDP) comme cite le rapport[4] de la Commission Internationale de l'Intervention et de la Souveraineté des Etats (ICISS). En 2005 le principe de RDP a été approuvé à l'Assemblée Générale de l'ONU dans le Document final du Sommet mondial.[5] Cette date a marqué un tournant en permettant l'introduction rapide de ces idées dans les discours internationaux concernant la souveraineté des Etats et la protection des civils.

Cependant, 20 ans après Srebrenica et Ntarama et dix ans après l'adoption de la doctrine de la RDP au Sommet Mondial, on peut observer un paysage morose de violence politique qui cible les civils dans des conflits comme celui au Soudan, dans la République Centre-africaine, au Nigeria, au Soudan du Sud, en Iraq, dans la République Démocratique du Congo (RDC), au Burundi, à Myanmar, au Sri Lanka, au Pakistan, et en Afghanistan, pour en nommer quelques-uns. A ceux-ci s'ajoutent les catastrophes humanitaires qui se prolongent actuellement en Libye, au Yemen et en Syrie et qui découlent du Printemps Arabe de 2011. Malgré les progrès cités auparavant en matière de développement de la politique orientée à protéger les civils, sur la durée de la Task Force Africaine, des agences internationales d'aide humanitaire ont signalé plus de 20 millions de réfugiés à travers le monde (plusieurs fuyant les atrocités de masse dans leur pays d'origine) et plus de 60 millions de déplacés forcés, le taux le plus haut depuis la 2ème Guerre Mondiale.[6] Même si les atrocités de masse sont relativement rares, les cas ci-dessus démontrent qu'elles sont extraordinairement destructives. Des recherches récentes signalent que les atrocités de masse, incluant le génocide, le politicide et les tueries de masse émergent de situations qui sont déjà instables.[7] "L'idée fondamentale est que le génocide (stade 2) émerge de situations d'instabilité politique (stade 1) et de violence comme une guerre civile ou la faillite d'un Etat, ce qui implique un processus qui compte au moins deux stades".[8]

1 Voir Adebajo (2010); Evans (2009); Goldsmith (2013); Harff (2003); Kiernan (2007); Kuperman (2008); Mamdani (2009); Semelin (2007); Ulfelder (2012); Valentino (2004); Woocher (2012).
2 2000 UN Millennium Report. Rapport disponible à l'adresse : http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/54/2000
3 Voir Deng, F. M. Et Al., (1996) Sovereignty as Responsibility : Conflict Management in Africa. Washington, D. C.: Brookings Inst. Press
4 Extrait de : http://www.idrc.ca/EN/Resources/Publications/Pages/IDRCBookDetails.aspx?PublicationID=240
5 Voir paragraphes 138 et 139 (page 30). Document final du Sommet mondial disponible à: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement
6 Extrait de : http://www.unhcr.org/5672c2576.html
7 Goldsmith, B., Butcher, C., Semenovich, D., & Sowmya, A. (2013) "Forecasting the Onset of Genocide and Politicide: Annual out-of-sample forecasts on a global dataset" 1988-2003. Journal of Peace Research 50(4) 437-452.
8 *Ibid*. pg. 438

Alors que les spécialistes concordent que la relation entre les conflits armés et les atrocités de masse est incontestable, il est important de comprendre que tous les conflits armés ne débouchent pas sur des atrocités de masse.[9] Il a été prouvé également que les situations qui portent à des crimes d'atrocités, y compris le génocide, évoluent au fil du temps, ce qui permet aux décideurs de la communauté internationale et des Etats concernés de prendre des mesures préventives.[10] A l'échelle globale, les limites inhérentes à la prise de décision face à une situation où il faut réagir, restent un défi de taille à relever qui requiert des efforts de prévention.[11] Le fait que des atrocités soient toujours en cours dans certains cas alors que dans d'autres cas la prévention s'est avérée efficace, nous pousse à examiner quels ont été les progrès et le développement des capacités des acteurs internationaux dans le domaine de la prévention depuis les atrocités commises aux Balkans et en Centre Afrique. A travers l'examen des architectures régionales d'alerte précoce et de prévention et l'évaluation de différents cas de figure, nous pouvons comparer les objectifs fixés dans le cadre des mandats des organisations aux réussites opérationnelles et aux enjeux.

L'ÉLAN POUR LA TASK FORCE AFRICAINE

Suite à la rédaction du document final du Sommet mondial de l'ONU en 2005, plusieurs organisations internationales, notamment le Bureau des conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et la Responsabilité de Protéger de l'ONU (UNOSAPG)[12], l'Union Européenne (UE) et les Etats-Unis (EU), ont fait récemment des efforts pour examiner les capacités de prévention des atrocités. Les recommandations de la Task Force Américaine sur la prévention du génocide[13] ont encouragé le Président Barack Obama à mettre en place en 2012 le Conseil de Prévention des Atrocités (APB), un mécanisme interinstitutionnel pour prévenir et réagir aux atrocités de masse et au génocide. Dans la foulée, la Task Force de l'Union européenne sur la prévention des atrocités de masse,[14] lancée en 2013 par le Centre de Budapest pour la prévention internationale du génocide et des atrocités de masse, a examiné les capacités existantes à l'intérieur de l'UE. Apparemment le rapport a influencé la rédaction du texte et l'adoption de la "Recommandation du Parlement européen du 18 avril 2013 à l'intention du Conseil sur le principe onusien de la responsabilité de protéger" (RDP)[15]. Les recommandations cautionnent l'intégration du principe de la RDP dans les politiques de l'UE et réclament un "Consensus sur la RDP" interinstitutionnel. Le Rapport a également été approuvé publiquement par le Bureau onusien du Conseiller Spécial du Secrétaire général sur la Prévention du génocide (UNOSAPG). Depuis sa publication, les groupes de société civile ont utilisé le rapport pour accroître la prise de conscience sur les problématiques de la RDP, tandis que les institutions de l'UE et des Etats membres l'exploitent comme ligne directrice supplémentaire pour leur travail.

Ces initiatives ont promu une prise de conscience internationale accrue et ont encouragé les débats en matière de prévention des atrocités de masse, tout en soulignant la nécessité d'optimiser à l'échelle globale les capacités régionales orientées vers l'alerte précoce et la prévention des phénomènes qui y sont liés.[16] La plupart des documents internationaux publiés pendant la dernière décennie préconisaient de donner un soutien aux Communautés régionales (CR) en Afrique[17], y compris aux Communautés économiques régionales (CER), en renforçant leur capacité à prévenir les atrocités de masse. Quoique l'ATF reconnaisse les potentiels écueils issus d'un encadrement régional et l'importance indéniable des facteurs locaux dans la compréhension des violences contre les civils, [18] on a étrangement assisté à un manque de travail empirique

9 Bellamy, A. (2011) Mass Atrocities and Armed Conflict: Links, Distinctions, and Implications for the Responsibility *to Prevent*. Stanley Foundation Policy Brief.

10 Valentino, B. (2004). Final solutions: Mass killing and genocide in the 20th century. Ithaca, NY: Cornell University Press.

11 Voir: Tetlock, P. (2005) Expert Political Judgement. How Good is it? How Can We Know? Princeton, NJ: Princeton University Press Woocher, L. (2008) "The Effects of Cognitive Biases on Early Warning." Paper presented at International Studies Association Annual Convention.

12 Pour consulter les documents relatifs à la prévention du génocide de l'ONU et à la Responsabilité de protéger, voir: http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/documents.shtml

http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml

13 Extrait de: http://www.usip.org/publications/genocide-prevention-task-force

14 Extrait de: http://massatrocitiestaskforce.eu/Home.html

15 Disponible à: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-20130180+0+DOC+XML+V0//EN

16 Voir également: "The Role of Regional and Subregional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect" Rapport du Secrétaire Général de l'ONU. Disponible à l'adresse : http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/65/877

17 *Ibid* Voir également: "La responsabilité de protéger: responsabilité de l'Etat et prévention» Rapport du Secrétaire Général de l'ONU disponible à l'adresse: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/929

18 Voir par exemple: Autesserre, S. (2010) *The Trouble with the Congo: Local Violence and the Failure of International Peacebuilding*. New York: Cambridge University Press, 2010.Carayannis, T., & Lombard, L. (Eds.). (2015). Making Sense of the Central African Republic. London: Zed Books.

sur les capacités régionales à prévenir les atrocités. Tout au long de la dernière décennie, des efforts ont été déployés pour explorer les mécanismes d'alerte précoce et de réaction face aux conflits régionaux en Afrique[19] ainsi que pour appliquer les principes de la RDP à travers une perspective continentale.[20] Toutefois, à ce jour il n'y a pas eu d'analyse systématique et rigoureuse des capacités régionales africaines ni des expériences consacrées à la prévention des atrocités de masse. Cet examen est opportun puisque deux démarches récemment mises en œuvre sur le Continent, *Agenda 2063* et *Silencing the Guns* [21] (Faire taire les armes) ont lancé un appel pour que le développement normatif et les capacités opérationnelles progressent afin de prévenir les conflits. Un élément important de cet examen est de déterminer en quelle mesure les Etats et les organisations régionales veulent adapter les droits de l'homme universels à une réalité régionale en Afrique.[22]

Le Centre de Budapest pour la prévention des atrocités de masse a décidé de lancer la Task Force Africaine en réponse à ces manques. L'objectif est d'évaluer, en collaborant avec le personnel des organisations concernées, les capacités actuelles, les enjeux, les besoins et les perspectives en vue d'une future amélioration. Le Centre de Budapest est convaincu que les activités de l'ATF stimuleront la volonté politique et feront en sorte que les capacités et les compétences au sein des organisations régionales s'améliorent afin de prévenir les atrocités de masse. En parallèle un examen des besoins à l'échelle régionale sera mené pour améliorer la collaboration avec les principaux acteurs internationaux dans le domaine.

19 Voir par exemple: Nyheim, D. (2009). "Prévenir la violence, la guerre et la faillite de l'Etat: l'avenir de l'alerte et la réaction précoces des conflits"Organisation de coopération et de développement économique" OECD Publishing. Paris OECD. Wulf, H. and Debiel, T. (2009). "Les mécanismes d'alerte et de réaction précoces: des outils pour renforcer l'efficacité des organisations régionales? Etude comparative de l'UA,CEDEAO, IGAD, ASEAN/ARF et PIF. Feuille de travail n° 49 – Axes régionaux et mondiaux de Conflit." Crisis States Research Centre, London

20 Adebajo, A. (2010) "Pax Nigeriana et la Responsabilité de Protéger" Global Responsibility to Protect, Vol. 2, Iss. 4, 414 – 435 "La Responsabilité de Protéger de l'Afrique: Rapport du séminaire du Comité consultatif, 23 et 24 Avril 2007" Centre for Conflict Resolution, Cape Town. Extrait de: http://www.responsibilitytoprotect.org/files/Vol-19_R2P_Report.pdf Aning, K. and Atuobi, S., (2009), "La Responsabilité de Protéger en Afrique: une analyse de l'architecture de paix et de sécurité de l'UA, vol. 1, no. 1, pp. 90-113

21 Voir "Aspiration 4: une Africa pacifique et sûre" Agenda 2063; The Africa We Want (2015) AU Commission and Silencing the Guns, Owning the Future: Realising a conflict-free Africa (2015) ACCORD. Extrait de: http://agenda2063.au.int/en/documents http://www.peaatfu.org/uploads/arusha-au-high-level-retreat-report-web.pdf

22 Pour en savoir plus sur ce sujet: Mutua, M.W. (2001) "Sauvages victimes et Sauveurs: la métaphore des Droits de l'Homme" Harvard International Law Journal, Vol. 42, No. 1, pp. 201-245

ATROCITES DE MASSE EN AFRIQUE

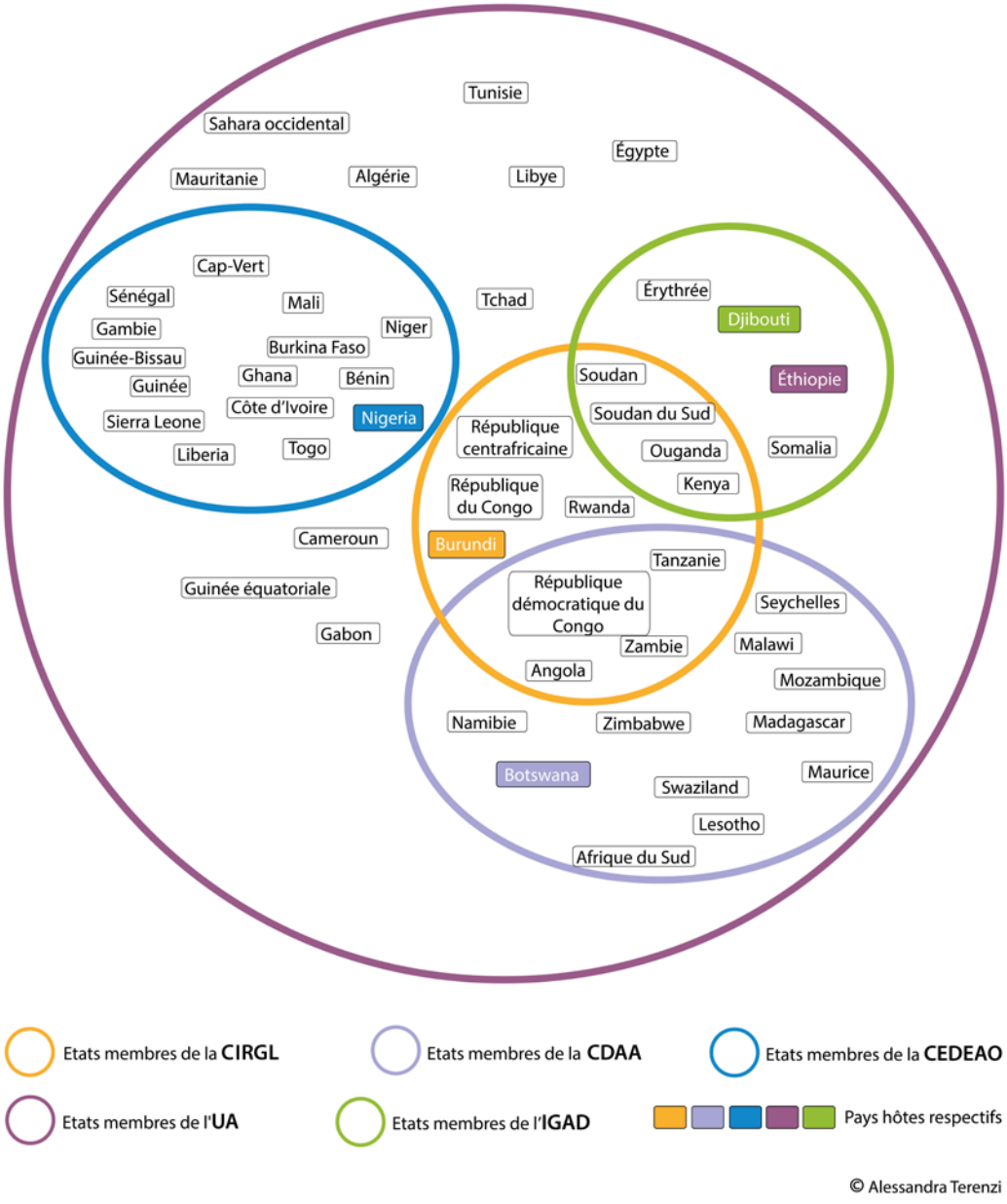
TABLEAU N°1 - Atrocités de Masse (y compris les Massacres) en Afrique depuis janvier 2009

Pays	Année	Endroit	Cible	Nombre de victimes	Type	Seuil pour M?	Cause
Burundi	2015-2016[a]	Bujumbura	Opposition politique Civils, Opposition de même ethnie	<1000	CcH	Non	Elections contestées, Tentative de Coup d'Etat, Violence ethnique
Cameroun	2012-2016[a]	Nord, Bassin du Lac Tchad (BLT)	Civils	<1000	CcH	Non	Révoltes
RCA	2013-2015	Bangui, Nord	Civils, Opposition de même ethnie	6000	CdG, CcH, NE, M	Oui	Guerre civile, violence ethnique
Tchad	2014-2016[a]	BLT	Civils	<1000	CcH	Non	Révoltes
Côte d'Ivoire	2011	Abidjan, Ouest	Civilis, Opposition de même ethnie	3500	CdG, CcH, M	Oui	Guerre civile, Elections contestées
RDC	2009-2016[a]	Est	Civils	5,5 millions	CdG, CcH, possible NE, M	Oui	Guerre civile, Violence ethnique, Révoltes
Erythrée	2009-2016[a]	National	Opposition politique, civils	inconnu	CcH[b]	Non	Répression de l'opposition de la part du gouvernement
Egypte	2009-2016[a]	Caire	Opposition politique	1000	CcH,M[c]	Oui	Opposition au Coup d'Etat, Violence politique
Ethiopie	2009-2016[a]	Région Oromia	Civils, Opposition de même ethnie	400	CcH[d]	Non	Répression des manifestations et dissidents
Guinée	2009, 2011	Conakry, Nzerekore	Opposition Inter-ethnique, Opposition de même ethnie	150-200	CcH[e]	Non	Opposition au Coup d'Etat, violence ethnique
Lybie	2011-2016[a]	National	Civils,Opposition, Combattants de l'Etat et des milices	>1000	CdG, CcH	Non	Guerre civile
Mali	2012-2016[a]	Nord	Civils	inconnu	CdG, CcH	Non	Coup d'Etat, guerre civile, violence ethnique révoltes
Niger	2014-2016[a]	SE, BLT	Civils	<1000	CcH	Non	Révoltes
Nigeria	2009-2016[a]	Nord/NE, BLT	Civils	13,000	CdG, CcH, M	Oui	Révoltes, COIN
Somalie	2009-2016[a]	Mogadiscio, Sud	Civils	>1000	CdG, CcH, M	Oui	Révoltes COIN
Soudan du Sud	2013-2016[a]	National	Civils, forces du gouvernement et de l'opposition de même ethnie	50,000 – 300,000	CdG, CcH, NE, M	Oui	Guerre civile, violence ethnique
Soudan	2009-2016[a]	Darfour, Kordofan du Sud, Nil Bleu	Civils	300,000 qu'au Darfour	CdG, CcH, NE, M	Oui	Révoltes, COIN

a. Atrocités en cours
b. http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20067&LangID=E
c. https://www.hrw.org/news/2014/08/12/egypt-raba-killings-likely-crimes-against-humanity
d. https://www.hrw.org/report/2016/06/16/such-brutal-crackdown/killings-and-arrests-response-ethiopias-oromo-protests
e. http://www.refworld.org/docid/4b4f49ea2.html

Le rapport de l'ATF analyse les capacités de l'UA, de la CEDEAO, de la CIRGL, de l'IGAD, et de la CDAA. Vu que l'ATF a entamé son travail en janvier 2015, 17 pays en Afrique ont été associés à des atrocités de masse ou à des crimes atroces pendant la période examinée.

SUPERPOSITION ENTRE DIFFÉRENTES ORGANISATIONS ECONOMIQUES AFRICAINES



Ces cinq organisations ont été sélectionnées sur la base de leur mission de paix et de sécurité, de leur architecture, de leur influence régionale dans le règlement et la prévention de crises dans l'avenir, et dans le cas précis de la CIRGL, en tenant compte qu'elle a placé au cœur de sa politique la prévention des génocides.[23] Les spécialistes ont défini et utilisé plusieurs termes dans le cadre de la littérature dédiée aux atrocités de masse, comme politicide (politicide), mass killing (massacres), atrocity crimes (crimes atroces). Il est utile ici de souligner que les crimes de RDP (sauf le nettoyage ethnique) sont formellement définis dans la loi internationale, tandis que les massacres et les crimes atroces ne sont pas des termes définis légalement.[24] En ce qui concerne les concepts et les définitions, l'ATF n'a pas été chargée de développer dans ce rapport le débat au sujet des définitions. Cependant, les membres de l'ATF se sont lancés dans des débats internes animés sur la terminologie, les chiffres et les cas de figure (notamment le Tableau 1 ci-dessus) au début et à la fin du processus de consultation, dans le cadre de deux expériences de pensée. Voilà un exemple de réflexion interne à l'ATF:

23 Pour en savoir plus sur la nomenclature et sur la politique des noms qui souvent divise, voir: Harff (2003), Valentino (2004), Semelin (2007), and Mamdani (2009).

24 Pour les définitions légales, voir UN OSAPG *Framework of Analysis for Atrocity Crimes.* (2014) pp. 26-32. Disponible à l'adresse:

http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/framework%20of%20analysis%20for%20atrocity%20crimes_en.pdf

"L'interface entre la définition technique, légale qui repose sur les quatre crimes et sur les seuils, juxtaposée au délai d'un an, est potentiellement problématique... D'une manière générale, à mon sens, les colonnes se référant à target (objectif) et cause (cause) semblent trop simplifier les choses. Encore une fois, j'apprécie que l'intérêt de ces tables soit de présenter un résumé précis et que pour cela vous ne vouliez pas compliquer excessivement les choses. Cependant, je crains que les descriptions puissent être trompeuses et de peu d'utilité. Par exemple, dans le cas de la Somalie, dans quelle mesure le "gouvernement" est-il un objectif ? N'y a-t-il pas une manière plus nuancée de refléter certaines des complexités concernant les coupables, les victimes et les causes ? De la même façon, je ne suis pas sûr que pour le Soudan du Sud guerre civile et violence ethnique soient suffisantes comme causes."[25]

Nous accueillons ce débat en cours et nous espérons que cette tentative initiale de décodage, bien que rudimentaire, puisse générer un dialogue parmi nos lecteurs à tous les niveaux, en catalysant d'autres efforts qui puissent offrir une contribution à notre travail. Au cours de l'étude l'ATF a cerné des phénomènes tels que les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, le nettoyage ethnique, le génocide, par le prisme des atrocités de masse[26], s'intéressant notamment à éviter que les civils et les non combattants soient pris pour cible. Ce rapport est unique dans la mesure où il cherche à unifier les termes provenant des domaines de la loi internationale et des sciences politiques, en incorporant également le phénomène de *mass killing* (massacre). Aux fins de ce projet, l'ATF adopte une définition existante et considère "qu'un massacre a eu lieu quand les actions délibérées d'agents de l'Etat, ou d'autres groupes qui agissent sur ordre de ceux-ci, entraînent la mort d'au moins 1000 civils non combattants dans une période temporelle relativement courte, généralement un an ou moins."[27] L'ATF salue les débats en cours concernant les termes, les définitions, les seuils et les sources fiables pour étayer les données. Ces débats ont aidé à déterminer l'étendue de notre projet. Nous espérons que le produit de ce travail fera avancer les débats théoriques et politiques concernant la prévention des atrocités dans le continent.

LA CONCEPTUALISATION DU RAPPORT

L'ATF s'est réunie en séance plénière à Addis Abeba, Ethiopie, le 18 mars 2015, pour lancer l'initiative en la présence de l'UA, des représentants des Etats membres et des organisations régionales concernées. Dès la phase de conception du projet de l'ATF, les parties prenantes de l'UA ont souligné l'importance des recommandations pragmatiques pour les analystes africains et les décideurs politiques. Elles ont également rappelé aux dirigeants de l'ATF de préparer un rapport rigoureux, novateur, collaboratif et applicable. Ces indications ont renforcé l'intuition des dirigeants de l'ATF selon laquelle il serait profitable d'établir un rapport qui examinerait des futurs *scénarios plausibles* en Afrique à travers l'examen de cas de figure récents qui soulignent les écarts entre les capacités existantes des organisations régionales pour présenter un bilan complet des capacités et fournir une base solide pour des conclusions et des recommandations.

Groupes ciblés

Le rapport de l'ATF est conçu pour informer un public varié. Le public principal est le décideur politique africain intéressé à la paix, à la sécurité et au respect des droits de l'homme à l'échelle nationale et régionale. Ces décideurs politiques gouvernementaux et intergouvernementaux sont mieux placés pour avoir une incidence de taille sur les politiques directement liées à la prévention des atrocités de masse. En gardant à l'esprit ce type de public, nous avons fait pencher la balance théorie/pratique du rapport du côté de la pratique. Le deuxième public de l'ATF comprend les spécialistes, les analystes, les groupes de réflexion, les réseaux de société civile et d'autres entités associées à l'*Afrique* qui sont intéressées par la théorie et par la pratique quotidienne de la prévention des atrocités. Ces parties prenantes font en sorte de générer un débat civil au sujet de la protection des civils et des non combattants africains contre la violence politique reposant sur l'identité. Ce public est probablement le plus affecté par l'instabilité politique et par d'éventuelles atrocités. La perspective hétérogène et les connaissances collectives des membres de ce public sont des ingrédients essentiels pour tout régime de prévention qui se veuille solide. Le troisième public du Rapport de l'ATF est constitué des acteurs non africains intéressés à la paix, à la sécurité et la défense des droits de l'homme dans le continent. Ils sont engagés dans des partenariats avec des acteurs nationaux

25 Chercheur expérimenté africain de l'ATF critiquant le tableau des atrocités de masse en Afrique.
26 Voir Bellamy, A. (2011) Mass Atrocities and Armed Conflict: Links, Distinctions, and Implications for the Responsibility to Prevent. Stanley Foundation Policy Brief.
27 Ulfelder, J. (2013) "A Multimodel Ensemble to Forecast Onsets of State-Sponsored Mass Killing" APSA 2013 Annual Meeting Paper

et régionaux afin de protéger les civils et les non combattants des crimes atroces. Ce bassin comprend les gouvernements, les blocs régionaux, les ONG internationales, les agences de l'ONU, le milieu académique, et les réseaux pour la paix internationale.

Conception et méthodes

Les dirigeants de l'ATF ont invité cinq chercheurs africains expérimentés à mettre en œuvre les activités de recherche. Ils ont conjugué le travail théorique aux consultations détaillées avec le personnel de chaque organisation pour examiner les besoins et déboucher sur des recommandations réalisables pour mieux faire face aux défis à relever. Au cours de l'étude l'ATF a examiné des phénomènes tels que les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, le nettoyage ethnique ainsi que les massacres en passant par le prisme des atrocités de masse. L'ATF a utilisé les trois piliers du cadre de prévention[28] au cours de l'analyse des capacités existantes et des cas de figure respectifs examinés depuis janvier 2009. Les trois piliers de prévention comprennent une *alerte précoce concrète*, une *capacité opérationnelle* et une volonté *politique* d'agir rapidement. Le projet de l'ATF a été conçu et réalisé avec un esprit de collaboration et avec une attitude constructive, en croisant les valeurs universelles et la théorie avec la pratique, les traditions locales, les besoins et les possibilités.

Le Rapport de l'ATF comprend quatre chapitres:

1. Le Chapitre un *résume l'état de l'art* sur la base de documents existants et de données primaires collectées lors d'entretiens et de tables rondes avec des contacts à l'intérieur des cinq organisations. Ce chapitre décrit les mécanismes en œuvre et les éléments légaux et opérationnels fondamentaux qui traitent la prévention des atrocités dans chaque organisation.
2. Le Chapitre deux *analyse l'efficacité* des organisations régionales dans la prévention en examinant cinq cas de figure récents (voir ci-dessous) qui ont entraîné des atrocités de masse. L'examen est mené du point de vue de la réaction (ou du manque de réaction) de l'organisation régionale, en suivant les informations du Chapitre 1 comme ligne directrice.

ORGANISATION RÉGIONALE	SIÈGE	ETUDE DE L'ATF
UA	Addis Abeba, Ethiopie	République centre africaine
CEDEAO	Abuja, Nigeria	Nigeria
CIRGL	Bujumbura, Burundi	Burundi
IGAD	Djibouti City, Djibouti	Soudan du Sud
CDAA	Gaborone, Botswana	RDC

1. Le Chapitre 3 *résume les observations* de l'état de l'art et des recherches fondées sur des cas précédents dans l'objectif de déterminer les points de force, les défis et les besoins des organisations pour améliorer les capacités actuelles afin de prévenir les atrocités de masse.
2. Le Chapitre 4 conclut avec les *leçons retenues* et les *options viables* qui permettraient aux décideurs politiques d'améliorer les mécanismes actuels au sein des cinq organisations examinées. Les options sont divisées en deux horizons temporels distincts: les options réalisables sur deux ans pour améliorer les capacités techniques de prévention des atrocités à l'échelle régionale ; les options à long terme à réaliser d'ici dix ans pour le développement alternatif à l'échelle régionale, continentale et des Etats membres.

Les annexes contiennent une description détaillée des capacités et des études de cas. Elles sont disponibles en ligne.[29]

28 Woocher, L. (2001). "Deconstructing "Political Will": Explaining the failure to prevent deadly conflict and mass atrocities." Journal of Public and International Affairs, 12, 179-206.

29 Voir www.genocideprevention.eu/projects/africantaskforce/atf-report/

1. ETAT DE L'ART
CAPACITÉS RÉGIONALES EN AFRIQUE

INTRODUCTION

La prévention des atrocités en Afrique

Ce chapitre résume les conclusions[1] des chercheurs expérimentés sur cinq organisations régionales, à savoir l'UA, la CEDEAO, la CIRGL, l'IGAD, et la CDAA. Bien qu'il existe plusieurs organisations régionales formelles reconnues en Afrique, ces cinq organisations ont été sélectionnées sur la base de leur mission de paix et de sécurité, de leur architecture, de leur influence régionale dans le règlement et la prévention de crises dans l'avenir, et dans le cas précis de la CIRGL, en tenant compte qu'elle a placé au cœur de sa politique la prévention des génocides.

Ce chapitre reflète le résultat des études documentaires et des rencontres menées par les membres de l'ATF ainsi que le résultat de cinq ateliers successifs et de rencontres bilatérales organisés avec les cadres supérieurs des organisations concernées en Afrique. Au cours de l'examen des capacités dont dispose actuellement chaque organisation, les chercheurs ont mené une analyse en passant par le prisme des atrocités de masse, ce qui signifie qu'ils ont pris en compte les différences spécifiques entre la prévention d'un conflit et la prévention des atrocités. Bellamy souligne plusieurs différences entre un agenda de prévention d'un conflit courant et des mesures plus focalisées sur la prévention des atrocités:

- Bien que les moyens utilisés pour prévenir les atrocités de masse et les conflits armés puissent être les mêmes, leurs objectifs sont différents. La clé pour approcher d'une façon plus ciblée le génocide et les atrocités de masse réside dans une utilisation des moyens appropriée et sensible au contexte.
- Lorsqu'elles sont mobilisées pour prévenir les atrocités, les mesures courantes de prévention doivent être utilisées de façon appropriée pour cibler les risques d'atrocités et éviter les écueils d'une mentalité dominée par la prévention des conflits. Des exemples de ces obstacles sont la culture aveugle de la neutralité qui traite toutes les parties comme si elles étaient moralement équivalentes, la recherche à tout prix d'une paix négative face à une réelle menace d'atrocités, et la tendance à croire que la prévention finit là où commence la violence.
- Un examen détaillé de la prévention des atrocités aiderait à identifier ces paramètres généraux, mais la clé pour circonscrire l'agenda relatif à la prévention des atrocités se trouve dans l'identification de stratégies qui ciblent des risques spécifiques et des lacunes de capacités dans des pays et/ou dans des contextes régionaux spécifiques. (Bellamy, A., 2011)

Le chapitre analyse les capacités actuelles de l'EWR à l'intérieur de chaque mécanisme. Si l'organisation régionale inclut un mécanisme d'alerte précoce et de suivi d'un conflit, les chercheurs ont décrit son architecture et sa structure opérationnelle, ainsi que les éléments relatifs à la prévention des atrocités de masse, et ont fourni des réponses aux suivantes questions essentielles:

1. Est-ce que les activités répondent actuellement aux attentes du mandat ?
2. Quels sont les écarts entre l'alerte précoce et l'action rapide ? (prise de décision et réaction) ?[2]

1 Les chapitres complets relatifs à chaque organisation régionale, y compris le texte intégral, des Chapitres 1-3, sont disponibles en ligne. Voir www.genocideprevention.eu/ projects/africantaskforce/atf-report/

2 Le fossé entre l'alerte rapide et l'action rapide se reflète bien dans la littérature existante: Voir: Bellamy, A. & Lupel, A. (2015) *Why We Fail: Obstacles to the Effective Prevention of Mass Atrocities* New York: International Peace Institute Lupel, A. & Verdejo, E. (2013) *Responding to Genocide: The Politics of International Action Boulder*, CO: Lynne Reinner Publishers. Harding, T. & Whitlock, M. (2013) *Leveraging Web-Based Environments for Mass Atrocity Prevention Simulation*

TABLEAU N°2 – L ÉTAT DE L ART EN AFRIQUE

Métrique	UA	CEDEAO	CIRGL	IGAD	CDAA
Cadre légal pour la prévention des conflits ?	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Atrocités de masse explicitement citées dans les documents constitutifs ?	Non	Non	Non	Non	Non
Cadre légal pour les atrocités de masse ou utilisation d'un prisme pour les atrocités de masse ?	Non	Non	Oui	Non	Non
Prévention des conflits ou mécanisme d'alerte précoce en fonction ?	Oui	Oui	Non[a]	OUI	Oui
Suivi d'indicateurs spécifiques d'atrocités de masse à l'intérieur du mécanisme d'alerte précoce ?	Non	Non	Non	Non	Non
Inclusion d'observateurs issus de la société civile dans le processus d'EWR ?	Oui	Oui	Non	Oui	Non
Procédure accélérée pour l'alerte et la réaction précoces ?	Non	Non	Non	Non	Non
Points focaux chargés des atrocités de masse au sein de l'architecture ?	Non	Non	Non	Non	Non
Cas de massacres en cours dans la région ?	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui

a aucun mécanisme formel d'EWR mais un Centre conjoint de fusion des renseignements (JIFC) à l'Est de la RDC.

SECTION 1: LE PANORAMA ACTUEL

Les cinq communautés régionales (CR) examinées présentent des structures pour la paix et la sécurité. La section 1 fournit un court résumé de l'histoire de chaque CR, comprenant les documents fondamentaux relatifs à la paix et à la sécurité et l'historique des cadres légaux qui concernent explicitement et implicitement la prévention des atrocités. La section 2 décrit les capacités de prévention de chaque CR en prenant comme point de repère les trois piliers du cadre de prévention, c'est à dire les mécanismes existants *d'alerte précoce* des atrocités de masse, la *capacité opérationnelle* de réagir aux avertissements et les mécanismes pour générer une *volonté politique* favorable à la réaction.

UA - CONTEXTE ET CADRE NORMATIF

Le contexte qui a permis la création de l'Union africaine (UA) comme successeur de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) fournit un point de vue utile pour comprendre l'objectif de son mandat et les normes et les mécanismes mis en œuvre pour remplir cette mission.[3] Une des raisons clé qui ont porté à la création de l'UA comme remplaçante de l'OUA a été le besoin de changement et la nécessité d'une approche vigoureuse de gestion des conflits dans la région. Au cours des trois décennies qui ont précédé l'institution de l'UA, l'Afrique a connu une série de conflits associés à des violations "graves et massives" des droits de l'homme qui ont causé des souffrances horribles et ont pesé très lourdement sur la vie humaine. Cette situation a causé également un retard dans le développement socio-économique de la région.[4] Le génocide perpétré en 1994 au Rwanda a été le dernier et le plus frappant rappel de l'ampleur de la tragédie humaine et un échec débilitant de la capacité de prévenir ou de faire cesser de graves abus et des violations des droits de l'homme.[5]

L'OUA, dès sa création en 1963, avait souligné le besoin d'un socle commun qui aurait fourni un contexte favorable à la responsabilité collective, à l'action conjointe et à une programmation stratégique dans les domaines de la sécurité, de la paix et de la stabilité. L'UA, créée en 2002 suite au remodelage de l'OUA, a cherché également à consolider les efforts entrepris afin d'articuler la paix dans le continent et une architecture sécuritaire. En adoptant les fondements institutionnels de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA), l'UA a créé en 2002[6] le Conseil de paix et de sécurité (CPS), organe clé chargé de promouvoir la stabilité dans le continent. Le CPS a comme mission de faciliter des réactions rapides et efficaces aux conflits et aux situations de crise en Afrique. Le CPS est un organe de l'UA composé de 15 membres qui assume différentes responsabilités relatives à la promotion de la paix et de la sécurité. Il s'engage notamment dans la diplomatie préventive, autorise les missions d'intervention pour le maintien de la paix, autorise les interventions qui préviennent les cas de génocide, aide la prévention des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, prévient les violations des droits de l'homme dans les Etats membres et gère les catastrophes et les actions humanitaires.

Une des raisons qui ont motivé la création en juillet 2002 de l'UA a été le souhait de multiplier les mécanismes efficaces qui gèrent efficacement les conflits violents et les conséquences qui en découlent. L'Afrique avait vécu au cours des décennies précédentes une hausse significative de conflits violents, ainsi que d'abus et de violations très graves des droits de l'homme, ponctués par le génocide au Rwanda en 1994. De l'avis général, l'OUA s'est démontrée largement inadéquate dans la gestion de ces situations.[7] L'ONU, et d'une manière plus générale les partenaires internationaux, ont eux aussi été perçus comme réticents ou peu enclins à s'acquitter de leur responsabilité vis à vis du continent. Par conséquent, on a assisté à l'émergence d'une détermination accrue à s'engager et à être plus proactifs dans la gestion des défis soulevés par la paix et la sécurité à travers le continent. Il s'est manifesté également une volonté de prévenir la récurrence de situations similaires, ainsi qu'un engagement renouvelé envers les valeurs fondamentales, parmi lesquelles

3 Pour connaître les réflexions et les délibérations qui ont porté à la création de l'UA voir:
Kioko, B. (2003) "The Right of Intervention Under the African Union's Constitutive Act " Revue internationale de la Croix Rouge 85:807-25 (qui soutient que la création de l'UA a été inspirée, entre autre, par le besoin d'une approche différente et d'institutions plus fortes qui pouvaient relever des défis communs) et T. Maluwa (2001) "Reimagining African Unity: Some Preliminary Reflections on the Constitutive Act of the African Union" African Yearbook of International Law, vol. 9, 2001, p. 38.

4 Voir Mutua, M.W. (1995) "Putting Humpty Dumpty Back Together: The Dilemmas of the Post-Colonial African State « 21 Brooklyn J of Int Law 505, 506.

5 Commission internationale de personnalités éminentes de l'OUA pour enquêter sur le génocide rwandais en 1994: Rwanda, The Preventable Genocide (2000) 160.

6 Les membres du CPS sont sélectionnés par le Conseil exécutif de l'UA sur une base régionale (Afrique de l'Est, de l'Ouest, centrale, du Nord e du Sud. Le CPS a remplacé l'Organe central du mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits en Afrique, créé en 1993 par les chefs d'Etat au cours du Sommet de Tunis. Le protocole relatif à la création du CPS est entré en vigueur le 26 décembre 2003.

7 Commission internationale de personnalités éminentes de l'OUA pour enquêter sur le génocide rwandais en 1994: *Rwanda, The Preventable Genocide* (2000) 160.

la démocratie, la bonne gouvernance et les droits de l'homme comme base pour une coopération régionale. On considérait que l'Afrique ne pouvait pas dépendre des autres pour résoudre ses problèmes et qu'elle nécessitait d'un engagement renouvelé pour gérer les conflits dans la région. Il fallait donc adopter une approche radicalement différente et renforcer les mécanismes et les institutions de gestion des conflits.

L'UA a donc représenté un tournant par rapport à son prédécesseur, en incarnant un engagement renouvelé en matière de prévention, de gestion des conflits et des violations des droits de l'homme qui en découlent. Pour ce faire, l'Acte constitutif de l'Union Africaine incarne une série de normes, principes et mécanismes plus dynamiques, destinés à mettre en relief la nouvelle approche. L'APSA, qui a évolué depuis le contexte de l'Acte constitutif, est le mécanisme qui a comme but de rendre opérationnelle cette nouvelle approche. L'Acte Constitutif de l'Union Africaine trace les objectifs et les principes généraux de l'Union, respectivement dans les articles 3 et 4. Ceux-ci sont examinés plus dans le détail dans le protocole qui fonde le CPS, qui réitère des idées et des attentes très semblables. L'Acte Constitutif ainsi que le protocole du CPS intègrent explicitement ou implicitement d'autres outils légaux et politiques, tels que la Charte de la démocratie, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la Déclaration solennelle de la Conférence sur la Sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA),[8] le Nouveau partenariat pour le développement en Afrique (NEPAD), [9] et le Mécanisme d'évaluation intra-africaine (MAEP), qui à cet égard, fait également partie du cadre normatif. Les documents se réfèrent également à la Charte de l'ONU et à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, références adéquates pour les points traitant des problématiques relatives à la mission de prévention.[10]

L'article 3 du protocole du CPS dresse une liste des objectifs en vue desquels le CPS a été créé, notamment:

1. Promouvoir la paix et la sécurité en vue d'assurer le bien-être des populations africaines.
2. Anticiper et prévenir les conflits
3. Promouvoir et mettre en œuvre des activités de consolidation de la paix et de reconstruction après les conflits pour consolider la paix et prévenir la résurgence de la violence
4. Promouvoir et encourager les pratiques démocratiques, la bonne gouvernance et l'état de droit, la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect du caractère sacré de la vie humaine, ainsi que du droit international humanitaire, dans le cadre des efforts de prévention des conflits.

La protection des civils est au cœur de ce cadre normatif. Le préambule au Protocole de l'Acte Constitutif relatif à la Création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA[11] affirme la place centrale qu'occupe la protection des civils, fondée sur les plaintes des Etats membres de l'UA selon lesquels: "aucun facteur interne n'a autant contribué au déclin socio-économique du continent et aux souffrances des populations civiles que le fléau des conflits au sein de nos Etats et entre nos Etats".[12]

L'UA focalise beaucoup plus que l'OUA l'attention sur la gouvernance démocratique, la démocratie, la promotion et la protection des droits de l'homme en tant que composantes essentielles de l'agenda sur la paix et la sécurité dans le continent.[13] Au moins six des seize principes fondamentaux qui dirigent l'action de l'UA incarnent des éléments normatifs relatifs aux droits de l'homme. Par exemple l'Article 4 (m), qui s'intéresse aux problématiques des droits de l'homme dans des contextes de conflits violents, prévoit que le respect pour les principes démocratiques, les droits de l'homme, l'Etat de droit et la bonne gouvernance soient des principes fondamentaux de l'UA. L'article 4 (o), notamment, engage les Etats membres à respecter le caractère sacré de la vie humaine et à condamner et rejeter l'impunité, l'assassinat politique et les actes de terrorisme.

8 Déclaration AHG/Decl.4 (XXXVI), adoptée par la 36ème Session Ordinaire de l'Assemblée des Chefs d'Etat et du gouvernement de l'OUA, réunie à Lomé, Togo, du 10 au 12 juillet 2000

9 Déclaration AHG/Decl.1 (XXXVII) adoptée par la 37ème session ordinaire de l'Assemblée des Chefs d'Etat et du gouvernement de l'OUA, réunie à Lusaka, Zambie, du 9 à l'11 Juillet 2001

10 L'article 4 du Protocole du CPS énonce que le CPS "est guidé par les principes énoncés dans l'Acte constitutif, la Charte des Nations Unies et la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, notamment le règlement pacifique des différends et des conflits et le respect de l'état de droit"

11 *Supra*, note 12.

12 *Ibid.*

13 Voir, par exemple, les références aux droits de l'homme et à la gouvernance démocratique dans le Préambule au Protocole du CPS, et à la protection des civils dans le préambule au CSSDCA.

En renforçant davantage ces engagements, le Protocole du CPS dispose à l'Article 3 que l'un des objectifs du CPS est de "promouvoir et encourager les pratiques démocratiques, la bonne gouvernance et l'Etat de droit, la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect pour le caractère sacré de la vie humaine et pour la loi humanitaire internationale, dans le cadre des efforts de prévention des conflits". Dans l'exercice de ses responsabilités, il est demandé au CPS de suivre les principes consacrés par l'Article 4, ce qui comporte, comme prévu par le paragraphe C, d'assurer le "respect pour l'Etat de droit, pour les libertés et les droits fondamentaux de l'homme, pour le caractère sacré de la vie humaine et pour la loi humanitaire internationale". Dans l'article qui détermine son pouvoir, le CPS est chargé de suivre "le progrès vers la promotion des pratiques démocratiques, la bonne gouvernance, l'Etat de droit, la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect pour le caractère sacré de la vie humaine et pour la loi humanitaire internationale par les Etats membres".[14] L'article 4 (j) du protocole réitère le droit de l'UA à intervenir dans les Etats membres, prévu dans l'Article 4 (h) de l'Acte Constitutif.

14 Art 7(1), Protocole du CPS

CEDEAO - CONTEXTE ET CADRE NORMATIF

La Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) [15] a été créée en mai 1975, quand la relation entre développement et sécurité était un concept flou. A l'époque, l'objectif central de la régionalisation était de promouvoir les relations interétatiques et la prospérité économique. Cela émerge de façon évidente dans le Traité constitutif de la CEDEAO, qui déclare que "les objectifs de la communauté sont de promouvoir la coopération et l'intégration, en vue d'établir une union économique en Afrique de l'Ouest, afin d'améliorer le niveau de vie de ses populations, et pour maintenir et renforcer la stabilité économique, encourager les relations entre les Etats membres et contribuer au progrès et au développement du Continent africain."[16] Cependant, de violents conflits éclatés dans plusieurs pays de l'Afrique de l'Ouest (Liberia 1989-1999 et en 2003) ; Sierra Leone en 1997-2000 ; Guinée Bissau en 1998 et 2003 ; Côte d'Ivoire en 2003-2004 et Mali depuis 2012), ont fait en sorte que les cadres légaux et politiques de la CEDEAO évoluent graduellement. Ainsi, si au début la mission de la communauté consistait à promouvoir l'intégration économique, elle a ensuite commencé à s'atteler aux défis de la sécurité humaine, en s'occupant des insurrections armées, du terrorisme, de la sécurité informatique, de la violence sectaire, de la violence politique et des conflits inter-ethniques. Le fait de se pencher sur des problématiques de sécurité a porté la CEDEAO à multiplier ses outils légaux et ses structures organisationnelles pour s'adapter aux défis émergents de sécurité dans la région.

Cependant, le concept d'atrocités de masse n'a pas été l'objet d'une attention spécifique malgré l'évolution des cadres légaux et politiques de la CEDEAO pour faire face aux défis de la sécurité humaine. Dans les milieux politiques en Afrique de l'Ouest, il circule une opinion répandue selon laquelle la prévention d'un conflit inclut la prévention des atrocités de masse. Au cours des trois dernières décennies, la CEDEAO a développé un cadre sécuritaire et des outils normatifs solides pour la prévention des conflits. Le premier outil légal adopté par la CEDEAO au cours de ses trois premières années de vie a été le Protocole de Non-Agression (PNA) en avril 1978, suivi par le Protocole d'Assistance en Matière de Défense (PAMD) en mai 1981. Etant donné que la plupart des menaces pour la sécurité humaine dans la région provenaient de l'extérieur et sous forme de conflits interétatiques, l'objectif du PNA était de faire en sorte que les Etats membres "s'abstiennent de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, ou à l'agression" entre eux.[17] Un des premiers pas faits par la CEDEAO pour construire ce cadre normatif, a été celui d'adopter le traité de défense collective (PMAD) pour protéger et défendre la région en tant que bloc économique. Le PMAD établit qu'une menace armée ou une agression contre un Etat membre constitue une menace ou une agression contre toute la communauté. Le 7 août 1990 la CEDEAO a utilisé le cadre du PMAD comme justification pour intervenir unilatéralement au Liberia, sans l'accord du Conseil de Sécurité de l'ONU (UNSC) pour éviter des phénomènes d'atrocités de masse. A ce moment-là, il n'y avait pas de claires références juridiques ni politiques au concept d'atrocités de masse comme base pour l'intervention.

La démarche pour prévenir les atrocités de masse était implicite dans la déclaration de la CEDEAO qui soulignait qu'il s'agissait de "faire cesser le massacre insensé de civils innocents, nationaux et étrangers, et aider le peuple du Liberia à restaurer ses institutions démocratiques". Malgré le fait qu'il n'existait aucune disposition juridique spécifique *a priori* qui permettait à la CEDEAO une ingérence dans les affaires internes d'un Etat membre, cette intervention a été réalisée par obligation morale pour mettre fin à un "massacre insensé" qui s'est prolongé sur plus d'une décennie en minant la stabilité de toute la région. Dans la foulée du PMAD, la CEDEAO a créé le Groupe de contrôle du cessez-le-feu sur le terrain de la CEDEAO ("Economic Community of West African States Monitoring Group": ECOMOG) comme réaction

15 La CEDEAO est composée de quinze Etats membres: Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone et Togo.

16 ECOWAS Vision 20/20.

17 Dr. Niagalé Bagayoko. ECOWAS Peace and Security Architecture: The Institutional Framework

collective pour sauver un Etat membre qui était sur le point de s'effondrer, ce qui aurait mis en danger la paix et la sécurité d'autres Etats membres.[18] Le protocole relatif au mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, le maintien de la paix et de la sécurité a été adopté en 1999. Ce protocole porte sur les causes immédiates des conflits, suite au Protocole supplémentaire sur la Démocratie et la bonne gouvernance de 2001, qui est complémentaire au protocole de 1999 et répond principalement aux causes structurelles des conflits. Petit à petit les Etats membres de la CEDEAO ont renforcé la coopération sur la sécurité et la défense et ont introduit le concept de prévention des conflits. Le Cadre de Prévention des Conflits (CPCC) de la CEDEAO a été développé et adopté en 2008 pour garantir une harmonisation et assurer une plateforme d'action pour de multiples acteurs et parties prenantes. L'objectif était d'intégrer la prévention des conflits à l'intérieur des politiques et des programmes de la CEDEAO. Le CPCC présente 14 composantes.[19] L'article 18 de la Section IV du CPCC définit la prévention des conflits de la manière suivante:

> *Les activités conçues pour atténuer les tensions et empêcher l'éclatement, l'escalade, l'expansion ou la récurrence de la violence. Les stratégies de prévention des conflits établissent une différence entre la prévention opérationnelle (mesures applicables face à une menace imminente) et la prévention structurelle (mesures visant à s'assurer que les crises n'éclatent pas en premier lieu ou, le cas échéant, qu'elles n'éclatent pas à nouveau)*[20]

Cette définition démontre l'engagement de la CEDEAO à s'occuper et à intervenir tout au long du cycle de prévention des conflits.

Après avoir analysé ces cadres normatifs, il résulte clairement qu'aucun appareil à l'échelle institutionnelle ou nationale ne fait référence aux atrocités de masse ou examine les évènements à travers le prisme des atrocités de masse. Selon le personnel de la CEDEAO, on pourrait rattacher ce phénomène au fait que ces deux concepts incluent la notion de violence et d'insécurité. La distinction est sans doute perçue comme ayant une valeur académique plutôt que pratique. Les décideurs politiques ont souligné que bien que le terme "atrocités de masse" ne soit pas explicitement mentionné, il l'est implicitement dans certains protocoles et dans certaines déclarations. Néanmoins, en clarifiant de plus en plus la distinction entre ces deux concepts, les représentants de la CEDEAO n'ont pas exclu la possibilité de revoir ses cadres juridiques et institutionnels pour introduire des dispositions spécifiques relatives à la prévention des atrocités de masse.

Dans le cadre de l'APSA, chaque CER a le mandat d'établir son propre système d'alerte précoce (SAP) pour réagir à ses défis de sécurité régionaux. Par conséquent, le SAP de l'Afrique de l'Ouest a été créé avec l'appui juridique et le soutien des Etats membres de la CEDEAO. En ce qui concerne la CEDEAO, la création d'un SAP est inscrite dans l'Article 58 (f) du Traité révisé de la CEDEAO de 1993, qui prévoit la création d'un mécanisme régional d'observation de la paix et de la sécurité et, si nécessaire, des forces de maintien de la paix.[21] La création du mécanisme est précisée au Chapitre IV du protocole de 1999, qui déclare que: "Dans le cadre de la prévention effective des conflits et conformément à l'article 58 du Traité révisé il est créé un système d'observation de la paix et de la sécurité sous régionale appelé pré alerte".[22] L'article 23 du protocole de 1999 souligne également l'importance de mettre en place un Centre d'observation et de suivi chargé de la collecte des informations, de leur traitement, et de la préparation de rapports concernant l'alerte précoce à soumettre au Secrétariat Exécutif pour action.

18 Dr. Niagalé Bagayoko. ECOWAS Peace and Security Architecture: The Institutional Framework

19 Alerte rapide, diplomatie préventive, démocratie et gouvernance politique, gestion des ressources naturelles, initiatives transfrontalières; gouvernance de la sécurité; Femmes, paix et gouvernance; mesures pratiques de désarmement; autonomisation des jeunes; force en attente de la CEDEAO; Droits de l'homme et Etat de droit; aide humanitaire; les médias (rôle dans une démocratie et en transition) ; Programme d'éducation (Culture de la paix).

20 Thelma Ekiyor. ECOWAS Conflict Prevention Framework (ECPF): *A new approach to an old challenge.*

21 Dr. Niagalé Bagayoko. ECOWAS Peace and Security Architecture: The Institutional Framework.

22 *Ibid.*

CIRGL - CONTEXTE ET CADRE NORMATIF

La Conférence internationale sur la Région des Grand Lacs (CIRGL) est née après une série de crises qui ont longtemps caractérisé la Région des Grand Lacs. Les atrocités de masse débutées en 1993 pendant la guerre civile au Burundi ont été un facteur de déclenchement du génocide au Rwanda l'année suivante, qui a finalement débouché sur la première guerre au Congo (1996-1997). Ces événements politiques ont décimé la région, en déstabilisant considérablement ces trois pays. En Centre Afrique les ramifications de ces conflits ont encore aujourd'hui des retombées significatives. Un certain nombre d'initiatives diplomatiques ont été prises en vue de trouver des solutions aux conflits et à d'autres problématiques de sécurité dans la région:

- En 1996, la France préconisait l'organisation d'une conférence internationale sur la paix, la sécurité et la stabilité sous la houlette de l'ONU et de l'OUA, aujourd'hui UA. [23]
- En février 2000 le Conseil de Sécurité de l'ONU a demandé que la Conférence internationale sur la Paix, la Sécurité, la Démocratie et le Développement dans la Région des Grand Lacs se déroule sous l'égide de l'ONU et de l'OUA.[24] Cette demande a été réitérée en juin 2000 dans une autre résolution de l'ONU.[25]
- Cette même année la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs a été créée conjointement par les Secrétariats de l'ONU et par l'UA à Nairobi, Kenya. Contrairement à ce que ferait penser son nom, la conférence n'était pas réservée aux Etats membres de la région en question. Par la suite, elle a englobé tous les pays qui partageaient leurs frontières avec la RDC. Ainsi, les pays qui partageaient leurs frontières avec la RDC ont tous été, à divers degrés, impliqués et/ou touchés par l'instabilité qui sévissait en RDC.
- En novembre 2004 onze chefs d'Etat et les gouvernements des Etats membres ont adopté à l'unanimité la Déclaration de Dar es-Salaam (Tanzanie) sur la Paix, la Sécurité et le Développement dans la Région des Grands Lacs qui prévoyait la création d'un "espace de sécurité régional pour la prévention, la gestion et le règlement pacifique des différends".[26] Cette même déclaration analysait "l'utilisation de la violence pour conquérir ou conserver le pouvoir, l'impunité des crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre," et déclarait sa volonté de lutter contre le génocide dans la Région des Grands Lacs.

Les chefs d'Etat et les gouvernements des Etats membres de la conférence ont vite donné suite à la Déclaration de Dar es-Salaam en adoptant en décembre 2006 le Pacte juridiquement contraignant sur la Sécurité, la Stabilité et le Développement dans la Région des Grands Lacs. Cette convention, qui comprend la Déclaration de Dar es-Salaam, a dressé une liste de tous les Etats membres de la conférence. Elle a formulé en outre les mécanismes de suivi à l'échelle régionale et locale et a décrit ses différents protocoles et programmes. Elle a également mis en place le secrétariat de la conférence en définissant ses missions et a explicité le modus operandi de ce dernier. Un des protocoles du pacte se concentrait sur la prévention et la répression des crimes de génocide, des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité, ainsi que de toute forme de discrimination.[27] Le pacte invitait les Etats membres à "s'abstenir, à prévenir et à réprimer de tels crimes". Le protocole encourageait la création d'un Comité pour la Prévention et la Punition des crimes de génocide, des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité, ainsi que de toute forme de discrimination. Cette commission est composée d'un expert issu de chaque Etat membre, et l'organe doit se réunir une fois tous les six mois. La conférence assure le secrétariat et fournit tous les autres équipements et services, ainsi que le personnel nécessaire au fonctionnement effectif de la Commission.[28]

23 Discours du Président français Jacques Chirac, à l'occasion de la 19ème Conférence des Chefs d'Etat français et africains qui s'est déroulée à Ouagadougou (Burkina Faso) le 5 Décembre 1996.

24 Paragraphe 18 de la résolution 1291 du Conseil de Sécurité

25 Paragraphe 18 de la résolution 1304 du Conseil de Sécurité

26 Article 19 de la Déclaration

27 Les autres protocoles adoptés par la CIRGL sont le Protocole sur la Démocratie et la Nonne Gouvernance, le Protocole sur la Coopération Judiciaire, le Protocole sur la Gestion de l'Information et de la Communication, le Protocole sur la Zone Spécifique de Reconstruction et de Développement et le Protocole contre l'Exploitation illégale des ressources naturelles

28 Articles 26, 27 et 35 du Protocole.

IGAD – CONTEXTE ET CADRE NORMATIF

L'Autorité Intergouvernementale pour la Sécheresse et le Développement (IGADD) a été établie en 1968 par six pays africains parmi lesquels l'Ethiopie, le Djibouti, le Kenya, la Somalie, le Soudan et l'Ouganda en vue de lutter contre la sécheresse et la désertification. L'objectif stratégique était de faire face à la famine et à la sécheresse qui avait frappé l'Ethiopie et la Somalie en 1984 et en 1985, en dévastant des parties significatives de chaque Etat.[29] Le 21 mars 1996 le Sommet de l'Assemblée des Chefs d'Etat de Nairobi a adopté un nouveau mandat de sécurité régionale et a changé l'IGADD en Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) après avoir signé une "Lettre de l'Instrument" pour modifier l'accord de Charte de l'IGADD.[30] Actuellement l'IGAD est composée de sept Etats membres, à savoir l'Ethiopie, le Djibouti, le Kenya, la Somalie, le Soudan, le Soudan du Sud, et l'Ouganda. L'Eritrée fait partie de l'organisme régional mais n'est plus un membre de l'organisation. La réunion de mars 1996 a rédigé de nouveaux objectifs:

1. Encourager une sécurité et une paix durables dans la région
2. Protéger les droits de l'homme et des peuples
3. Constituer une méthode de prévention, de gestion et de résolution des conflits intra et interétatiques
4. Assurer un développement économique durable
5. Augmenter la coopération régionale et l'interdépendance[31]

Le processus lancé par l'IGAD en 1996 a reconnu que le développement économique sous régional dépend de la paix et de la sécurité. L'organisme s'est engagé à travailler pour favoriser la sécurité régionale et le dialogue politique dans la région.[32]

Bien que le cadre juridique de l'IGAD permette, en principe, la mise en œuvre et l'opérationnalisation du Mécanisme d'alerte précoce et de réaction aux conflits (CEWARN) pour les atrocités de masse, il n'existe aucune disposition qui aborde explicitement les problématiques liées aux risques d'atrocités de masse ou de massacres. Très tôt l'IGAD a manqué d'un mécanisme clair de réaction aux défis croissants relatifs à la paix et à la sécurité. Il y avait besoin de développer une structure à l'intérieur de l'espace institutionnel de l'IGAD, qui puisse tirer parti d'efforts locaux existants, de mécanismes et de compétences régionales liés à l'alerte précoce et à la gestion des conflits. A l'époque l'UA et l'ONU attribuaient de plus en plus d'importance à la mobilisation des communautés régionales économiques. L'ancien Secrétaire Général de l'ONU, Kofi Annan, publia un rapport sur la paix et la sécurité en Afrique, *The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa* (1998), (Les causes des conflits et la promotion de la paix et d'un développement durables en Afrique) en considérant que "des efforts internationaux de plus grande envergure ne peuvent aboutir que s'il y a une réelle coopération et le soutien de ces mesures par les sous régions". Annan a renforcé la position de son prédécesseur, l'ancien Secrétaire Général de l'ONU Boutros Ghali, qui remarquait dans son "Agenda pour la Paix" que "les accords et les organismes régionaux possèdent un potentiel qui pourrait contribuer à l'accomplissement de la diplomatie préventive, du maintien de la paix, du rétablissement de la paix, de la consolidation de la paix après les conflits".[33]

29 Extrait de: www.igad.org

30 Healey, S. (2011) Seeking peace and security in the Horn of Africa: the contribution of the Inter-Governmental Authority on Development: International Affairs 87:1 (2011) 105–120. The Royal Institute of International Affairs; Oxford OX4 2DQ

31 Protocole IGAD (2002) pour la création d'un mécanisme d'alerte rapide et de réaction d'un conflit pour les Etats membres IGAD p.24

32 IGAD (2004) Intergovernmental Authority on Development Profile: Extrait de: www.igad.org

33 Nations Unies (1992) "An Agenda for peace : preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping" Extrait de: http://www.unrol.org/files/a_47_277.pdf

Le cadre juridique pour l'IGAD et le CEWARN établit les structures pour la prise de décision et la réaction. Il précise également le processus de partage des informations entre les Etats membres. Le cadre juridique a permis à l'IGAD de combiner ses flux diplomatiques et politiques pour donner un soutien au renfort de l'alerte précoce et de la réponse aux conflits. Cet effort de coordination a renforcé la contribution des secrétaires permanents de l'IGAD en valorisant leur position à l'intérieur de la structure et en permettant à l'IGAD et au CEWARN d'établir un espace régional d'institutionnalisation. Le protocole de 2002 signé par les Etats membres de l'IGAD contient les fondements légaux du CEWARN. Le protocole de 2002 donne la possibilité au CEWARN de conclure des accords de coopération avec des organisations internationales, régionales et sous régionales. Le protocole énonce clairement à l'Article 16 les notions de signature, ratification et adhésion, qui autorisent les représentants des Etats membres à la ratification conformément aux exigences et aux procédures constitutionnelles des Etats membres. L'article 17 du protocole du CEWARN permet aux Etats membres de devenir une partie intégrante de l'Accord de création.[34] Il appartient à chaque Etat membre d'inclure les dispositions du protocole à l'intérieur des lois nationales.

34 Stratégie IGAD-CEWARN 2012– 2019; 2014. Pp. 30

CDAA - CONTEXTE ET CADRE NORMATIF

La Communauté de développement d'Afrique australe (CDAA - SADC *Southern African Development Community*) a été l'une des dernières régions africaines à être décolonisées: le Zimbabwe et l'Afrique du Sud ont obtenu leur indépendance respectivement en 1980 et en 1992. La Conférence de coordination pour le développement en Afrique australe (SADCC) a été établie en 1980 pour coordonner des projets de développement entre les neuf (à l'époque) Etats membres qui cherchaient à s'affranchir de la dépendance vis-à-vis de l'Afrique du Sud du temps de l'apartheid. Cependant, vu l'évolution du contexte, la SADCC a été transformée en 1992 en CDAA et son mandat s'est élargi en allant au-delà de l'objectif de développement économique. Actuellement la CDAA est composée de quinze Etats membres de la région de la CDAA, à savoir le Zimbabwe, la Zambie, le Botswana, le Malawi, la RDC, l'Afrique du Sud, le Lesotho, le Swaziland, la Tanzanie, l'Angola, les Mauritius, le Madagascar, la Namibie, le Mozambique, et les Seychelles. La CDAA cherche à promouvoir une croissance économique durable et un développement socio-économique en passant par l'intégration, la bonne gouvernance et une paix et une sécurité durables. La CDAA a dû faire face à des problèmes tels que les conflits, le terrorisme, les stupéfiants, la traite d'êtres humains et le braconnage, entre autres défis, et ces problématiques ont eu des retombées négatives du point de vue politique, économique, et social. C'est pour lutter contre ce contexte que l'objectif et le mandat de la CDAA ont été élargis afin de se focaliser sur les problématiques relatives à la paix et à la sécurité.

La CDAA dispose de plusieurs instruments et de cadres institutionnels, juridiques et politiques pour donner un soutien aux efforts de prévention des conflits de cette CER, comme le Traité de la CDAA, le Protocole sur la coopération en matière de Politique, Défense et Sécurité, le Plan indicatif stratégique pour l'Organe (SIPO), le Pacte de défense mutuelle de la CDAA, lignes directrices de la CDAA régissant les élections démocratiques, le Protocole de la CDAA sur le genre et le développement. L'Organe pour la Coopération en matière de Politique, Défense et Sécurité de la CDAA (OPDSC) est la structure centrale de paix et de sécurité pour l'organisation régionale. L'organe a été lancé en juin 1996 comme institution formelle de la CDAA, suite au Sommet des chefs d'Etat (SHS) et de gouvernement de la CDAA en juin 1996. En août 1999, les chefs d'Etat et de gouvernement ont décidé de restructurer toutes les institutions de la CDAA, y compris l'organe, et ils ont approuvé le Rapport sur la révision des opérations des institutions de la CDAA lors d'un Sommet extraordinaire en 2001. L'organe est coordonné par une troïka (trois Etats membres) et est dirigé par un chef d'Etat d'un des trois pays de l'Organe. La Présidence de l'Organe est tournante et est assurée sur une base annuelle. Le Président de l'Organe fait rapport au Président de la CDAA.[35] Par le passé, la troïka de la CDAA est intervenue de façon décisive face à des problématiques qui menaçaient la paix et la sécurité dans la région, notamment en RDC (1998), au Madagascar, au Lesotho, et au Mozambique.

Bien que les documents de la CDAA ne mentionnent pas spécifiquement la prévention des atrocités de masse, le langage que l'on trouve dans ses cadres réglementaires et dans ses instruments relatifs au mécanisme régional se réfère à la prévention de crises telles que les violations des droits de l'homme. Les cadres réglementaires clé qui guident la prise de décision dans les domaines relatifs à la politique, la paix et la sécurité sont le Traité de la CDAA et le Protocole sur la Coopération en matière de Politique, Défense et Sécurité. Les chefs d'Etat et de gouvernement et les comités ministériels instruisent le Secrétariat de la CDAA afin d'opérationnaliser et de mettre en œuvre les décisions prises lors des sommets ou des réunions ministérielles. Des exemples de comités ministériels qui appuient le travail de l'Organe de la CDAA sont: le Comité ministériel de l'Organe (CMO)[36], le Comité Interétatique de Défense et de Sécurité (ISDSC) et le Comité Interétatique de Politique et de Diplomatie (ISPDC). Le Secrétariat de la CDAA agit en suivant les instructions des Chefs d'Etat et de gouvernement et des Commissions ministérielles pour

35 Actuellement le Président de la CDAA est Ian Khama, Botswana.

36 Le CMO comprend les ministres responsables des affaires étrangères, défense, sécurité publique et sécurité étatique de chaque Etat membre

toute intervention dans des situations de conflit, qu'il s'agisse de déployer des moyens diplomatiques ou militaires. Les décisions prises par l'organe sont soumises au sommet pour en discuter et les adopter. Il est important de remarquer que les décisions prises par le Sommet de la CDAA et par l'OPDSC en matière de problématiques politiques et de sécurité sont prises généralement par consensus. La CDAA dispose de politiques et de cadres juridiques clairement articulés en matière d'alerte précoce et de prévention des conflits. Des documents clé comme le Traité de la CDAA et le *Protocole sur la Coopération en matière de Politique, Défense et Sécurité* soulignent l'importance de la prévention des conflits et d'une résolution constructive des différends. Ces instruments sont soutenus par une série d'institutions et de mécanismes qui œuvrent pour s'assurer que la région connaisse la paix et la stabilité, à savoir la Troïka de la CDAA et le Centre régional d'alerte précoce de la CDAA (REWC). Néanmoins, pour assurer un EWR efficace, il est nécessaire que le REWC de la CDAA travaille de concert avec les organisations de la société civile (OSC) et d'autres acteurs.

SECTION 2: ALERTE PRÉCOCE ET RÉACTION

En tant qu'élément d'une APSA plus vaste, les Communautés régionales (CR) ont établi des SAP pour appliquer une approche proactive à la lutte contre les conflits et les désastres naturels dans le continent. Les SAP des CR sont un sujet important d'analyse critique et de discussion en vue des défis croissants de sécurité et de développement dans le continent africain. Dans cette section l'ATF décrit les mécanismes d'alerte précoce et de réaction aux atrocités existants dans les cinq CR.

UA

L'UA n'a pas un mandat spécifique orienté vers l'EWR des atrocités. Cependant, le mécanisme du SCAP est un système avancé de suivi des situations de conflit dans le continent. Un des organismes qui est chargé de gérer les situations de risque et qui fait partie de l'UA est le Conseil de Paix et de Sécurité (CPS). Le protocole relatif à la création du CPS, qui est entré en vigueur en décembre 2003, définit le CPS comme:

> *...un organe de décision permanent pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits. Le Conseil de paix et de sécurité constitue un système de sécurité collective et d'alerte précoce, visant à permettre une réaction rapide et efficace aux situations de conflit et de crise en Afrique.*

Dans ce contexte, le Sommet de l'UA de 2004 a accepté les mécanismes d'alerte précoce comme stratégie collective pour prévenir, gérer et régler les conflits en Afrique. [37] Le CPS est assisté dans son travail par d'autres piliers de l'APSA, notamment le SCAP. L'article 12 du Protocole relatif à la Création du Conseil de Paix et de Sécurité prévoit la création d'un SCAP. La structure et les opérations du SCAP sont fondées sur le principe selon lequel il y aurait une harmonisation entre l'UA et les CER afin d'opérationnaliser les actions d'EWR. En effet, l'Article 12 (3) du protocole relatif à la création du CPS de l'UA encourage les organisations régionales à participer activement dans les activités d'alerte précoce. [38]

Le protocole du CPS présente le SCAP comme l'un des organes qui soutiennent le mandat du CPS, en vue de "faciliter la prévision et la prévention des conflits". L'objectif du SCAP est de tirer la sonnette d'alarme (alerte précoce) en véhiculant au Président de la Commission de l'UA des informations et des analyses sur de potentiels conflits et les menaces à la paix et à la sécurité. Ainsi la Commission, le CPS et d'autres acteurs de taille peuvent développer des réactions appropriées et rapides afin de prévenir ou de régler des situations de conflits ou de crise en Afrique.[39] Le Système d'alerte précoce est composé d'un centre d'observation et de contrôle dénommé «Salle de veille», situé au sein de la Commission de l'UA, au siège de l'UA à Addis Abeba, et des unités d'observation et de contrôle des Mécanismes régionaux. L'UA reconnaît huit CR, chacune ayant des SAP à différents stades de développement et qui sont considérés partie intégrante des SCAP suite au protocole du CPS, à savoir: la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC), le Marché Commun de l'Afrique Orientale et australe (COMESA), la Communauté des Etats Sahélo-sahariens (CEN-SAD), la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC), la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO/ECOWAS), l'Autorité Intergouvernementale pour le Développement (IGAD), la Communauté de Développement d'Afrique australe (CDAA), et la Capacité Régionale de l'Afrique du Nord (NARC).

37 Communiqué africain: Sommet extraordinaire, 2004.
38 Le protocole a été adopté à Durban, Afrique du Sud, en juillet 2002, et est entré en vigueur en décembre 2003.
39 The CEWS Handbook (2006) 17.

Le SCAP est composé de trois éléments:

1. La collecte et l'analyse des données sur les conflits
2. L'analyse des données pour identifier l'évolution des situations qui pourraient conduire à des conflits
3. La production de rapports d'alerte précoce pour recommander les mesures à prendre aux organismes compétents du PSC

En réponse aux exigences du protocole du CPS, le SCAP se charge de la collecte, de l'analyse et de la transmission des données sur des situations potentielles de conflits ou de crise (alerte précoce) et, à ces fins, il "élabore un module d'alerte rapide sur la base d'indicateurs politiques, économiques, sociaux, militaires et humanitaires clairement définis et acceptés".[40] Le SCAP utilise différents moyens pour collecter et analyser les données. Pour collecter, analyser et assurer le suivi des événements d'une manière dynamique, le SCAP utilise principalement trois outils: The Africa Media Monitor (AMM), The Africa Reporter, et Live-Mon. AMM collecte et traite des données en provenance de tout le continent en temps réel, en traitant plus de 40.000 articles simultanément dans les quatre langues de l'UA et opère en produisant des mises à jour des nouvelles via des messages de texte. The Africa Reporter repose sur des modèles prédéfinis de rapports d'incidents et de situation, exploite les données provenant des missions sur le terrain et des bureaux de liaison de l'UA et émane des pourcentages de risque sur les situations de conflit. Live-Mon est un outil de géolocalisation automatique des articles de presse, permettant d'afficher les événements d'actualité au fur et à mesure qu'ils se produisent sur une carte dans la Salle de veille.

Pour collecter et analyser les informations structurelles, le SCAP utilise le "Indicators and Profiles Module" (module indicateurs et profils) et le "Africa Prospects" (perspectives africaines). Le "Indicators and Profiles Module" est une base de données pour la collecte d'informations structurelles organisée par directives et par profils des pays. Le "Africa Prospects" est un outil conçu pour évaluer périodiquement la vulnérabilité des pays en s'appuyant sur plusieurs indicateurs économiques et démographiques. Le mécanisme existant, toutefois, ne fait pas de différences entre les indicateurs de conflit et les indicateurs de potentielles atrocités de masse. En ce qui concerne sa capacité analytique, le SCAP, qui a son siège dans la Division de Gestion des Conflits (CMD) de l'UA, dispose de sept membres du personnel situés à l'intérieur et autour de la Salle de veille, qui est active 24 heures sur 24 pour assurer un suivi constant des indicateurs de conflits et identifier de potentiels foyers de crise. Le personnel technique de la Salle de veille à Addis Abeba est aidé par un petit complément de personnel situé dans les dix bureaux de liaison politique de l'UA. L'activité du personnel à ce jour s'est concentrée sur la transmission d'informations sur l'instabilité politique au CPS, et sur le développement d'indicateurs de menaces, de vulnérabilités et de risques concernant la protection des civils.

Après avoir collecté les données et assuré le suivi, l'analyse stratégique des conflits continue avec l'interprétation des données traitées et la production d'une analyse sur les conditions stratégiques, les tendances, etc.. qui forment la base de l'alerte précoce. A part le personnel qui organise et surveille la salle de veille 24 heures sur 24, le SCAP compte une équipe de plus de douze personnes composée, entre autres, d'analystes organisés en groupes régionaux. Ceux-ci sont responsables de l'analyse stratégique des conflits, qui aboutit à la production de l'alerte précoce et à la formulation d'une stratégie initiale de réaction, qui sont ensuite communiquées aux décideurs. Le SCAP rédige régulièrement plusieurs rapports, à savoir:

- Un rapport de terrain quotidien qui contient des données issues des rapports de la mission sur le terrain de l'UA
- Une mise à jour hebdomadaire des évolutions politiques et militaires
- Des "comptes rendus éclair" qui sont destinés à concentrer immédiatement l'attention sur des situations de crise dès qu'elles émergent
- Mises à jour sur des situations potentielles ou actuelles de conflits.

D'habitude les comptes rendus contiennent des recommandations et des options de réaction, y compris l'élaboration de scénarios, et indiquent quels organes de l'UA devraient agir pour aider à désamorcer des situations de crise spécifiques. Il est prévu que les destinataires des comptes rendus et des recommandations du SCAP soient les organes compétents de l'APSA, à savoir la Commission de l'UA, le CPS et le Groupe des Sages.

40 Protocole CPS, Article 12 (4).

Dans ce contexte, le système de réaction fait appel à des méthodes diplomatiques et à d'autres méthodes que les destinataires concernés des produits du SCAP utilisent afin de s'assurer soit que la menace d'un conflit violent ait été prévenue soit qu'un conflit violent émergent ait été enrayé avant qu'il ne devienne incontrôlable.

CEDEAO

La CEDEAO n'a pas de mandat spécifique se référant à l'EWR des atrocités. Cependant, le mécanisme nommé Réseau d'Alerte Précoce et de Réponse de la CEDEAO (ECOWARN), est un système élaboré pour assurer le suivi des conflits dans la région. Les activités sont entreprises par le DAP qui est composé des sections suivantes: analyse, système et gestion de programme. Le DAP se trouve dans la Commission de la CEDEAO à Abuja, et dispose de quatre zones d'observation et de suivi[41] au Bénin, au Burkina Faso, au Libéria et en Gambie, pour décentraliser le suivi et les comptes rendus des conflits à travers la région. Chaque zone couvre trois ou quatre pays, ce qui permet donc de cerner les quinze pays de l'Afrique de l'Ouest.[42.] Les quatre zones assurent la liaison avec les points focaux (des officiers de liaison civils) de l'ECOWARN dans les Etats membres. La DAP de la CEDEAO est le centre qui traite les informations provenant de toute la région et les transforme en rapports applicables. Cependant cette structure est désormais obsolète car les bureaux de zone ont été supprimés et des mécanismes nationaux de prévention des conflits, actuellement testés dans cinq pays, sont en train d'émerger.

La caractéristique unique de l'ECOWARN est qu'il a une approche empirique et qu'il est fondé sur le principe de la participation populaire. En effet, il collabore étroitement avec les Organisations de la Société Civile (OSC) qui sont dirigées par le Réseau Ouest Africain pour l'Edification de la Paix (WANEP). La CEDEAO a acquis la réputation d'être un bloc régional éminent en Afrique, et elle vante une collaboration passée avec les OSC régionales comme partenaires dans le domaine de la paix et de la sécurité. Le paragraphe 114 du Cadre de Prévention des Conflits de la CEDEAO (ECPF, 2008) souligne l'engagement de la CEDEAO à l'égard de la société civile à l'échelle régionale, nationale et communautaire. Cette disposition a pour objectif de consolider et formaliser la structure de collaboration de la CEDEAO avec le Réseau Ouest Africain pour l'Edification de la Paix (WANEP), qui a commencé à s'occuper de la prévention de conflits en 2002. Le partenariat avec WANEP, le plus important réseau d'édification de la paix en Afrique de l'Ouest, a été formalisé avec la signature d'un mémorandum d'entente (MOU) en 2004.[43] La collaboration de la CEDEAO avec le WANEP est essentielle car le WANEP dispose d'un réseau national dans chaque Etat membre. Le WANEP, à travers la création de son Système d'Alerte Précoce Nationale (NEWS), a répliqué la structure de l'ECOWARN en Afrique de l'Ouest avec une présence accrue à l'échelle communautaire. Le WANEP a quatre coordinateurs de zone (CZ) qui échangent avec les bureaux de zone (BZ) de la CEDEAO, un bureau de liaison au DAP à Abuja et avec des observateurs de la société civile à l'échelle communautaire qui travaillent quotidiennement avec leurs contreparties gouvernementales.

L'ECOWARN est composé de personnel de la CEDEAO, d'organisations spécialisées, d'OSC, et de personnel issu des Etats membres. Tous ces acteurs travaillent de concert pour collecter, analyser et interpréter les données qui servent à rédiger différents types de comptes rendus. La structure est fondée sur trois niveaux de collecte des informations et de réaction: une équipe de collecte de données issue des Etats membres, une équipe de collecte de données issue de la société civile, et une équipe de collecte de données issue d'un DAP de la CEDEAO. Au niveau des Etats membres, dans certains pays le ministère désigné est le Ministère des Affaires Etrangères, qui désigne les fonctionnaires pour collecter et insérer les données dans la plateforme de suivi des conflits de l'ECOWARN. Au niveau des OSC, les observateurs des conflits à travers les quinze pays de la CEDEAO collectent quotidiennement des données pour mettre à jour la plateforme en ligne de l'ECOWARN. Au niveau de la CEDEAO, les informations sont collectées à l'échelle locale par quatre bureaux de zones régionaux à Banjul, en Monrovie, à Ouagadougou, et à Cotonou.[44] Le DAP de la CEDEAO recueille également des informations depuis ses bureaux à Abuja.

Du point de vue opérationnel, chaque équipe introduit des données d'alerte précoce dans la plateforme de suivi des conflits de l'ECOWARN. Les données sont analysées et transformées en rapports qui seront

41 Les bureaux de zone se situent dans quatre capitales de l'Afrique de l'Ouest: Banjul, Cotonou, Monrovie et Ouagadougou.

42 Zone 1, base à Banjul, couvre la Gambie, le Sénégal, la Guinée Bissau et le Cap Vert; Zone 2 couvre le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali et le Niger; Zone 3 couvre le Liberia, la Sierra Leone, la Guinée Conakry et le Ghana; Zone 4 couvre le Bénin, le Togo et le Nigeria.

43 Le MOU entre la CEDEAO et le WANEP a été renouvelé pour cinq ans

44 Cette structure est de plus en plus obsolète et elle va être remplacée par une nouvelle structure.

ensuite transmis aux décideurs. Les informations sont partagées au niveau de la Commission des Affaires Politiques, de la Paix et de la Sécurité (CPAPS) et ensuite avec le Président de la Commission. L'ECOWARN collabore depuis longtemps avec la "Virtual Research Associates" (VRA), une société américaine qui a développé le logiciel initial et ses protocoles et qui continue à supporter le programme.[45] En 2005 la direction, en collaboration avec les OSC, les groupes de réflexion, et les institutions académiques dirigées par le VRA, a produit une série de 94 indicateurs qui ont été revus par la suite et réduits au nombre de 66.[46] Au début de 2005, la Direction de l'Alerte Précoce, en collaboration avec le VRA, a développé un dispositif de rapports et d'analyse sur le terrain qui est fonctionnellement équivalent aux applications *Africa Reporter* du SCAP et au CEWARN *Reporter* utilisées dans la région IGAD. Ces outils sont interopérables et facilitent les analyses comparatives, les essais indépendants et le partage de données à l'intérieur des CER et entre les CER et le SCAP de l'UA.[47] Le système a été mis en place en février 2007 et contrôlé et géré par le DAP.[48] Le système a beaucoup progressé depuis la création de l'ECOWARN il y a dix ans. Les technologies de suivi et de visualisation (SIG) ont contribué à l'amélioration de la prise de décision. "L'organigramme" du DAP a aussi évolué en incluant de nouvelles positions et le programme a été décentralisé à l'échelle nationale pour combler le fossé entre les mécanismes d'alerte et de réaction et pour donner plus de pouvoir aux Etats membres faisant face aux conflits émergents de façon rapide et efficace.

Grâce au soutien de la Facilité de Soutien à la Paix pour l'Afrique[49], un Système d'Information Géographique (SIG) performant équipé des dernières générations de matériel et de logiciels, a été mis en place à la Commission de la CEDEAO et est opérationnel depuis 2010. Le DAP travaille de concert avec les directeurs des départements d'enquête nationale pour produire une feuille de route qui va faciliter l'acquisition de données géospatiales dont les formats et échelles sont ceux requis par l'ensemble des Etats membres de la CEDEAO.[50] Le SIG fournit une base informatisée de données géo-référencées qui évalue les informations en même temps que d'autre données spatiales ainsi que des informations issues de capteurs de données à distance, cartographies, sondages et autres sources d'informations géo-référencées.[51] Selon un rapport récent, "Le système offre des capacités pour observer des données situationnelles associées à des informations cartographiques qui pourraient être extrêmement utiles pour évaluer la situation et cartographier l'état actuel".[52] Pour renforcer et donner un complément à l'ECOWARN, le Système d'Alerte Précoce Nationale (NEWS) du WANEP s'emploie à réagir aux demandes d'informations pertinentes relatives à la sécurité humaine et aux conflits violents, notamment à l'échelle communautaire. Les OSC, grâce au NEWS, filtrent, assurent le suivi et analysent les informations sur de possibles menaces à la sécurité humaine à l'échelle communautaire et nationale. Les résultats de l'alerte précoce, à savoir des comptes rendus journaliers, hebdomadaires, mensuels et trimestriels ainsi que le recensement et l'évaluation des conflits, sont produits et envoyés aux parties prenantes concernées.[53]

CIRGL

La CIRGL n'a pas de département permanent chargé formellement de traiter l'alerte précoce et la réaction aux atrocités ou la prévention des conflits plus traditionnelle. Cependant, différents mécanismes chargés de surveiller la mise en œuvre du pacte répondent en partie à cette définition du moment où ils s'occupent de prévenir les conflits et les violences de masse. Ces organes incluent:

1. Le Centre Conjoint de Fusion des Renseignements (JIFC)
2. Le Mécanisme Conjoint de Vérification Elargi (EJVM)
3. Le Forum Régional sur la Prévention du Génocide
4. Les Comités Nationaux pour la Prévention du Génocide

45 Rapport de l'opérationnalisation de l'ECOWARN de la CEDEAO 2004-2010.
46 Les 66 indicateurs sont censés tenir compte des différences de genre et être exhaustifs
47 Rapport de l'opérationnalisation de l'ECOWARN de la CEDEAO 2004-2010.
48 *Ibid.*
49 La Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique est financée principalement par l'UE
50 Rapport de l'opérationnalisation de l'ECOWARN de la CEDEAO 2004-2010.
51 *Ibid.*
52 *Ibid.*
53 Le système produit les documents suivants: Rapports d'incident et de situation, faits saillants du jour, profils des pays, évaluation stratégique des conflits et de la paix (SCONPA); Résumés politiques (e.g. Crise en Côte d'Ivoire); Bilan sur la sécurité régionale, évaluation des risques pour la sécurité nationale (SRA); et Systèmes de conflits

Un Sommet des ministres de la défense de tous les Etats membres, qui s'est tenu à Kigali, au Rwanda, en 2011, a décidé de créer le JIFC. Le Centre a été officiellement ouvert le 13 juin 2012 à Goma, capitale de la province du Nord-Kivu en RDC. La mission principale du Centre est de collecter, traiter, analyser et vérifier les informations sur les groupes négatifs et les groupes armés issues des agences de renseignement et de sécurité des Etats membres ou d'autres sources. Il est également chargé de fournir et de transmettre des renseignements exploitables et des lignes d'actions recommandées aux Comités de Coordination Régionale. (CCR)[54]. Ce centre est composé de deux représentants de chaque Etat membre. Un Mécanisme conjoint de vérification élargi (EJVM) avec deux représentants de chaque Etat membre a été créé en septembre 2012.[55] La tâche principale de ce mécanisme est de vérifier les allégations relatives à différentes problématiques sur l'insécurité, mais il se concentre principalement sur les conflits et les tensions interétatiques.[56]

La conférence a également encouragé la création de forums régionaux qui s'occupent de sujets divers. Ces forums synchronisent leurs activités avec celles du Secrétariat exécutif et des coordinateurs nationaux. C'est dans ce cadre que le Forum Régional sur la Prévention et la Punition des crimes de génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre et toute forme de discrimination a été créé. Il a été établi à Kampala, en Ouganda, en septembre 2010, et s'est réuni à Kinshasa, RDC, en novembre 2010. Ce forum régional a exhorté les Etats membres à mettre en place des comités nationaux pour la prévention du génocide. Des comités nationaux sont actuellement établis dans huit des douze Etats membres, c'est à dire en République du Congo, en République centrafricaine, au Kenya, en Ouganda, en RDC, au Rwanda, en Afrique du Sud et en Tanzanie.[57]

Le JIFC est géré par un comité régional de coordination qui repose sur un système de rotation et est actuellement présidé au Brazzaville, Congo. Il est constitué de représentants issus de l'Angola, du Burundi, de la RDC et du Rwanda. La Conférence des Ministres de la Défense des Etats membres de la CIRGL a déterminé que dans le cadre de son mandat, le JIFC reporte d'abord au Comité de coordination régionale et au Président des Chefs du Personnel. Ce dernier, à son tour, reporte au Comité des Ministres de la Défense. Si nécessaire, le JIFC partage les comptes rendus des services de renseignements avec l'EJVM. Il collabore étroitement avec la Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en République Démocratique du Congo (MONUSCO) et en association avec d'autres centres régionaux similaires, notamment ceux de Dungu et Obo dans la région orientale de la RDC et de Yambio au Soudan du Sud, sous la supervision de l'UA, en vue de lutter contre les rebelles ougandais de l'Armée de Résistance du Seigneur (LRA). Le centre est financé par des contributions des Etats membres mais il reçoit également un support technique de la MONUSCO. Il est censé jouer un rôle clé dans l'initiative conjointe de la CIRGL, de la Communauté de Développement d'Afrique Australe (CDAA) et des Nations Unies contre les forces négatives en RDC. [58]

L'objectif de l'EJVM est de vérifier et, si nécessaire, de valider les allégations formulées par les Etats membres relatives aux conflits armés, notamment les allégations sur l'acheminement de l'aide aux mouvements rebelles en RDC. En premier lieu, il soumet les rapports au Président de la Réunion des Ministres de la Défense, qui à son tour les soumet au Sommet des Chefs d'Etat.[59] Etant donné que le Rwanda et la RDC ont été les protagonistes principaux de plaintes et du contenu des comptes rendus, plusieurs rapports ont été préparés principalement en se référant à ces deux pays. Un officier militaire issu de l'Etat chargé de la Présidence occupe le poste de chef. Le mécanisme, dont les officiers sont stationnés à Goma, est financé par les Etats membres. Le Forum Régional sur la Prévention du Génocide s'occupe de toutes les missions assignées au Comité pour la Prévention et la Punition des crimes de génocide, des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité, ainsi que de toute forme de discrimination. Par conséquent, il est chargé d'évaluer régulièrement les situations de chaque Etat membre en vue de prévenir les crimes de génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité; de collecter et d'analyser les informations relatives à ces crimes, de prévenir le Sommet des Chefs d'Etat en temps utile afin qu'ils adoptent des mesures appropriées pour prévenir des crimes potentiels, qu'ils suggèrent des mesures de prévention, et qu'ils contribuent à une prise de conscience et à une éducation sur la paix et la réconciliation par le biais de programmes nationaux et

54 Informations issues du site: www.icglr.org

55 Sauf la RDC et le Rwanda qui ont 3 représentants. Il faut remarquer aussi que le Afrique du Sud a des représentants dans ce mécanisme.

56 Entretien avec Wilson Kajwenye: Agent de Programme pour le Programme de Paix et de Sécurité au Secrétariat exécutif de la CIRGL. Bujumbura, Avril 2015.

57 Entretien avec Desire Iwangou; Agent de programme chargé des questions transversales au Secrétariat exécutif de la CIRGL, Bujumbura, Janvier 2016.

58 Information tirée du site en ligne: www.icglr.org

59 Entretien avec Wilson Kajwengye:, Agent de programme pour le Programme de Paix et de Sécurité au Secrétariat de la CIRGL. Avril 2015.

régionaux. Les comités nationaux ont la même mission que le forum régional mais ils doivent également transmettre au forum les informations sur les crimes de génocide, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité perpétrés dans les Etats membres. Cependant, cette collaboration est inefficace étant donné que les comités nationaux sont inopérants ; en plus le forum même est affligé par différents problèmes opérationnels.[60]

Le JIFC et l'EJWM n'ont pas de dispositions spéciales dans leur mandat relatives à la prévention des atrocités de masse. En plus, ces mécanismes s'intéressent plus aux crises et aux conflits dans la RDC orientale qu'aux autres Etats membres, même si l'EJWM peut transmettre des informations sur d'autres forces négatives dans les Etats membres de la CIRGL. Etant donné que la mission du Centre de fusion (FC) vise principalement ces groupes armés, il ne joue pas le même rôle qu'un mécanisme ou un instrument d'alerte précoce dans d'autres contextes régionaux. L'EJWM n'est principalement pas un mécanisme de prévention des conflits, mais plutôt un outil pour la gestion et le règlement des conflits car il a été créé dans une région qui était déjà parsemée d'affrontements. En substance, l'objectif principal du centre de fusion est de corroborer ou d'invalider les différentes allégations relatives aux conflits, notamment en RDC.

Le FC collabore étroitement avec l'UA et la CDAA pour les raisons susmentionnées. Le Forum Régional sur la Prévention du Génocide est censé fournir, dans le cadre de sa mission, des alertes précoces mais son mode opératoire ne lui permet pas de jouer efficacement ce rôle. Cela est dû en partie au fait que les réunions du Forum sont réparties le long de l'année et il ne se regroupe donc que tous les six mois. Certes, il peut organiser des réunions extraordinaires si nécessaire, mais actuellement il rencontre des difficultés à convoquer des réunions statutaires faute de subventions. Ce forum ne remplit pas encore le rôle qui lui a été assigné pour les raisons qui ont déjà été citées. En plus, il appartient aux comités nationaux de prévention du génocide de transmettre au forum régional des informations pertinentes sur tous les sujets relatifs à la collecte et à l'analyse des informations sur les crimes qui relèvent de sa compétence dans les Etats membres. Cependant ces comités n'ont pas été mis en place dans tous les Etats membres et ne sont pas opérationnels, faute de ressources[61], dans les Etats où ils existent.

Il était prévu de lancer des missions de sensibilisation en 2015 pour stimuler les missions des comités nationaux existants afin qu'elles encouragent la prise de conscience des pays qui ne disposaient pas de comités nationaux. Le projet a été cependant renvoyé étant donné le manque de financements.[62]

Tous les mécanismes de suivi du pacte susmentionnés émanent de rapports réguliers ou *ad-hoc*, ce qui permet aux Etats membres d'évaluer l'escalade de conflits et de prendre des mesures pour les prévenir ou pour faciliter leur désescalade. Ces rapports se focalisent principalement sur des problématiques relatives à la sécurité, mais ils peuvent prendre en compte toute catégorie de menaces.[63] Les Etats membres peuvent agir également sur la base de ces rapports. Quand ces évaluations sont faites au plus haut de la hiérarchie, le Sommet des Chefs d'Etat se réserve le droit de décider des mesures à déployer. C'est dans ce contexte que la CIRGL a démarré une série de pourparlers entre les parties belligérantes dans le conflit qui opposait Le Mouvement du 23-mars, (M23) et l'RDC.[64] Certaines mesures ont également été prises dans le cadre de la diplomatie préventive, qui est un outil promettant en matière de prévention de conflits violents. Le Président actuel du Sommet est occasionnellement appelé par ses homologues à intervenir dans les pays à risque potentiel de conflit et de violence en vue de tenir des réunions avec les autorités au plus haut niveau.

Dès qu'il a été créé, la CIRGL a tissé des relations avec d'autres organisations internationales et régionales ainsi qu'avec des partenaires de développement. Comme il a été déjà indiqué, la Commission de l'UA fournit un support technique, diplomatique et financier à la CIRGL, notamment dans le cadre du JIFC. La Commission de l'UA travaille également de concert avec la CIRGL dans le cadre de ses activités. Ces activités ont été l'objet d'un mémorandum d'entente (MOU) entre les deux organisations. La CIRGL a signé un autre MOU avec les CER, telle que la Communauté d'Afrique de l'Est (EAC). Deux programmes sont

60 Entretien avec Desire Iwangou; Agent de programme chargé des questions transversales au Secrétariat exécutif de l' CIRGL, Bujumbura, Avril 2016.

61 Entretien avec Desire Iwangou; Agent de programme chargé des questions transversales au Secrétariat exécutif de l' CIRGL, Bujumbura, Avril 2015.

62 Entretien avec Desire Iwangou; Agent de programme chargé des questions transversales au Secrétariat exécutif de l' CIRGL, Bujumbura, Janvier 2016.

63 Entretien avec Wilson Kajwengye: Agent de programme de la Paix et de la Sécurité au Secrétariat de la CIRGL, Janvier 2016.

64 Le Mouvement du 23 mars est un groupe rebelle congolais créé en mai 2012 suite aux difficultés de mise en œuvre de l'accord de paix signé le 23 Mars 2009 entre le gouvernement congolais et le "Congrès National pour la défense du peuple" (CNDP) de Laurent Nkunda après la guerre du Kivu. Le M23 était composé principalement d'anciens rebelles du CNDP.

en cours de développement avec l'EAC: l'un portant sur les armes et sur les armes légères, et l'autre sur les crimes transfrontaliers et le terrorisme. Pour ce qui concerne les partenaires de développement[65], la CIRGL, dont le budget opérationnel est financé par ses Etats membres, bénéficie de leur support financier et technique dans le cadre de ses différents programmes.

IGAD

L'IGAD n'a pas de mandat spécifique traitant l'EWR des atrocités. Cependant, le CEWARN est un système avancé qui assure le suivi des conflits dans la région. La Stratégie IGAD-CEWARN 2007-2011[66] stipule que le travail de l'IGAD appuie les initiatives de l'UA concernant la stratégie de prévention, gestion et règlement des conflits (CPMR). Tandis que le mécanisme est capable de saisir les atrocités de masse au niveau de l'analyse, le système CEWARN n'a pas d'indicateurs spécifiques conçus pour identifier les risques d'atrocités de masse. Le mécanisme a un système de collecte d'informations multicanal incluant les comptes rendus des événements, les comptes rendus de situation, et l'observation sur le terrain (messages SMS), ainsi qu'une plateforme analytique qui s'applique à l'échelle locale, sous nationale, nationale, et régionale. Cette plateforme a pour but d'identifier les menaces à la paix et à la sécurité, détecter les vulnérabilités nouvelles et émergentes, et les interactions complexes entre les deux. Ces systèmes de collecte de données présentent également une partie relative à la réaction, chargée de traduire les informations d'alerte précoce en options d'action précoce.

Après avoir mené des recherches ciblées, des consultations et des évaluations, tous les Etats membres de l'IGAD et le Conseil des Ministres de l'IGAD ont adopté et signé un protocole et un accord le 9 janvier 2002 à Khartoum, qui ont abouti à la création du CEWARN. Le CEWARN est ainsi devenu une entité légale et a développé un cadre opérationnel. Le protocole établit les principes qui gouvernent les opérations du CEWARN, notamment le cadre régional pour l'institutionnalisation et son importance. Il indique le fonctionnement du CEWARN, en soulignant le rôle des OSC, et les relations de travail avec les Unités d'alerte et de réaction précoces (CEWERU). La coopération entre CEWERU et CEWARN met en avant le processus de prise de décision, les points focaux du CEWARN, les consultations avec les secrétaires permanents et le fonctionnement des mécanismes de coordination existants.

Le CEWARN a élargi la portée de son objectif, en passant d'une période de cinq ans (2007-2011) à un cadre stratégique sur les années 2012-2019 afin de fournir une approche systématique. Selon la stratégie IGAD-CEWARN sur la période 2012-2019 (2014), les impératifs fondamentaux incluent la capacité à collecter des données crédibles et suffisantes et à les transformer en analyse de haute qualité. La capacité du CEWARN de présenter aux décideurs concernés une évaluation crédible des risques et des contingences en un temps rapide a comme objectif d'encourager la volonté politique des Etats membres. L'envergure accrue de sa mission a fait en sorte que le CEWARN multiplie et fasse évoluer les réseaux pour satisfaire les besoins exigés par la prévention des conflits violents et par l'établissement d'une réaction efficace. En s'appuyant sur le CEWERU, les OSC, les ONG, les LBO, les médias, les journalistes, le CEWARN est actuellement capable de donner un support adapté aux projets sur le terrain qui réduisent ou mitigent les risques de conflits violents. D'autres impératifs fondamentaux ont permis que le CEWARN développe des capacités accrues de facilitation et de collaboration à l'échelle locale, nationale et régionale. LE CEWARN a mis en place des réseaux auxquels prennent part tous ceux qui œuvrent pour la paix dans la région: les groupes de femmes issues des zones pastorales, les associations de fermiers et de sages et les comités de paix. Cependant le CEWARN repose encore sur les financements extérieurs. Le cadre stratégique du CEWARN 2012-2019 cherche à faciliter l'utilisation des outils de support du CEWARN pour formuler et développer des stratégies.

Le CEWARN opère à l'échelle locale, nationale et régionale. Au niveau régional, le Comité des Secrétaires Permanents (CSP), prévu aux articles 9 (2) et 10 du protocole, est une structure de l'unité d'alerte précoce composée des Ministres des Affaires Etrangères, du Secrétaire Exécutif, du Directeur des Affaires Politiques et du CEWARN en qualité de membre *ex-officio*. Le CPS se réunit au moins deux fois par an. Ses responsabilités sont d'échanger des informations sur les conflits et sur l'alerte précoce et de présenter des recommandations au Conseil de l'IGAD. Le Comité Technique sur l'Alerte Précoce (TCEW), prévu à l'article 9 (6) du protocole, est la branche coordinatrice du mécanisme. Il est composé des chefs des Unités

65 Pays-Bas, Suisse, GIZ, USAID, Canada, Australie, Chine, UNIFEM, AFDB, UNDP, etc.
66 IGAD (2004) Mécanisme d'Alerte précoce et de réaction aux conflits pour l'IGAD: Stratégie CEWARN 2007 - 2011. Pp. 13

d'Alerte et de Réaction Précoces (CEWERU), des représentants issus de la société civile et des institutions de recherche, et du CEWARN. Tout en faisant des rapports réguliers au CSP, leurs fonctions sont énumérées à l'article 3 du protocole et incluent la promotion de la coopération entre le CEWERU, la société civile et l'unité CEWARN, une révision périodique du protocole en recommandant des amendements si nécessaire, la révision des rapports consultatifs des différents mécanismes du CEWARN. Le CEWARN est la branche opérationnelle du mécanisme, et ses fonctions couvrent l'alerte précoce et la réaction. Ses fonctions, prévues aux articles 5-7 du protocole, incluent la mise en place de réseaux de coopération entre les Etats membres, la création et la gestion d'une base de données contenant les informations sur l'EWR, le développement d'une collaboration étroite entre les CEWERU, l'assistance technique et autres aides, au besoin.

A l'échelle nationale les CEWERU collaborent étroitement avec des acteurs sous régionaux, qui peuvent aller du personnel provincial aux autorités locales, cela dépend de la structure politique du pays. Les CEWERU sont situées dans des sièges appropriés au sein des ministères compétents des Etats membres et sont composées normalement d'un comité de direction, un point focal et des comités locaux. L'article 11(3) dresse la liste des membres d'un comité de direction, à savoir, entre autres, le personnel de sécurité, des membres du Parlement (MP), des représentants de la société civile. Leur fonction est de collecter les informations, examiner et analyser l'EWR, établir des liaisons avec la société civile sur le terrain, formuler des stratégies de réaction et préparer des rapports, au besoin. Les unités communiquent les informations qui ont été collectées et examinées à l'unité CEWARN. Les instituts nationaux de recherche sont des ONG chargées par le CEWARN d'assister à la mise en œuvre et à la gestion des réseaux de collecte d'informations composés de coordinateurs nationaux et coordinateurs nationaux adjoints. Leur tâche est de faire une synthèse des rapports sur le terrain en rédigeant un compte rendu complet et de donner leur support dans la coordination du travail des CEWERU. La structure du CEWARN fait face à des défis en matière d'intégration du mécanisme national et sous régional dans le cadre régional élargi du CEWARN, notamment dans les cas où chaque niveau englobe les deux parties prenantes officielles, à savoir les représentants du gouvernement et les OSC.

Au niveau local le CEWARN a deux entités chargées d'assurer le suivi des conflits: les comités locaux d'une part, et les observateurs sur le terrain de l'autre. Au niveau opérationnel, le CEWARN travaille avec les acteurs sous régionaux (locaux), nationaux et régionaux. Il est prévu que les Comités renforcent les activités de réaction au sein des Etats membres. Les comités locaux, que l'on qualifie parfois de comités locaux pour la paix, sont composés de représentants de fonctionnaires gouvernementaux ou non-gouvernementaux. Leur fonctions incluent d'établir des méthodes de collecte, de partage et de transmission des informations, de partager les ressources en mettant en place des partenariats pour encourager les activités d'édification de la paix et de mener des campagnes de sensibilisation et de publicité. Les observateurs sur le terrain (FM) sont des membres des communautés qui sont chargés de collecter et de transmettre les informations pertinentes de source ouverte ou de domaine public, issues de la zone spécifique du groupe. Les observateurs sont stationnés dans leur zone de signalement (AOR). Les OSC sont implantées au sein de la société et leur participation au CEWARN est un élément incontournable de l'EWR. Les OSC sont un trait d'union entre les groupes locaux et au sein de ceux-ci, à l'intérieur et entre les Etats membres de l'IGAD.

Parmi les activités du CEWARN prévues par le protocole, on trouve la mise à jour du système d'Alerte Précoce, Réponse Rapide (EWER) du CEWARN, en créant un système de collecte intégrée et d'examen de données. L'IGAD-CEWARN est en train de multiplier les réactions qui peuvent inclure également une réaction transfrontalière et de renforcer les mécanismes existants en créant des réseaux avec les organisations locales, les OBC, les ONG, et d'autres acteurs de paix. Le CEWARN est également en train d'améliorer son système "information technology reporter" qui est une base de données en ligne responsable de produire des rapports sur la situation, compte rendus d'incidents et comptes rendus des événements (information de source ouverte). L'actuel SIG a évolué au profit du Mécanisme national de réaction précoce (CEWERU) et du Système de gestion des bases de données.

CDAA - SADC

La SADC n'a pas de mandat spécifique concernant l'alerte et la réaction précoce des atrocités. Cependant, il existe un système élaboré qui assure le suivi des conflits dans la région. Le CDAA a une série d'institutions qui s'occupent de la prévention des conflits et de l'alerte précoce. Le mécanisme principal d'alerte précoce et de suivi de la CDAA, le Centre Régional d'Alerte Précoce (REWC), a son siège à Gaborone, Botswana. Le

REWC a été lancé en juillet 2010.[67] La phase I affrontait les problématiques administratives et financières, celles relatives au concept, à la structure, et au système de travail, tandis que la Phase II se concentrait sur l'opérationnalisation du centre. Le mandat pour les opérations du REWC de la CDAA est établi dans le Plan Stratégique Indicatif de l'Organe (SIPO) du CDAA sur la paix et la sécurité. Cependant, il est important de remarquer que le REWC du CDAA n'a été mis en place, qu'environ dix ans après le CEWARN de l'IGAD décrit tout à l'heure,[68] c'est donc essentiellement un projet en cours de fabrication. Alors que la dynamique créée par le CEWARN aurait pu influencer le développement de mécanismes régionaux similaires partout ailleurs, il est important de souligner que l'élan pour créer le REWC provient du besoin exprimé par les organisations régionales (OR) d'être capables d'anticiper pro activement les conflits et les menaces toujours croissantes à la sécurité.

L'objectif général du REWC est de renforcer les mécanismes de prévention, gestion et résolution des conflits de la CDAA, conformément aux dispositions du Protocole de la CDAA sur la Coopération politique, la Défense et la Sécurité. L'Article 11 (3) (b) du protocole de l'organe du CDAA prévoit la création d'un "système d'alerte précoce qui facilite une action rapide pour prévenir le déclenchement et l'escalade de la violence". En plus, le mandat du REWC de la CDAA est issu du Plan Stratégique Indicatif de l'Organe (SIPO) sur la paix, la sécurité et la défense. Le REWC de la CDAA est intégré dans les Etats membres, qui ont désigné des points focaux nationaux responsables de communiquer avec le centre d'alerte précoce. Le REWC porte son attention sur les conflits de nature socio-économique et ses fonctions sont décrites ainsi:[69]

- Faire une évaluation stratégique et une analyse des données collectées à l'échelle régionale
- Partager les informations sur les problématiques majeures qui menacent la sécurité et la stabilité au niveau régional
- Proposer des moyens pour prévenir, combattre et gérer ces menaces.

Le REWC repose principalement sur des données issues des Centres nationaux d'alerte précoce (NEWCs) des Etats membres et du Centre régional d'alerte précoce (REWC). Le travail du REWC de la CDAA est financé principalement par les Etats membres. La méthodologie d'analyse des conflits et d'alerte précoce du REWC implique les processus suivants:

- Collecte d'informations, analyse: cela comporte l'évaluation des causes profondes, des causes immédiates, des facteurs déclenchant des conflits et requiert l'utilisation d'une Salle de veille qui facilite la collecte d'informations pertinentes.
- La formulation de scénarios probables et d'options de réactions. L'examen est suivi par l'élaboration d'un scénario qui est accompagné par la présentation d'axes de réaction stratégiques.
- La communication avec les décideurs: une fois que les quartiers généraux du REWC au Gaborone, Botswana, ont examiné les informations d'alerte précoce, ils les envoient aux services de renseignement des Etats membres, qui à leur tour les communiquent aux décideurs respectifs.

67 Son Excellence Armando Emilio Guebuza, Président de la République du Mozambique et plus tard Président de l'Organe pour la Coopération politique, la Défense et la Sécurité,a lancé officiellement le REWC de la CDAA le 12 Juillet 2010. D'autres membres de la Troika étaient présents; Sa majesté le Roi Mswati III du règne de Swaziland, à l'époque Président de l'Organe; L'Honorable Mkondo D. Lungu, Ministre des affaires internes de la République de Zambie, représentant du Président entrant de l'Organe pour la Coopération politique, la Défense et la Sécurité. Des membres du Corps Diplomatique accrédités auprès de la République du Botswana étaient également présents.

68 Le CEWARN de l'IGAD a été établi en 2002.

69 Tiré du site en ligne de la CDAA

2. LA PRÉVENTION DES ATROCITÉS EN PRATIQUE
CINQ ÉTUDES DE CAS EN AFRIQUE

INTRODUCTION

Cinq études de cas en Afrique

Dans ce chapitre l'ATF examine cinq cas récents d'atrocités de masse du point de vue des activités préventives menées par les organisations régionales. Un examen des atrocités de masse fondé sur les faits peut éclairer les variables causales et aider à évaluer la performance des mécanismes régionaux de prévention examinés dans le Chapitre 1. Ce processus empirique aide à mieux comprendre les points de force et les défis des capacités et des mécanismes de prévention des atrocités.

L'ATF a utilisé les critères et les méthodes suivantes pendant la préparation des études de cas:

1. La présence d'atrocités de masse - un cas au sein de chaque région qui présentait la variable dépendante (DV) des crimes atroces.[1]
2. Pour normaliser la recherche, une période de sept années, de janvier 2009 à juillet 2016 a été fixée pour chaque cas et cela pour deux raisons:
   - L'organisation régionale dispose d'un mécanisme opérationnel d'alerte précoce et de prévention des conflits que l'ATF peut examiner. Cela n'était pas le cas pour la plupart des communautés régionales africaines il y a quinze ans.
   - Les progrès connus à l'échelle globale dans les dernières sept années dans le domaine de l'EWR ont été significatifs et ces enseignements peuvent avoir une valeur considérable pour les organisations régionales en Afrique.
3. Les chercheurs de l'ATF ont utilisé un processus de traçage[2] dans leur méthodologie d'étude de cas pour identifier les liens causals.
4. L'examen de la Task Force a inclus l'analyse du contexte du conflit et il a été structuré conformément aux trois piliers principaux: une alerte précoce réalisable, la capacité opérationnelle et la volonté politique.

Les membres de l'ATF et les chercheurs expérimentés ont considéré de multiples cas au sein de chaque région qui répondaient aux critères* de sélection énoncés, pendant la période de sept ans susmentionnée, à savoir, en ordre alphabétique:

1. Burundi (CcH)
2. Cameroun (CcH lié à Boko Haram CcH)
3. République centrafricaine (CcH, NE, MM)
4. Tchad (CcH lié à Boko Haram)
5. Côte d'Ivoire (CcH, Cdg, MM)
6. RDC (Cdg, CcH, possible NE, MM)
7. Egypte (CcH[3] après le renversement des Frères musulmans en 2013)

1 Les cas ont été sélectionnés à partir des données "Violence Against Civilians" dans le "Armed Conflict Location and Event Data Project" (ACLED). Liste des codes disponibles à http://www.acleddata.com/

2 Le processus de traçage "cherche à tracer les liens entre les possibles causes et les résultats observés" (George and Bennett, 2005).

3 https://www.hrw.org/report/2014/08/12/all-according-plan/raba-massacre-and-mass-killings-protesters-egypt

8. Eritrée (CcH[4])
9. Ethiopie (CcH[5] à Oromia)
10. Guinée (CcH pendant les manifestations de 2009 dans le Stade de Conakry)
11. Libie (CcH, Cdg)
12. Mali (CcH, Cdg)
13. Niger (CcH lié à Boko Haram)
14. Nigeria (CcH, Cdg, MM, liés à Boko Haram et au gouvernement, possible NE)
15. Somalie (CcH, Cdg)
16. Soudan du Sud (CcH, Cdg, NE, MM, possible Génocide)
17. Soudan (CcH, NE, MM, Cdg, possible Génocide)

*CCH (crimes contre l'humanité), Cdg (crimes de guerre), NE (nettoyage ethnique), M (massacre)

La violence contre les civils pourrait être classée comme un seul événement avec un grand nombre de victimes, comme par exemple le massacre de Place Raaba du 14 Août 2013, où des forces de sécurité égyptiennes ont massacré des partisans des Frères Musulmans, ou comme une campagne de violence contre-insurrectionnelle à long terme, exemplifiée par les conflits au Darfour ou au Kordofan du Sud (Soudan).

Suite à un long dialogue, il a été choisi d'examiner cinq cas dans le Chapitre 2 (voir ci-dessous)

ORGANISATION RÉGIONALE	SIÈGE	ETUDE DE CAS DE L'ATF
UA	Addis Abeba, Ethiopie	République centre africaine
CEDEAO	Abuja, Nigeria	Nigeria
CIRGL	Bujumbura, Burundi	Burundi
IGAD	Djibouti City, Djibouti	Soudan du Sud
CDAA	Gaborone, Botswana	RDC

ETUDE DE CAS DE L'ATF

L'ATF a soulevé les questions suivantes comme ligne directrice des études de cas:

1. Comment les atrocités de masse ou les crimes atroces ont-ils évolué sur la période prévue dans le cas pris en compte?
2. Quel rôle jouent les organisations régionales dans le contexte de l'alerte précoce, de la capacité opérationnelle et dans la volonté politique?

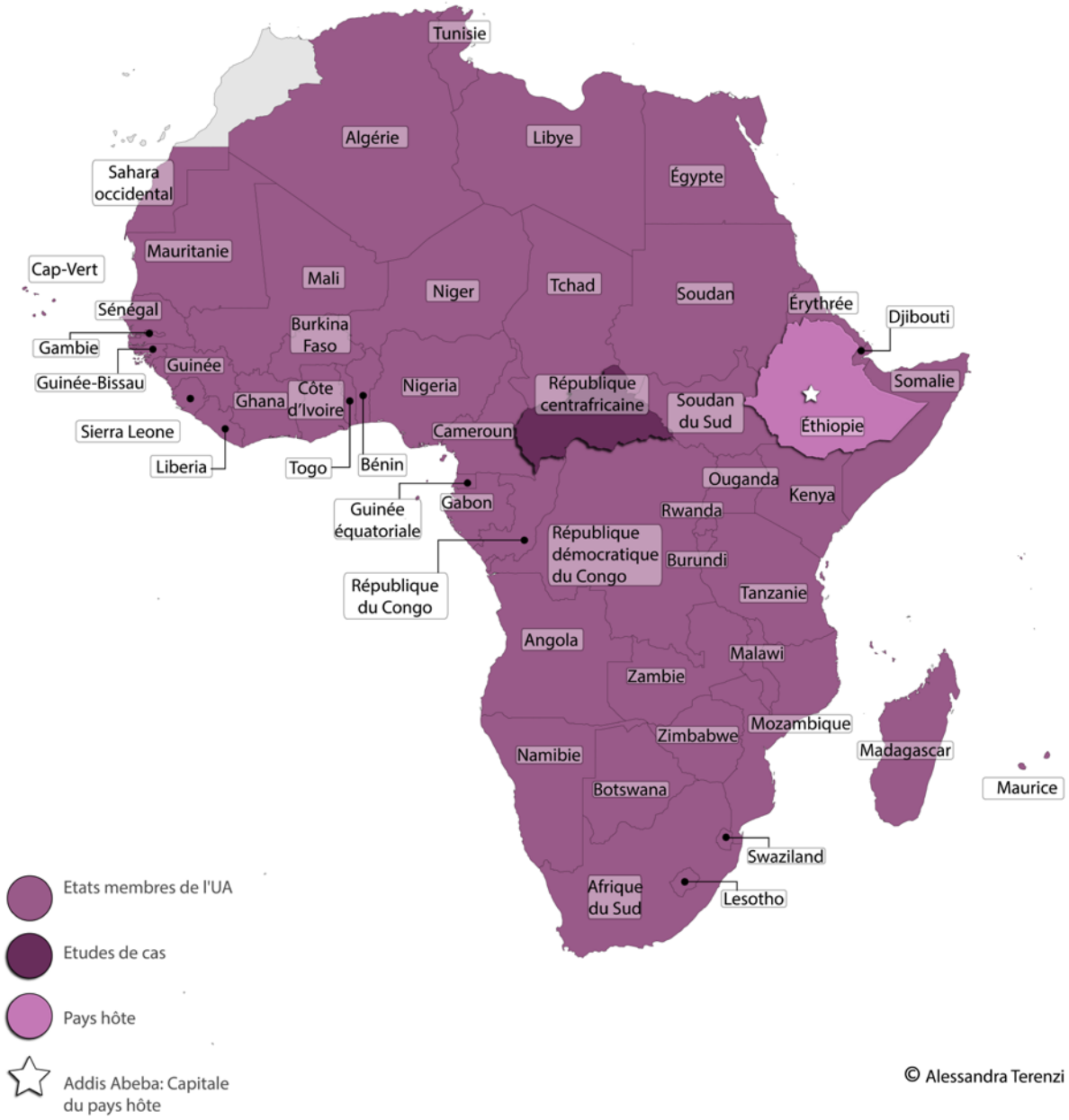
4 http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20067&LangID=E
5 https://www.hrw.org/report/2016/06/16/such-brutal-crackdown/killings-and-arrests-response-ethiopias-oromo-protests

TABLEAU N°3 – ETUDES DE CAS

Organisation régionale et étude de cas	Pilier n°1 Alerte précoce (EW)	Pilier n°2 Capacité opérationnelle (OC)	Pilier n°3 Volonté politique (PW)
UA République centrafricaine	EW forte -Suivi, analyse et comptes rendus des indicateurs de violence de la part du SCAP remontent à l'examen entamé en 2009 et qui a continué pendant le conflit en 2012. -EW fort de la part des ONG des Droit de l'Homme pendant cette même période.	OC Moyenne -Bons offices, à savoir la médiation de la part du Président de l'UA Yayi Boni. -Sanctions de l'UA -Déploiement des troupes de la part de l'UA (MISCA) - Déploiement lent des forces militaires, nombre insuffisant de troupes, manque de ressources financières et de support logistique.	PW Moyenne Conflits potentiels d'intérêts entre les négociateurs. L'engagement des puissances régionales ont fait émerger des problématiques d'impartialité Les pourparlers de paix qui se sont tenus à Nairobi à la fin de 2014-début 2015 ont exacerbé le conflit en RCA.
CEDEAO Nigeria	EW forte Suivi, analyse et comptes rendus des indicateurs des violences des rebelles et du gouvernement remontant au 2009 et pendant le COIN en 2012-2014	OC Moyenne -La CEDEAO a commencé à mobiliser et à coordonner ces troupes quand le BH a élargi ses opérations aux pays voisins: Cameroun, Tchad, Niger en 2015. -La Force en attente de la CEDEAO n'est pas encore totalement opérationnelle.	PW faible Le refus du gouvernement nigérian de permettre à la CEDEAO de s'occuper de ses affaires internes a exacerbé le conflit et a limité la réaction régionale de la CEDEAO.
CIRGL Burundi	EW Faible -Aucun mécanisme régional d'EWR au sein de la CIRGL. Le JIFC assure le suivi des groupes armés qu'à l'est de la RDC. Cependant, il enregistre des violences électorales au Burundi et l'utilisation de milices de jeunesse depuis 2010. -L'EVJM a récemment pris en compte le Burundi dans son agenda à la demande des Etats membres.	OC faible -Limitée aux bons offices et à la diplomatie. Aucune capacité coercitive. -L'OC se concentre sur l'utilisation de différents mécanismes de suivi (sommet des Chefs d'Etat et comités régionaux interdépartementaux) et est limitée aux textes qui les gouvernent pour mettre en place une diplomatie préventive.	PW faible La CIRGL a utilisé la diplomatie pendant les tensions de 2010 pour rassembler les parties. Plus récemment, cependant, la rivalité et la défiance entre les régimes parmi les Etats membres de la CIRGL (Rwanda et Burundi) ont exacerbé le conflit et ont paralysé la réaction à l'échelle régionale en 2015 et au-delà de cette date
IGAD Soudan du Sud	EW Forte Suivi, analyse et comptes rendus des indicateurs de potentielles guerres civiles assurés par le CEWARN, dès 2012 et pendant l'escalade de la violence qui a abouti aux évènements de juillet 2016. Le CEWARN appuie l'alerte précoce, le suivi continu, et la prise de décision relatifs au conflit du Soudan du Sud.	OC Moyenne -Bons offices pendant les années précédentes au 2009, parmi lesquels faciliter le processus d'indépendance du Soudan du Sud. -L'IGAD a joué un rôle central dans les efforts de médiation entre les parties au Soudan du Sud avec des résultats variables. -Au-delà des efforts diplomatiques qui ont abouti à des résultats variables, l'IGAD a une capacité opérationnelle de réaction limitée.	PW Moyenne Malgré l'utilisation de bons offices pour la médiation, les intérêts divers des Etats membres de l'IGAD au Soudan du Sud ont affaibli l'efficacité du processus de médiation et continuent d'entraver les efforts de paix. Les relations bilatérales et la compétition entre les Etats membres de l'IGAD se concentrent sur le maintien du status quo
CDAA RDC	EW fort -Le REWC n'a été créé qu'en 2010, pendant la période d'examen de l'ATF. Le REWC a été actif dans le suivi, l'analyse, et les comptes rendus d'indicateurs de violences en cours en RDC depuis 2011.	OC forte - Bons offices. à savoir le rôle de leadership de l'Afrique du Sud et de l'Angola, Etats membres de la CDAA Déploiement de troupes à l'est de la RDC à travers la Brigade d'intervention de la force (FIB) La FIB collabore activement et soutient le travail du MONUSCO	PW fort La FIB est le produit des discussions entre l'UA, la CDAA et la CIRGL sur comment établir une paix durable en RDC. La décision de faire intervenir la CDAA à l'est de la RDC a été prise pendant le sommet de Maputo en 2013.

Pendant la durée de 18 mois de l'ATF, deux cas faisant l'objet d'investigations, à savoir le Burundi et le Soudan du Sud, ont dégénéré en crises politiques, caractérisées par des atrocités ciblant les civils, malgré l'engagement international majeur et prolongé à l'égard des processus de paix dans ces deux pays. Le rapport de l'ATF a été publié en août 2016, les situations précaires au Soudan du Sud et au Burundi ont renforcé la vulnérabilité des civils et le besoin accru de porter une attention particulière à la prévention des atrocités de masse.

UA: RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE (RCA)
UNION AFRICAINE



L'ATF a choisi d'examiner la RCA en le considérant un cas de grande importance pour différentes raisons:

1. La RCA a récemment vécu des atrocités de masse, comprenant des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité, le nettoyage ethnique, et des massacres résultant de soulèvements politiques en 2013 et en 2014.
2. C'est un pays qui, depuis son indépendance en 1960, est caractérisé par une instabilité politique périodique associée à des violences ciblant les civils.
3. L'UA s'est fortement impliquée dans la réaction aux violences politiques en RCA.

Contexte du conflit

La violence récurrente en RCA est en même temps un symptôme et une cause des problématiques structurelles qui touchent le pays depuis cinquante ans.[6] Celles-ci incluent une absence d'autorité étatique et d'une gouvernance efficace, ainsi que la marginalisation des communautés en dehors de Bangui. Il y a eu un manque

6 E. Cinq-Mars "Too little, too late: Failing to prevent atrocities in the Central African Republic" 2015 Centre Mondial pour la Responsabilité de Protéger

de justice majeur dû aux abus passés. La RCA a été affectée par des conflits qui sévissaient dans les pays avoisinants: des groupes de rebelles et des forces gouvernementales du Soudan, du Tchad et de la RDC ont utilisé librement des zones rurales éloignées comme bases arrière ou pour des opérations militaires.[7] Cette situation a facilité la circulation d'armes de petit calibre, ce qui a alimenté davantage l'instabilité en RCA.[8] Les vols de bétail et les braquages sur la route ont contribué également à réduire de plus en plus la sécurité humaine pour la population et à fournir des ressources additionnelles aux milices et aux bandes criminelles. [9] Le facteur principal qui explique l'instabilité en RCA est la compétition, à différents niveaux, pour les ressources. Plusieurs musulmans du Nord ont l'impression que le gouvernement central les ait privés de la part de ressources naturelles qui leur revenait.[10] Par ailleurs, une des causes fondamentales de l'instabilité en RCA a été l'incapacité de l'Etat et de ses institutions à fournir une sécurité et une justice adéquates. Cette défaillance a donc abouti à la création de groupes armés qui ont remplacé l'Etat et qui ont été légitimés. [11] Le manque de sécurité a été particulièrement frappant, les forces de sécurité étatiques et les groupes armés sont devenus une menace pour la population. La police et les militaires n'ont jamais eu la volonté ni la capacité de garantir aux citoyens une sécurité suffisante, ce qui a mené à la formation de milices d'auto-défense et de groupes rebelles.[12]

D'autre part, l'absence d'un Etat et de forces de sécurités performants a débouché sur un manque de services élémentaires tels que les services de santé et d'éducation.[13] Les habitants des zones rurales se sont sentis abandonnées par les élites de la capitale et les revendications ont facilité le recrutement dans les groupes rebelles.[14] En 2003, dès que François Bozizé est devenu Président, il a suspendu la Constitution et a dissout l'Assemblée Nationale.[15] En 2007 le gouvernement a signé un accord de paix avec les différents groupes d'opposition sous l'égide de l'UA, de la Communauté économique et monétaire centrafricaine et de la Communauté des Etats Sahélo-sahariens (CEN-SAD).[16] Un deuxième accord, connu comme l'Accord de Paix Global de Libreville, a été signé en 2008 entre le gouvernement de la RCA et les groupes rebelles, comprenant l'*Armée Populaire pour la Restauration de la Démocratie*, le front démocratique pour la population de la RCA.[17] L'accord prévoyait le désarmement et la démobilisation, ainsi que des programmes de réintégration pour les anciens combattants et le partage du pouvoir politique.[18] En août 2012, une coalition rebelle nommée Séléka a lancé une campagne militaire contre le gouvernement de Bozizé en l'accusant de ne pas avoir mis en œuvre le désarmement, la démobilisation et le programme de réintégration dans le Nord-Est.[19]

Dès décembre 2012, la Séléka avait obtenu des gains militaires au Nord, à l'Est et dans le centre du pays. A la fin du mois, la Séléka avait déjà conquis plus de la moitié de la RCA, en prenant le dessus sur l'armée nationale, les *Forces Armées Centrafricaines* (FACA) en s'arrêtant à 75 kilomètres au Nord de Bangui.[20] Des pourparlers de paix ont été hâtivement organisés à Libreville, au Gabon, entre le groupe rebelle Séléka et le gouvernement, sous la houlette de la CEEAC, de l'UA et de l'ONU. Le 11 janvier 2013 un accord a été trouvé.

7 Human Rights Watch "State of Anarchy: Rebellion and Abuses against Civilians" disponible à l'adresse: https://www.hrw.org/reports/2007/car0907/4.htm (accès effectué le 24 Juin 2016).

8 Eric G. Berman & Louisa N. Lombard "The Central African Republic and Small Arms, a regional tinderbox" disponible à l'adresse: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:gqJ4Y76U3r0J:www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/D-Book-series/book-07-CAR/SAS-Central-African-Republic-and-Small-Arms.pdf+&cd=1&hl=fr&ct=clnk&gl=sn (accès effectué le 24 Juin 2016).

9 Teja Palko "Away from the spotlight-Central African Republic", 2015 disponible à l'adresse: http://moderndiplomacy.eu/index.php?option=com_k2&view=item&id=665:away-from-the-spotlight-central-african-republic&Itemid=644 (accès effectué le 1er juillet 2016).

10 Sohaib Gabsis & Scott Shaw, 2014 "Crisis in the Central African Republic: Muslim Minorities and the Descent into Sectarian Conflict", " p.4 disponible à l'adresse: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:MQ2QFaYldMYJ:www4.carleton.ca/cifp/app/serve.php/1497.pdf+&cd=9&hl=fr&ct=clnk&gl=sn (accès effectué le 24 Juin 2016).

11 ReliefWeb "Solutions to conflict in CAR: a better understanding for a lasting peace" disponible à l'adresse: http://reliefweb.int/report/central-african-republic/solutions-conflict-car-better-understanding-lasting-peace (accès effectué le 24 Juin 2016).

12 Gabriella Ingerstad "Violence in the Central African Republic: Causes, Actors and Conflict Dynamics" disponible à l'adresse:https://www.google.sn/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0ahUKEwiamoSg78DNAhWDHsAKHaFdCLMQFgg2MAM&url=http%3A%2F%2Fwww.foi.se%2FDocuments%2FFOI%2520memo%25204976.pdf&usg=AFQjCNG4iL0q_ZhAtbBsg-AiqLF_-lafEQ&sig2=xy6eE_tk0KOtV04s1gxBGw (accès effectué le 24 Juin 2016)

13 Unicef "Central African Republic: Improving School Enrolment and Retention of Conflict-Affected Children" disponible à l'adresse: http://www2.unicef.org:60090/innovations/index_48643.html?p=printme (accès effectué le 24 Juin 2016)

14 Human Rights Watch "They Came to Kill: Escalating Atrocities in the Central African Republic" 2013, disponible à l'adresse: (https://www.hrw.org/report/2013/12/18/they-came-kill/escalating-atrocities-central-african-republic) (accès effectué le 27 Juin 2016)

15 Los Angeles Times "Rebel Leader in Control" 2003, disponible à l'adresse: http://articles.latimes.com/2003/mar/17/world/fg-car17 (accès effectué le 27 Juin 2016).

16 Cet accord est consultable à l'adresse suivante:

http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cacher:rWiqBUpvbXEJ:www.peaceagreements.org/wggsite/downloadAgreementMasterDocument/id/669+&cd=5&hl=en&ct=clnk&gl=sn (accès effectué le 27 Juin 2016)

17 Siân Herbert, Nathalia Dukhan & Marielle Debos "State fragility in the Central African Republic: What prompted the 2013 coup?" Rapid literature review, 2013 disponible à l'adresse: http://www.gsdrc.org/docs/open/car_gsdrc2013.pdf (accès effectué le 27 Juin 2016).

18 International Coalition for the Responsibility to Protect, p. 12 "Crisis in the Central African Republic" disponible à: http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-the-central-african-republic (accès effectué le 27 Juin 2016).

19 *Ibid.* p.19.

20 *Ibid.* p.8.

Connu comme "Libreville Three", il prévoyait un cessez-le-feu et un accord de partage du pouvoir de trois ans, en vue de créer un gouvernement d'unité nationale. Selon un rapport de la Fédération Internationale des ligues des Droits de l'Homme (FIDH)[21] entre décembre 2012 et mars 2013, la lutte entre les forces loyales au Président Bozizé et les rebelles de la Séléka a donné lieu à des violations de la loi internationale et chaque faction a été potentiellement tenue pour responsable de graves violations des droits de l'homme et de la loi humanitaire internationale. L'absence d'une autorité centrale a débouché sur une escalade de la violence. Les forces de la Séléka se sont rendues coupables de tortures, de violences sexuelles, d'assassinats, d'abductions, elles ont brûlé des villages et se sont livrées à un pillage généralisé.[22] Suite à ces violences, la RCA a été classée par les Nations Unies comme crise humanitaire de troisième Niveau.[23] Selon un rapport de l'ONU, la RCA a enduré une des plus graves crises humanitaires au monde, avec plus de 187 000 réfugiés fuyant vers les pays voisins au cours de l'année dernière, ce qui porte le nombre des réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays à plus de 850 000, environ un cinquième de la population du pays.[24] Enfin, les institutions étatiques se sont effondrées du moment que les responsables gouvernementaux ont fui, ce qui causé le pillage des infrastructures pendant le conflit.[25]

Malgré la gravité des abus perpétrés depuis décembre 2012, la communauté internationale n'a pas pris comme priorité la prévention des crimes d'atrocités de masse, en abandonnant les civils aux mains des groupes armés.[26] Ainsi, entre 2009 et 2013, une crise humanitaire de taille s'est installée dans ce pays. Environ 6000 personnes ont été tuées et un quart de la population a été déplacée malgré elle, avec plus de 400 000 réfugiés, 300 000 personnes déplacées à l'intérieur du pays, et à peu près trois millions de personnes en besoin urgent d'aide.[27] Ce conflit a eu des retombées significatives dans la région, avec plus de 190 000 réfugiés centrafricains qui ont fui vers le Cameroun, le Tchad, le Congo et la RDC depuis décembre 2013.[28]

Alerte précoce

La crise de la RCA a été une des premières occasions pour l'UA de démontrer sa détermination à assumer sa responsabilité de protéger la population civile, conformément à l'article 4 de la Charte de l'UA.[29] En 2009, pendant le Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, les ONG ont eu l'occasion de confirmer l'observation de signes d'alerte précoce d'atrocités de masse.[30] Selon le rapport de l'UPR (Examen Périodique des Nations Unies) sur la RCA, depuis janvier 2008 l'armée nationale d'un pays voisin a mené des attaques transfrontalières en ciblant des villages du Nord-Ouest, ce qui a causé la mort de civils, l'incendie des villages et le vol du bétail.[31] En outre, Human Rights Watch (HWR) a indiqué que la LRA a mené des opérations dans la partie Sud-Est de la RCA depuis le début de 2008, et s'est fait reconnaître pour une série d'attaques entre les villes d'Obo et de Bambouti en février et en début de mars 2008, en causant l'abduction de 150 civils.[32]

Des signaux d'alerte précoce ont été également lancés par des ONG qui s'occupent des droits de l'homme telles qu'Amnesty International, Human Rights Watch, FIDH, et la *Ligue Centrafricaine des Droits de l'homme* (LCDH). En effet, pendant le premier cycle de rapports sur la RCA en relation avec l'examen périodique universel du Conseil des Droits de l'Homme de l'ONU en 2009,[33] il a été démontré que les factions rebelles et les bandes criminelles pouvaient commettre des abus contre les civils dans la région impunément. Apparemment

21 Central African Republic: A country in the hands of Séléka war criminals, p. 22, 2013 disponible à l'adresse:https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:VSmITuaol5gJ:https://www.fidh.org/IMG/pdf/rca616a2013basdef.pdf+&cd=5&hl=fr&ct=clnk&gl=au (accès effectué le 27 Juin 2016).

22 Musée du mémorial de l'holocauste des Etats Unis "Central African Republic: The Path to Mass Atrocities" disponible à l'adresse: https://www.ushmm.org/confront-genocide/preventing-genocide-blog/genocide-prevention-blog/central-african-republic-the-path-to-mass-atrocities (accès effectué le 27 Juin 2016).

23 Veronique Barbelet "Central African Republic; addressing the protection crisis", HPG Working Paper, p. 8, 2013 disponible à l'adresse: https://www.odi.org/publications/10103-protection-car-africa-conflict-seleka-anti-balaka-peacekeepers (accès effectué le 28 Juin 2016.)

24 Centre News des Nations Unies "Central African Republic: UN Chief says security fragile, calls for vote August 2015" disponible à l'adresse: http://un.org/apps/news/stoty.asp?NewsID=49523#.V3JPQtLJyM8 (accès effectué le 27 Juin 2016).

25 *Ibid.*

26 Los Angeles Times 'African Union suspends Central African Republic after president ousted', 2013 disponible à l'adresse: http://www.articles.latimes. com/2013/mar/25/world/la-fg-wn-african-union-central-african-republic-20130325 (accès effectué le 28 June 2016)

27 "Global Conflict Tracker Violence in the Central African Republic" 2014 disponible à l'adresse: http://www.cfr.org/global/global-conflict-tracker/p32137#!/conflict/violence-in-the-central-african-republic (accès effectué le 20 Mars 2016).

28 *Ibid.*

29 Gino Vlavonou "Africa is failing the Responsibility to Protect its citizens", 2014 disponible à l'adresse suivante: http://www.pambazuka.org/governance/africa-failing-responsibility-protect-its-citizens (accès effectué le 28 Juin 2016)

30 Assemblée générale des Nations Unies: "Human Rights Council: Working Group on the Universal Periodic Review Fifth session", 2009 p. 4 disponible à l'adresse: http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session5/CF/A_HRC_WG6_5_CAF_3_E.pdf (accès effectué le 28 Juin 2016)

31 [31] *Ibid.*

32 *Ibid.*

33 *Ibid.* Human Rights Council, Working Group on the Universal Periodic Review "Country Report: Central Africa Republic" 2009, disponible à l'adresse: http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session5/CF/A_HRC_WG6_5_CAF_3_E.pdf (accès effectué le 10 mars 2016).

le gouvernement n'était pas en mesure de protéger les civils. Dans le Nord-Ouest du pays, les combattants rebelles de l'Armée populaire pour la restauration de la république et la démocratie (APRD), soutenue par le chef politique congolais Jean Pierre Bemba, a commis des meurtres extrajudiciaires, des viols et des vols de biens. HRW a également remarqué que depuis janvier 2008 l'armée nationale d'un pays voisin a lancé des attaques transfrontalières, en ciblant des villages du Nord-Ouest, ce qui a causé la mort de civils, l'incendie de villages et le vol de bétail.[34] Enfin, les ONG ont recommandé de déployer tous les efforts possibles pour combattre l'anarchie et pour protéger les civils des déprédations de l'APRD, des soldats de l'armée tchadienne, et tous les autres groupes armés, y compris les forces de sécurité gouvernementales.[35] Comme il est expliqué dans les rapports des ONG occidentales et des Envoyés spéciaux de l'ONU, le mantra "Des solutions africaines aux problèmes africains" a renforcé la prééminence de l'UA dans la réponse aux conflits qui se déroulent à travers le continent, par la médiation politique.[36] En ce sens, les comptes rendus des Rapporteurs Spéciaux (RS), des médias, des ONG, et des Envoyés Spéciaux des organisations régionales et internationales, comme l'UA, l'Organisation de la Coopération Islamique (OCI), l'Organisation Internationale de la Francophonie, (OIF), et les Nations Unies, ont averti de l'imminence d'une crise qui entraînerait des atrocités de masse. Face à de multiples signaux d'alerte précoce, l'UA n'a pas réussi à réagir de façon appropriée et n'a pas exercé une pression suffisante sur les belligérants et sur les pays voisins afin d'enrayer la crise.

Capacité opérationnelle

L'UA a dû faire face à des problématiques financières et logistiques majeures lors de son intervention en RCA. Suite au coup d'Etat de la Séléka, la plupart des forces de sécurité nationales du pays ont déserté leurs postes, en laissant les civils dépourvus de forces étatiques officielles qui les protègent. En 2012 la CEEAC a joué un rôle principal dans la réponse à la crise de la RCA, en négociant les accords de paix, en déployant des troupes et en influençant la sélection du leadership politique de la RCA.[37] Le Président de la RDC Denis Sassou Nguesso a été le principal médiateur régional dans la RCA. Il a facilité les pourparlers de paix à Brazzaville, au Congo, qui ont abouti à un accord sur la cessation des hostilités, signé par la Séléka et par les représentants anti-Balaka, ainsi que par quelques représentants politiques et de la société civile.[38] A l'époque, l'UA suivait de près les événements dans la RCA. Au début, l'UA n'a pas joué le rôle de leader politique dans la région mais cela a changé la dernière semaine de décembre 2012, suite à la visite en RCA du Président du Bénin Thomas Yayi Boni, également Président de l'UA.[39] Au début du 2013, pour promouvoir le progrès des rebelles Séléka vers Bangui, l'UA a pris une de ses premières mesures concrètes en mettant en œuvre le gel des avoirs et en imposant une interdiction de voyager aux personnes qui compromettaient l'accord de Libreville de janvier 2013.[40] Du moment que la situation était en train de se détériorer, une réponse militaire pour protéger les civils devenait de plus en plus nécessaire. Au tout début de la crise, les chefs d'Etat de la CEEAC ont décidé de déployer une mission d'édification de la paix en RCA.

Le 18 avril 2013 à N'djamena, au Tchad, deux documents ont été signé sous la houlette de l'UA: un accord de paix et la Déclaration de N'Djamena, processus amorcé par la CEEAC.[41] Les accords prévoyaient un cessez-le-feu et la limitation du mandat de Bozizé en qualité de Président, pour qu'il remplisse son mandat jusqu'en 2016 sans la possibilité d'être réélu.[42] La mission d'édification de la paix a échoué à la fin de 2013, ce qui a porté l'UA à autoriser le déploiement de la Mission internationale de soutien à la Centrafrique (MISCA). Il a été prévu que la force soit composée de 3652 membres, avec la possibilité de puiser davantage de ressources parmi les troupes africaines et les contingents de police. La mission anticipait, renforçait et diversifiait l'engagement des Nations Unies. Cependant, à cause de lacunes logistiques, la mission n'a duré qu'un an. En décembre 2014 la MISCA a été déployée sous la direction du Général Jean-Marie Michel Mokoko, à Brazzaville, et était composée de 40 civils chargés d'assurer le suivi des droits de l'homme. La MISCA a pu déployer une présence militaire dans tous les quartiers de Bangui. Elle a maintenu les contacts avec toutes les parties prenantes, y compris dans le quartier PK5, où réside une population majoritairement musulmane, et à Boye Rab, fief des anti-Balaka.[43]

34 *Ibid.*

35 *Ibid.*

36 Institut international pour la Paix "Diplomatie préventive en Afrique: s'adapter à de nouvelles réalités "2011 disponible à l'adresse: http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/op-eds/2012/hara-preventive-diplomacy-in-africa.aspx (accès effectué le 11 mars 2016).

37 A. Arieff, T. Husted. Congressional Research Service "Crisis in the Central Republic" 2015 disponible à l'adresse https://www.fas.org/sgp/crs/row/R43377.pdf (accès effectué le 11 mars 2016).

38 Martin Welz "Briefing: Crisis in the Central African Republic and the international response", 2014 p. 604 Oxford University Press..

39 *Ibid.* p. 604

40 *Ibid.*, p.604

41 A. Weber & M. Kain "Central African Republic in Crisis: African Union mission needs United Nations support" German Institute for International and Security Affairs, disponible à l'adresse suivante: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2914C15_web_kim.pdf (accès effectué le 28 Juin 2016)

42 *Ibid.*, p.13

43 Entretien avec Dr. Ngondzi tenu le 27 juin 2016.

La faible capacité opérationnelle de réagir de l'UA s'explique par un déploiement des forces militaires trop lent, un nombre insuffisant de troupes et un manque de ressources financières et de supports logistiques.[44] En effet, ce n'est qu'après l'appel lancé par le Secrétaire Général des Nations Unies pendant le 385ème meeting de juillet 2013 que le CSP a décidé de se charger de la situation centrafricaine. C'est à cette date qu'il a décidé de déployer la MISCA à travers le pays pendant six mois. Compte tenu de la détérioration de la sécurité et de la situation humanitaire dans le pays, l'envoi de 3652 soldats de la MISCA a été insuffisant dès le début. Le déploiement de 1600 forces françaises qui patrouillaient activement la région et la présence de troupes de maintien de la paix de la MISCA ont permis initialement d'éviter d'autres massacres à Bangui. Le personnel civil de la MISCA a assuré le suivi des droits de l'homme et il a mis sur pied une ligne téléphonique que les personnes en danger pouvaient appeler pour demander du secours. En plus la MISCA a protégé des personnes déplacées en leur donnant un abri dans les écoles, dans les maisons ou dans les lieux de culte. Cependant la composante civile reportait directement à la Commission politique de l'UA et non pas à la Commission pour la Paix et la Sécurité. C'est pour cette raison qu'il n'y a pas d'archives publiques attestant leurs investigations et à la différence du Soudan du Sud, on ne sait rien des efforts qui ont été faits pour documenter et donner des preuves des atrocités de masse quand ces événements se sont produits.

Volonté politique

En 2007, par le biais d'une démarche diplomatique et sous l'égide du Tchad et de la Lybie, le Front Démocratique du Peuple Centrafricain, l'Union des Forces Démocratiques pour le Rassemblement et la RCA ont signé les Accords de Syrte. Les Accords prévoyaient, entre autre, l'immédiate cessation des hostilités et un cantonnement pour la démobilisation, le désarmement et la réintégration d'anciens combattants rebelles. Cependant les rivalités internes, les intérêts divergents parmi les chefs d'Etat régionaux et un manque de moyens ont porté atteinte aux efforts internationaux de stabilisation. En 2008, la Mission de Consolidation de la Paix en Centrafrique (MICOPAX) était sous la responsabilité de la CEEAC.[45] La même année, en réponse à une violence croissante à travers le pays, l'UA a décidé d'envoyer en RCA des troupes de la Force Multinationale en Centrafrique (FOMAC). Cependant les troupes de la FOMAC ont été dépassées par la violence de la Séléka qui a éclaté après l'investiture de Djotodia comme Président en 2013.[46]

Les potentiels conflits d'intérêts entre négociateurs ont contribué aussi à compliquer la situation. En effet, l'engagement d'un certain nombre de pouvoirs régionaux, comprenant également la RDC, ont soulevé des problématiques d'impartialité. La tentative de médiation internationale menée par le Président congolais Denis Sassou-Nguesso s'est avérée particulièrement problématique. Les négociations de paix tenues en parallèle à Nairobi sur la période fin 2014-début 2015 sous la gestion du Président Sassou Nguesso ont exacerbé le conflit au lieu de réduire les tensions entre les protagonistes clé. En février 2015, le Président Sassou-Nguesso a organisé de nouvelles négociations entre les chefs Séléka et ceux anti-Balaka à Nairobi, à la présence de l'ancien Président Bozizé qui était sous sanctions de l'ONU et qui était censé être sous le coup d'un mandat d'arrêt en RCA.[47] En plus, les représentants du gouvernement de transition à Bangui ont été exclus des pourparlers.[48] Les négociations de Nairobi ont donné lieu à de fortes critiques de la part du Représentant spécial du Secrétaire Général de l'ONU pour le Centre Afrique, Abdoulaye Bathily, qui a signalé que les résolutions du Conseil de Sécurité de l'ONU avaient été violées et que les efforts de réconciliation risquaient d'être mis à mal.[49] En tirant des leçons du coup d'Etat organisé par Francois Bozizé contre Félix Patasse et des échecs de la CEEAC et du MICOPAX, le CSP aurait dû prévoir que les CER n'avaient pas assez d'expérience pour gérer efficacement la crise du Centre Afrique. Au début le CSP misait sur le Principe de Subsidiarité, autour duquel est articulé le SCAP. Après l'échec de la CEEAC à prévenir les épisodes de violence, le Principe de Substitution n'a pas été activé à temps. Cet échec, aggravé par l'impunité et l'insuffisance de compte rendus, a entraîné la perte de plusieurs vies, la souffrance de femmes et d'enfants et a laissé le temps au conflit de prendre ce que l'on appelle une "dimension religieuse". Cela a abouti au nettoyage religieux de certaines zones du pays, comme Bangui.

44 Amnesty international "La violence des forces de sécurité de la RCA sont désormais impossibles à maîtriser" 2013 disponible à l'adresse: http://www.amnesty.org/fr/latest/news/2013/10/central-african-republic-violence-security-forces-now-out-of-control/ (accès effectué le 28 Juin 2016).

45 Meyer, A. (2009). "Regional Conflict Management in Central Africa: From FOMUC to MICOPAX" *African Security* Vol. 2 Iss. 2-3, pp. 158-174

46 M R Eberhard "Crisis in the Central African Republic" 2014 International Coalition for the Responsibility to Protect disponible à l'adresse: http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-the-central-african-republic (accès effectué le 10 Mars 2016).

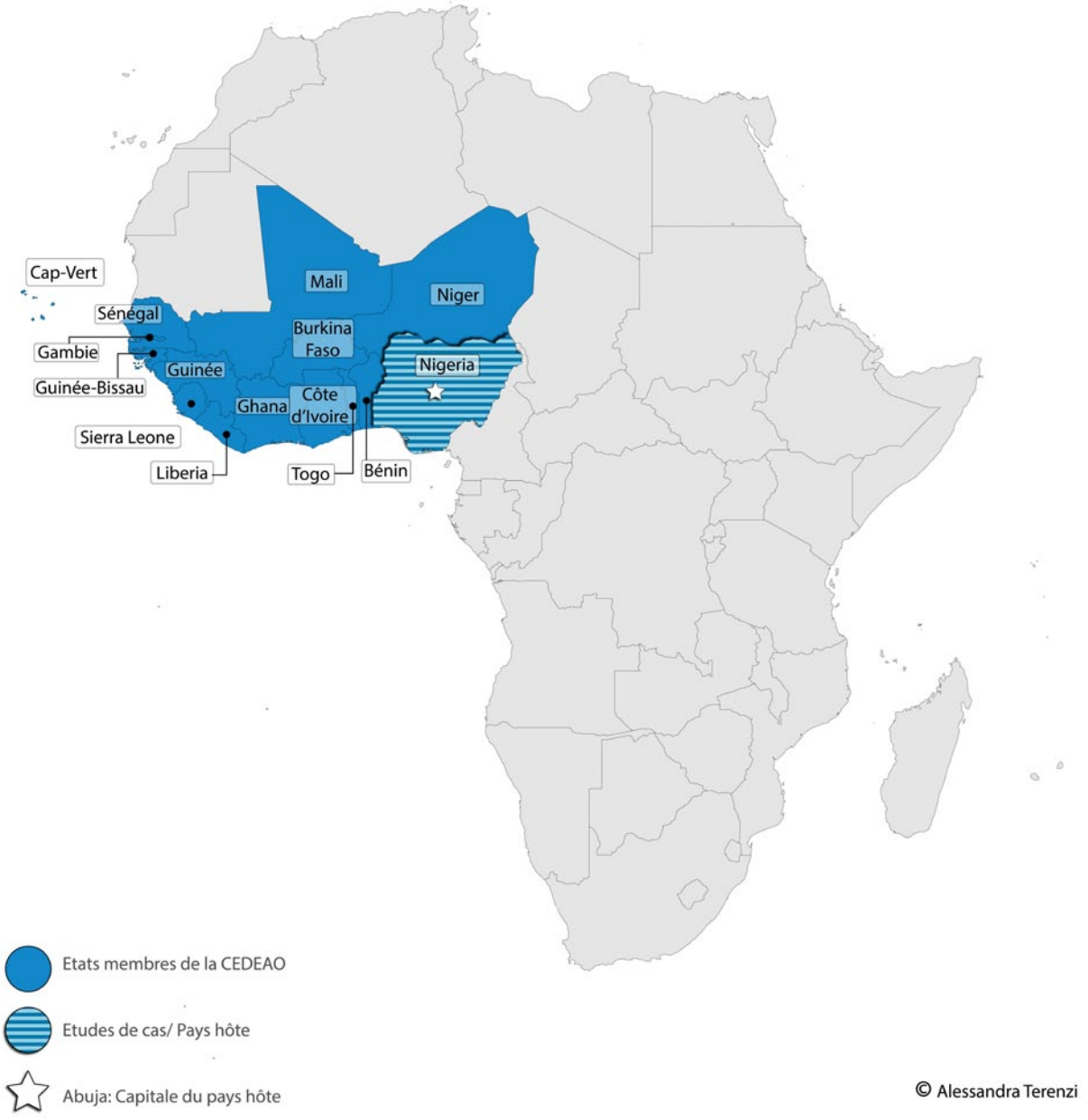
47 *Ibid*, p.28

48 *Ibid.*, p.28

49 Centrafrique-Presse.com "Quand Abdoulaye Bathily recadre Sassou-Nguesso le médiateur de la crise centrafricaine" 2015 disponible à l'adresse http://centrafrique-presse.over-blog.com/2015/02/quand-abdoulaye-bathily-recadre-sassou-nguesso-le-mediateur-de-la-crise-centrafricaine.html (accès effectué le 11 Mars 2016).

CEDEAO - NIGERIA

COMMUNAUTÉ ECONOMIQUE DES ETATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST



L'ATF a décidé qu'il était important d'examiner le cas du Nigeria pour différentes raisons:

1. Le Nigeria a récemment connu des atrocités de masse, comprenant des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité, et des massacres résultant de l'insurrection de Boko Haram et de la contre-insurrection du gouvernement dans le Nord.
2. C'est le leader régional en Afrique de l'Ouest et une présence politique et économique dans le continent.
3. Le Nigeria accueille le siège de la CEDEAO et la CER s'est fortement investi dans la réponse à la violence au Nigeria.

Contexte du conflit

Cette section examine les actions violentes du Boko Haram et les opérations de contre-insurrection menées par le gouvernement nigérian, à travers le prisme des atrocités de masse. Depuis 2010, les comptes rendus confirment que Boko Haram a tué plus de 13 000 personnes et a causé le déplacement de 130 000 personnes.[50]

50 https://africacheck.org/reports/have-13000-people-been-killed-in-nigerias-insurgency-the-claim-is-broadly-correct/

La violence de Boko Haram répond à la définition d'atrocités de masse incluant des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, conformément aux définitions fixées par l'ATF. Selon certains groupes de défense des droits de l'homme, même les forces de sécurité du Nigeria ont commis des abus à large échelle, catégorisés comme atrocités de masse, crimes de guerre et crimes contre l'humanité, en menant les opérations de contre-insurrection contre Boko Haram dans le Nord et le Nord-Est du pays. Alors que Boko Haram utilise des fondements ethniques et religieux pour perpétrer des atrocités de masse, même les forces de sécurité du Nigeria, dans la tentative de contrecarrer Boko Haram, se sont rendues coupables de suppressions, dictées par l'Etat, de plusieurs personnes injustement considérées comme partisans de Boko Haram.

La traduction de "Boko Haram" depuis le Hausa signifie: "L'éducation occidentale est interdite". En 2015, Boko Haram a prêté allégeance à l'Etat Islamique, en se proclamant province ouest-africaine de l'Etat Islamique. La violence religieuse a été une ligne directrice, notamment dans le Nord et dans le centre du Nigeria. Au début des années '80 les émeutes chiites à Zaria et Maitatsine ont causé des milliers de morts. Dans l'Etat du Plateau, les violences intercommunautaires liées aux différences d'ethnie et de religion ont causé des centaines de milliers de morts. Des protestations qui appuyaient le pouvoir islamique des Etats du Nord ont pris une forme différente en 2000, quand Zamfara est devenu le premier Etat islamique gouverné par la charia. Onze autre Etats du Nord ont suivi l'exemple de Zamfara et ont adopté la charia. C'est dans ce contexte qu'est émergé Boko Haram, pour assurer la promotion et la pratique de l'Islam fondamentaliste. La secte islamique Boko Haram a été créée en 2002 à Maidugri, la capitale du Borno, au Nord-Est du Nigeria, par Muhammed Yusuf. Yusuf est originaire du groupe ethnique des Kanuri, que l'on trouve principalement à la frontière dans le Sud-Est du Niger, au Nord-Ouest du Cameroun et au Sud-Ouest du Tchad.

Au tout début de sa création, l'objectif principal de Boko Haram comprenait la diffusion des enseignements islamiques dans la tentative de contrer la modernisation croissante en cours au Nigeria du Nord. Petit à petit Boko Haram est entré en conflit avec les communautés non musulmanes. Yusuf et ses partisans cherchaient à convertir tous les non-musulmans à l'Islam. Par conséquent, il s'est produit des affrontements sporadiques avec des groupes chrétiens évangéliques qui à leur tour cherchaient à propager leur foi. La nature agressive des partisans de Boko Haram a débordé les autorités locales et les forces de sécurité, en entraînant des affrontements violents en 2009. Suite à ces événements, Mohammed Yusuf a été écroué et exécuté sommairement par les forces de sécurité étatiques à Maiduguri. Après la mort de Yusuf et l'arrestation de plusieurs de ses partisans, le groupe a pris le maquis pendant environ un an, en donnant l'impression d'avoir disparu. Cependant, pendant cette période de dormance, les leaders émergents du groupe se sont regroupés et ont programmé leur insurrection contre l'Etat.

En septembre 2010 Boko Haram a réapparu en attaquant les forces de sécurité et en faisant irruption dans les prisons pour libérer ses collègues écroués. Les attaques sont devenues de plus en plus sophistiquées, elles ont progressé jusqu'à arriver en 2011 aux attentats suicides visant les casernes de la police et les bureaux des Nations Unies à Abuja. Le gouvernement du Nigeria a établi un Etat d'urgence dans la région au début de 2012 et l'a prolongé l'année d'après en couvrant toute la zone Nord-Est du Nigeria.[51] Suite à la mort de Yusuf, Abu Bakar Shekau a pris les rênes de l'organisation et l'a transformée d'une secte en un groupe armé en mesure de perpétrer des atrocités de masse. Sous la direction de Shekau, l'idéologie de la secte est passée de la volonté de s'occuper des revendications locales, à la volonté d'établir un Etat islamique. Shekau a introduit le concept de takfirisme, en se donnant le droit de déclarer que les individus ne faisant pas partie du Boko Haram sont des apostats, ce qui permet de tuer à la fois des chrétiens et des musulmans.

La principale zone d'opération du Boko Haram est l'Etat du Borno, où la secte a commencé à jouer son rôle de leader. Au fur et à mesure que le groupe a multiplié ses effectifs et ses moyens, son périmètre d'intervention s'est élargi en cernant les Etats voisins tels que l'Adamawa, le Yobe, et le Gombe. La capacité d'attaque du groupe a atteint les villes cosmopolites, comme Kano et Kaduna, ainsi que Abuja, capitale du Nigeria. Boko Haram s'est ensuite élargi de manière à englober la région de l'Extreme Nord du Cameroun et le Sud-Est du Niger. Le 25 avril 2015 Boko Haram a attaqué une base militaire sur une île au Niger comme rétorsion contre le Niger pour avoir intégré la Force d'Intervention Conjointe Multinationale (MNJTF) qui avait été créée pour maintenir l'offensive contre les insurgés. En février et en mars le Niger a été l'objet d'une vague d'attaques et d'attentats suicides dans la région sud-frontalière de Diffa, obligeant le gouvernement à déclarer un Etat d'urgence. Le 2 avril Boko Haram a attaqué Malam Fatori, une ville frontière avec le Tchad, en tuant

51 Morgan Winsor (17 April 2015). «Boko Haram in Nigeria: President Goodluck Jonathan Rejects Help from UN Forces to Fight Insurgency." International Business Times. Extrait, 18 Avril 2015.)

neuf soldats tchadiens et en en blessant seize. [52] La zone frontalière entre le Nigeria, le Niger, le Tchad et le Cameroun a donné un avantage stratégique considérable à Boko Haram, car c'est une zone peu peuplée où le contrôle de l'Etat est faible.

Depuis mars 2015, 27% des attaques menées par Boko Haram ont été des attaques suicides à la bombe. Boko Haram a utilisé des Engins Explosifs Improvisés (EEI) et des Véhicules Piégés (VBIEDs) dans la Ceinture Centrale, y compris à Abuja. Le groupe a revendiqué la responsabilité des attaques par EEI dans la gare routière de Nyanya, qui a fait plus de 100 victimes, une deuxième attaque par EEI au même endroit et une attaque à la voiture piégée en mai 2014 à Jos. Les combattants de Boko Haram sont spécialisés dans la fabrication de bombes et utilisent des tactiques de guérilla pour mener leurs attaques. En avril 2015 les membres de Boko Haram se sont déguisés en prédicateurs, sont entrés dans une mosquée dans le village reculé de Kwajafa, à la périphérie de Maiduguri, et ont ouvert le feu en tuant 24 personnes et en en blessant grièvement plusieurs autres. [53] Le groupe force de plus en plus de jeunes filles et d'enfants à mener des attaques suicides dans des endroits publics tels que les marchés bondés de personnes ou les points de contrôle de sécurité au Nigeria et dans les pays voisins. Les attaques armées de Boko Haram dans la région du Lac Tchad répondent à la définition de "crimes atroces" tels que définis par les Nations Unies, article 7 (paragraphe 1) du Statut de Rome de la Cour pénale internationale (ICC).

Alerte précoce

L'ECOWARN repose sur des outils open source pour avoir des informations en vue de préparer des comptes rendus d'alerte précoce à soumettre aux dirigeants de la CEDEAO. Depuis 2009 au Nigeria , les observateurs de l'ECOWARN issus du gouvernement et de la société civile ont transmis quotidiennement des informations relatives aux meurtres des civils par Boko Haram. Depuis 2009 le DAP (Département d'Alerte Précoce) de la CEDEAO a fourni un rapport journalier, en émanant les nouvelles relatives aux violences transmises par les observateurs. Le rapport journalier enregistre les attaques perpétrées par les militants de Boko Haram. Cependant, le rapport journalier n'inclut pas l'analyse et les observations du DAP qui aideraient à distinguer quels événements ou incidents sont considérés plus significatifs pour déclencher une réaction précoce. Le rapport journalier a été distribué parmi les cadres supérieurs de la CEDEAO, les points focaux des Etats membres et les individus intéressés, les organisations et les partenaires de développement grâce à LISTSERV. Le DAP a également émané des comptes rendus hebdomadaires qui fournissent des observations analytiques sur un événement en particulier ou sur des incidents pour qu'ils soient mieux cernés. Toutefois, les rapports hebdomadaires ne fournissent pas une alerte précoce. Ils aident le DAP à avoir une compréhension plus approfondie des facteurs sous-jacents à ces événements.

Le rapport hebdomadaire, à différence de celui journalier, n'est pas distribué sur large échelle mais cible un public en particulier. Le rapport du DAP le plus important, visant à générer des politiques et une réaction précoce, est hautement confidentiel et il est réservé uniquement aux leaders de la CEDEAO. On ignore si la Commission de la CEDEAO partage son rapport confidentiel avec les conseillers gouvernementaux pour la sécurité nationale de ses Etats membres. Le DAP est chargé de transmettre les informations. La décision de réagir à une situation de crimes de masse atroces effectifs ou potentiels, revient au Président de la CEDEAO. En outre, la confidentialité des rapports du DAP envoyés au Président de la Commission de la CEDEAO fait qu'il est très difficile d'évaluer si des mesures concrètes ont été prises sur la base de ces rapports d'alerte précoce. Cependant il est assez clair que pendant la période examinée, le système de l'ECOWARN a enregistré des signaux significatifs d'alerte précoce de violences de masse potentielles et a transmis ces informations aux plus hautes sphères de la CEDEAO. L'ECOWARN a joué un rôle actif dans le suivi des violences commises dans le cadre de l'insurrection, à commencer par le meurtre extrajudiciaire de Muhammed Yusuf en 2009. Les dirigeants de la CEDEAO ont reçu des rapports situationnels hebdomadaires des analystes du DAP à Abuja. Cependant, comme nous l'avons souligné tout à l'heure, ces rapports ne peuvent pas être considérés comme une évaluation des crimes de masse atroces potentiels au Nigeria du Nord, ou des débordements régionaux du Bassin du Lac Tchad (BLT).

Capacité opérationnelle

Depuis l'intensification des attaques de Boko Haram en 2012, la CEDEAO n'est pas intervenue directement pour prévenir les crimes de masse atroces de Boko Haram. Le développement lent d'une réaction pourrait dériver en partie du fait que les crimes atroces ne sont pas clairement définis. Au début le Nigeria était réticent à l'idée que la CEDEAO s'occupe de ces affaires internes. Le gouvernement du Nigeria s'est référé

52 Boko Haram kills nine Chadian soldiers in ... - Daily Mail *www.dailymail.co.uk/.../Boko-Haram-kills-nine-Chadian-soldiers-ambush-a...*
53 Boko Haram disguised as preachers kill at least 24 in Nigeria *www.reuters.com/.../us-nigeria-violence-boko-haram-idUSKBN0MX114*

plusieurs fois au Boko Haram en le définissant un groupe sans dirigeant avec lequel il ne pouvait entamer aucune négociation. Cette position pourrait découler d'un manque d'informations fiables sur l'organisation. Vu que les capacités diplomatiques à réagir étaient restreintes, le gouvernement a choisi des mesures plus coercitives. La CEDEAO a commencé à mobiliser et à coordonner des troupes au moment où Boko Haram a étendu ses opérations au Cameroun, au Tchad, et au Niger en 2015. Cependant, les capacités de réaction de la CEDEAO ont été limitées, vu qu'elle est dépendante de ses Etats membres, notamment du Nigeria, qui a l'armée de métier la plus importante en Afrique de l'Ouest. En outre, la Force Africaine en attente (FAA) de la CEDEAO n'est pas encore pleinement opérationnelle.

Une autre raison qui explique une réaction lente pourrait être qu'au début les relations entre le Nigeria et ses voisins n'étaient pas cordiales, ce qui a ébranlé la force d'intervention conjointe multinationale (MNJTF) dès sa formation. La MNJTF a été créée pour lutter contre les crimes et la contrebande transfrontaliers. Cependant le Cameroun, le Tchad et le Niger n'ont jamais fourni de soldats à la MNJTF. La CEDEAO aurait pu accorder ses bons offices pour opérationnaliser la MNJTF à ses débuts, quand Boko Haram était en train d'occuper de nouveaux territoires, en causant de nombreuses victimes et des déplacements de masse. Cependant la CEDEAO n'a pas la capacité technique et opérationnelle pour réagir aux alertes. Même avec un préavis donné longtemps à l'avance, la capacité de réagir avec des mesures préventives n'est pas évidente, et cela est dû à deux facteurs: la viabilité de modèles de prévision et de prévention ; et la volonté des décideurs au sein de la CEDEAO de réagir aux signaux d'alerte précoce.

Volonté politique

Même si le siège de la CEDEAO est à Abuja, au Nigeria, cette organisation a agi en tant que spectateur face aux crimes de masse atroces commis par Boko Haram. Sur la base d'une alerte précoce adéquate, quand bien même la CEDEAO avait voulu aider le Nigeria, la capacité d'agir de l'organisme régional aurait été limitée car, selon le Traité de la CEDEAO, l'intégrité territoriale doit être respectée. Ses protocoles ne permettent pas d'intervenir face à des problématiques de sécurité nationale sauf quand les Etats membres demandent de l'aide. La CEDEAO peut intervenir dans un Etat membre sans avoir été invitée à le faire *que* si le gouvernement central s'est écroulé, en laissant un pays sans ordre public qui puisse protéger les vies et les biens des citoyens. Cela explique également pourquoi la CEDEAO n'a pas été capable d'intervenir directement pour prévenir et faire cesser les crimes de masse atroces dans d'autres conflits armés en Afrique de l'Ouest. La capacité de la CEDEAO à réagir aux crimes de masse atroces commis à l'échelle nationale dépend de la coopération et de la volonté politique de ses Etats membres.

La transformation de Boko Haram d'une secte à un mouvement insurrectionnel armé s'explique en grande partie par le manque d'efforts concertés et soutenus de la part du gouvernement nigérian afin de prendre en charge la problématique dès ses débuts. Un manque de volonté politique général était dû aux politiques divisionnistes du Nigeria, entre le Nord à prédominance musulmane, et le sud où prévaut le christianisme. Le gouvernement a préféré utiliser ses forces militaires et sécuritaires sans chercher à trouver des solutions politiques. En premier lieu, la CEDEAO aurait violé son propre protocole en intervenant directement au Nigeria pour faire face aux crimes de masse atroces. Le gouvernement nigérian n'a pas recherché un soutien de l'extérieur car il était prêt à affronter la situation tout seul. En plus, il s'agissait là d'une question d'orgueil national: les forces armées nigérianes ne se seraient jamais déclarées incapables d'infliger une défaite au Boko Haram. L'article 24 (paragraphe 1) de la Charte onusienne déclare que le Conseil de Sécurité, qui agit au nom de ses membres, est le premier responsable du maintien de la paix et de la sécurité internationales. L'intervention de la CEDEAO dans un Etat membre requiert une résolution du Conseil de Sécurité de l'ONU et, limitée pas ce processus bureaucratique, la CEDEAO n'a pas pu agir immédiatement pour intervenir militairement.

Il est important de souligner que la CEDEAO n'a pas été un spectateur dans la situation de conflit. Selon certains hauts représentants de la CEDEAO, la Commission des affaires politiques, de la paix et de la sécurité (CPAPS) a entrepris une diplomatie active discrète pas connue des acteurs externes. En 2013 les représentants de la CEDEAO ont organisé plusieurs réunions au Ghana en rassemblant toutes les forces de sécurité de la région, et même certaines provenant de l'extérieur de la région comme le Cameroun, le Niger et le Tchad. [54] Des parties prenantes internationales telles que la GB, les Etats-Unis et la France ont participé eux aussi aux consultations. La CEDEAO et la CEEAC ont collaboré en échangeant des informations. En outre, le Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest (UNOWA) a participé au processus, ainsi que les Chefs du personnel de Défense et les Ministres du personnel de Défense.

54 Réunion avec l'ECOWARN à Abuja.

CIRGL - BURUNDI

CONFÉRENCE INTERNATIONALE SUR LA RÉGION DES GRANDS LACS

L'ATF a choisi le Burundi comme un cas de grande importance à examiner pour différentes raisons:

1. Le Burundi est en train de vivre actuellement des crimes de masse atroces, notamment des crimes contre l'humanité résultant des crises politiques en cours qui ont émergé en avril 2015 suite à la décision du Président de se présenter pour un troisième mandat. Les analystes conviennent que la situation pourrait rapidement déboucher sur des massacres de masse si les efforts politiques et diplomatiques pour les enrayer, notamment de la part de la CIRGL, échouaient.
2. C'est un pays avec une histoire de crises politiques caractérisées par les violences ethniques et les massacres.
3. Le Burundi est le pays qui accueille le siège de la CIRGL et la menace de crimes de masse atroces ultérieurs est maximale.

Contexte du conflit

Le Burundi a une longue histoire de violences et de crimes de masse atroces à fondement identitaire, qui remonte à l'indépendance du joug de la Belgique en juillet 1962 et même auparavant. Alors que la violence est considérée normalement comme un conflit ethnique de longue date entre deux groupes principaux, la réalité est plus complexe et voit une élite politique et militaire qui rivalise pour de maigres ressources au sein d'un petit pays extrêmement pauvre.[55] La compétition entre élites a entraîné des violences de masse en 1972 et à nouveau en 1993, en débouchant sur des génocides et d'autres crimes de masse atroces.[56] La longue guerre civile qui a débuté en 1993 s'est terminée en 2005 avec l'élection présidentielle prévue dans l'Accord de Paix d'Arusha en 2000, et avec l'accès au pouvoir de de Pierre Nkurunziza, un ancien leader rebelle pendant la guerre civile. Dans la période 1962-2005 il est estimé que plus de 550 000 burundais ont été tués à cause des violences politiques. Ce contexte sous-jacent au conflit est crucial pour le l'étude de cas de l'ATF car, même si notre examen ne couvre que la période depuis 2009 jusqu'à présent, le Burundi a une triste histoire de violences de masse atroces qui ont directement débouché sur la crise en cours en 2016.

Pendant la période examinée, la violence au Burundi a émergé principalement dans le cadre des contestations électorales. De nature politique, la violence cible normalement les leaders et les partisans des acteurs politiques qui luttent pour la conquête du pouvoir. Au cours des élections générales de 2010, les tensions entre le parti au pouvoir et l'opposition, notamment la principale force d'opposition politique, les Forces Nationales de Libération (FNL), ont rapidement pris le dessus. Dans une moindre mesure, c'était aussi le cas pour le Mouvement pour la solidarité et le développement (MSD), un autre parti d'opposition. [57] Notamment, ces élections ont constitué le premier épisode où des milices de jeunes, loyales au gouvernement et connues comme Imbonerakure, ont été activement employées en vue d'intimider les partis d'opposition sur le terrain. Depuis son arrivée au pouvoir en 2005, le Conseil National pour la Défense de la Démocratie-Forces de défense de la démocratie (CNDD-FDD), un ancien mouvement de rébellion, a souvent utilisé la force pour neutraliser des personnes ou des organisations qui pouvaient compromettre ses intérêts. Pendant la campagne électorale pour les élections communales, la violence est restée circonscrite à certaines provinces, même si des incidents mortels ont eu lieu. En revanche, après le boycott par l'opposition et le départ en exil de ses leaders principaux, la violence politique a commencé à augmenter, en particulier sous forme de meurtres extrajudiciaires. En 2010-2011 les principales victimes de la violence armée ont été les activistes issus du principal mouvement d'opposition de l'époque, les FNL. Dans une moindre mesure, les partisans du Mouvement pour la solidarité et la démocratie (MSD) et les partisans du CNDD-FDD ont eux aussi été affectés par des meurtres. La violence ciblait généralement des individus mais il y a eu également des épisodes où les attaques ont visé des groupes entiers.[58] L'escalade de la violence a été en partie freinée grâce à la capacité des forces de sécurité de détruire ou de réduire la capacité de menace de certains mouvements rebelles pendant leur phase de mise en place. En 2011, par exemple, il y avait au moins quatre groupes rebelles burundais au Burundi et à l'Est du Congo.[59] La crise burundaise en cours ces jours-ci est due à la décision de l'actuel Président de la République Pierre Nkurunziza de briguer un troisième mandat, en contrevenant à l'Accord de Paix d'Arusha et d'organiser de nouvelles élections générales. La communauté internationale a considéré que le processus de réélection de juillet 2015 n'a pas été "libre, crédible et ouvert à tous." [60] Cette action controversée a créé des tensions qui ont à nouveau replongé le pays dans un climat de violences. [61] Les acteurs principaux sont les forces de sécurité supportées par le mouvement de jeunesse du parti au pouvoir, Imbonerakure, et les opposants à un troisième mandat du Président, notamment les partis d'opposition, les activistes de la société civile, les déserteurs des forces de sécurité et les jeunes de plusieurs zones suburbaines de la capitale Bujumbura. Des membres des deux derniers groupes cités ont créé depuis des groupes armés qui à leurs débuts ont opéré dans la capitale avant de se retirer dans les zones rurales.[62] La situation au Burundi est décrite comme un conflit de basse intensité qui pourrait donner lieu à des violences de masse d'un moment à l'autre.[63]

55 http://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/commissions/Burundi-Report.pdf
56 Voir: Lemarchand, R. (2009) *The Dynamics of Violence in Central Africa* U. Pennsylvania Press. Philadelphia.
57 Septième rapport du Secrétaire Général du Bureau intégré des Nations Unies au Burundi. 30 novembre 2011 S / 2011/751
58 http://www.rfi.fr/afrique/20111007-burundi-fnl-accusees-massacre-gatumba.
59 Rapport intermédiaire du Groupe d'experts sur la RDC 21 Juin 2012. S / 2012/348. pages 8-11
60 "Pour les Nations Unies, les élections au Burundi ne sont pas crédibles." http://www.rfi.fr/afrique/20150729-nations-unies-elections-burundi-credibles-3eme-mandat-nkurunziza ."Burundi: des élections pas crédibles pour Washington" http://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/07/21/burundi-des-elections-pas-credibles-pour-washington_4692531_3212.html
61 International Crisis Group "Burundi: Peace sacrificed?" Africa Briefing" N ° 111. May 29, 2015.
62 Notamment RED-TABARA (Résistance pour un Etat de Droit au Burundi) et FOREBU (Forces républicaines du Burundi). Le premier groupe, d'après diverses sources d'information, est guidé par Alexis Sinduhije, Président d'un parti d'opposition et le deuxième par le général Godefroid Niyombare qui était impliqué dans le coup d'Etat échoué du 13 et 14 mai 2015.
63 International Crisis Group. "Burundi: a dangerous third term" Africa Report N° 235. May 20, 2016.

Si on analyse le risque des crimes de masse atroces,[64] il est clair que la situation actuelle au Burundi manifeste des signaux d'alerte précoce. Le Burundi se trouve actuellement au seuil d'un conflit armé et présente des indicateurs accrus d'instabilité politique. Le pays a connu de graves violations des Droits de l'Homme et de la loi humanitaire internationale. [65] De plus, les potentiels acteurs de ces crimes atroces ont la capacité et les moyens de mener des opérations violentes de grande envergure contre les civils et les non-combattants burundais. Le climat est caractérisé par des tensions entre les groupes et par des épisodes de discrimination contre des groupes qui ont une identité spécifique. En outre, on enregistre de plus en plus de preuves d'attaques systématiques et répandues contre certains groupes de civils. [66]

Alerte précoce

La CIRGL, examinée au Chapitre 1, n'a pas de mécanisme formel pour l'alerte précoce et la prévention des conflits au sein de sa structure institutionnelle mais elle présente différents mécanismes qui remplissent partiellement cette mission.

Ces mêmes mécanismes doivent collecter et analyser les informations pour transmettre des informations d'alerte précoce aux bureaux centraux de la conférence (le sommet des chefs d'Etat, la réunion ministérielle régionale, et ainsi de suite) en sorte qu'ils puissent réagir à ces alertes. Cependant, plusieurs d'entre eux ont été établis après le début de la période examinée et ils ne sont intervenus que très peu dans le cas Burundi jusqu'à une période très récente. De plus, ils ont été créés principalement pour éradiquer les diverses rébellions et pour réduire ou prévenir les tensions récurrentes et les conflits entre la RDC et son voisin, le Rwanda, plutôt que pour fournir des informations d'alerte précoce.

Le JIFC a été mis en place en 2012 et son activité principale a été de se focaliser sur les groupes armés installés à l'Est du Congo. Le Mécanisme Conjoint de Vérification Elargi a été créé après que le centre d'informations avait entamé son activité. L'activité conjointe a comme but central de vérifier les accusations et les allégations des tensions mutuelles, notamment celles entre le Rwanda et la RDC. Evidemment, au cours des premières années, ces mécanismes n'ont pas fonctionné comme mécanisme d'alerte précoce ou de prévention des conflits pour le Burundi. Cependant, les rebelles des FNL campés au Sud-Kivu ces dernières années sont un des groupes armés ciblés par le JIFC. Récemment l'EJVM a été actif au Burundi pour vérifier les allégations relatives à la présence des rebelles des Forces Démocratiques de Libération du Rwanda (FDLR) au Burundi et pour examiner celle que le Burundi considérait comme une agression par le Rwanda.[67] Le Rwanda a formulé une première demande car le pays soupçonnait le Burundi de donner un support aux forces rebelles à l'instigation de la Tanzanie.[68] Le Mécanisme Conjoint de Vérification Elargi a mené une mission au Burundi et le rapport confidentiel résultant de cette opération a été envoyé au Président de la CIRGL.[69] La deuxième demande a émané des autorités burundaises qui accusaient à leur tour le Rwanda d'accueillir une opposition politique et armée et de chercher à déstabiliser le Burundi. Cette demande n'a toujours pas été prise en compte, mais elle a ravivé les tensions entre les deux pays.

Il faut remarquer que dans le cadre de sa demande, le gouvernement burundais évoque le respect du Pacte sur la Paix, la Sécurité et le Développement dans la Région des Grands Lacs et le protocole de défense mutuelle.[70] Enfin, pendant une réunion spéciale des Ministres de la Défense de la CIRGL le 20 octobre 2015, la CIRGL a «encouragé» le Mécanisme Conjoint de Vérification Elargi à visiter le Burundi afin d'investiguer les raisons qui se cachaient derrière l'exil de dizaines de milliers de burundais.[71] Le 14 juin 2016 le Sixième Sommet ordinaire des Chefs d'Etat de la CIRGL a fait en sorte que l'EJVM vérifie les détails et les intentions des présumés ressortissants burundais, arrêtés et écroués en RDC et dresse rapport

64 Framework of Analysis for Mass Atrocities : a tool for prevention. United Nations .2014.

65 "Burundi: La communauté internationale doit enrayer la mécanique des crimes internationaux et d'un conflit ouvert" http://reliefweb.int/report/burundi/burundi-la-communaut-internationale-doit-enrayer-la-m-canique-des-crimes

66 *Ibid*.

67 Communiqué de presse final de la 10ème Session Extraordinaire du Comité Interministériel Régional (RIMC) de la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL). Bureau de la Mission permanente de l'UA, New York. 25 Septembre 2015

68 A cette fin, l'ancien Secrétaire exécutif de la Conférence Internationale sur la Région des Grand Lacs (CIRGL) Ntumba Luaba a été reçu le 6 Août 2015 par le Ministre des affaires étrangères de la République de l'Angola et Président du Comité Interministériel Régional de la CIRGL, Georges Rebelo Pinto Chikoti.http://www.icglr.org/index.php/fr/accueil/142-les-nouvelles-page-d-accueil/627-le-se-angola-rimcaout2015

69 Entretien avec des diplomates, Bujumbura, Septembre et Octobre 2015.

70 Communiqué de presse final de la 10ème Session spéciale du Comité Interministériel Régional (RIMC) de la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL) op.cit.

71 Communiqué de presse final the la Réunion Extraordinaire des Ministres de la Défense de la CIRGL tenue au Luanda le 20 Octobre 2015.

consensuel dans un délai de 60 jours.[72] D'autres mécanismes de la CIRGL qui opèrent comme structures d'alerte précoce sont les Comités Nationaux de Prévention des Génocides et le Forum Régional qui traite le même sujet. Le Forum n'a été lancé qu'en 2010, mais depuis il a encouragé la création et la mise en œuvre de comités nationaux afin qu'ils lui transmettent des nouvelles et des informations relatives aux risques potentiels de violences de masse. En ce qui concerne notamment le Burundi, il n'existe toujours pas de comité national de prévention des génocides. Le Forum Régional pour la Prévention du Génocide a voulu lancer une mission de collecte d'informations au Burundi, qui examine les risques potentiels de violences de masse. Pour la première fois on avait à disposition des informations sur l'armement clandestin de l'Imbonerakure, mais le projet a été abandonné par manque de fonds.[73]

Il faut signaler que cette situation altère quelque peu l'opérationnalisation efficace des SAP pour ces mécanismes en ce qui concerne le Burundi. Les mécanismes nationaux de coordination de la CIRGL supposent la présence d'un individu qui fasse le lien entre la CIRGL et les autorités nationales, au besoin. Cette personne, nommée au sein du Ministère des Affaires étrangères, informe le Secrétariat de la Conférence des situations à haut risque qui méritent une attention ou une considération particulières. De ce fait, ces mécanismes nationaux dissimulent ou manipulent les informations qui pourraient mettre en embarras ou en danger l'Etat en question. C'est pour cela que la portée et l'efficacité de leur système d'alerte précoce sont très limitées. Une alerte précoce réalisable au sein de la CIRGL a été limitée au Burundi depuis 2009, néanmoins il y a eu des moments où le mécanisme a joué un rôle d'alerte important dans les pays membres, notamment en 2014 quand il a relayé des informations issues d'une source onusienne sur la distribution d'armes et l'organisation d'entraînements militaires organisés pour les membres de l'Imbonerakure. Toutefois, ces mécanismes sont souvent inefficaces, incomplets ou totalement absents.

Capacité opérationnelle

La CIRGL a une capacité de réaction limitée aux alertes précoces de crimes de masse atroces à l'intérieur de la région. Le protocole de non-agression et de défense mutuelle dans la Région des Grands lacs a utilisé explicitement le sommet extraordinaire «pour prendre en considération des mesures appropriées» dans l'éventualité où un des Etats membres ne respecte pas un de ses articles. En ce qui concerne le protocole sur la prévention des crimes susmentionnés, il dresse une liste d'engagements auxquels les Etats membres doivent se conformer. Cependant, le protocole prévoit que les Etats transposent ses dispositions dans leur législation nationale et qu'ils coopèrent dans l'investigation pour prévenir des crimes de ce genre. Le protocole prône la mise en place de mécanismes d'échange d'informations. Le comité de prévention du génocide doit prévenir les bureaux centraux de la conférence en temps utile. D'autre part, le pacte insiste essentiellement sur le règlement pacifique des différends et sur la réalisation d'outils d'actions préventives, telles que «la négociation, l'investigation, la médiation, la conciliation, ou d'autres moyens politiques» ce qui exclurait toute sanction. Il est clair que les mécanismes et les actions en réponse aux situations d'alerte précoce se réfèrent principalement à la diplomatie préventive mais ils sont confinés dans cette sphère. Ni les textes constitutifs ni les documents qui régissent la conférence présentent un lexique qui fasse allusion à des mesures coercitives, parmi lesquelles les sanctions progressives, les mécanismes de contrôle, jusqu'à l'utilisation de la force.

C'est pour cela que la principale capacité opérationnelle de réaction est axée sur la diplomatie et l'utilisation de différents mécanismes de suivi (sommet des chefs d'Etats et comités interdépartementaux régionaux) et qu'elle se limite aux textes qui les gouvernent pour mettre en place une diplomatie préventive. La Conférence a joué un rôle très important dans les efforts diplomatiques de Bujumbura pour chercher à prévenir une impasse politique. Malheureusement, les conflits à l'Est de la RDC monopolisent la plupart des ressources de la CIRGL, étant donné que l'organisation a récemment vécu une mobilisation sans précédents pour faire face à la rébellion du M23 à la frontière. Par conséquent, plusieurs réunions extraordinaires ministérielles et de chefs d'Etats ont été organisées avec l'RDC comme seul point à l'ordre du jour. Les mécanismes d'alerte précoce informels ne sont souvent pas fonctionnels car ils sont biaisés (mécanismes de coordination nationale), inopérants (Comité National sur la Prévention du Génocide) ou agissent tardivement (mécanisme de vérification élargi). C'est pour cela que les mécanismes de suivi sont

72 Communiqué de presse final du 6ème Sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement de la CIRGL sur la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL) Luanda, Angola 14 Juin 2016

73 Entretien téléphonique avec Diogene Bideri, Président du Forum Régional sur la Prévention du Génocide, Bujumbura, Septembre 2015.

alertés trop tard, quand la violence s'est déjà propagée comme dans le cas du Burundi dans la période examinée. En outre, l'inertie bureaucratique est une entrave de taille à l'efficacité de ces réponses. La nature de la réaction et de l'action constitue un deuxième défi. Si la réponse est souvent retardée, cela ne correspond toutefois pas à la gravité de la situation. Au Burundi, une dépêche onusienne de mars 2014 mettait en garde face au probable entraînement militaire de la jeunesse du CNDD-FDD, le parti au pouvoir, et de personnes démobilisées. Exceptionnellement, la conférence a réagi rapidement en prévenant le Président du RIMC, Ministre des Affaires Etrangères de l'Angola, qui s'est enquis de la situation auprès des plus hautes autorités burundaises. Le gouvernement a répondu aux accusations mais il n'y avait pas de mécanisme opérationnel pour vérifier la véracité des allégations de l'ONU. Actuellement le mouvement de la jeunesse du CNDD-FDD est identifié comme milice par l'ONU,[74] et il a été accusé de graves abus depuis le début de la crise au Burundi. [75]

De même, quand une alerte requiert un mécanisme de suivi, les divers intérêts des Etats membres impliqués brouillent la réponse opérationnelle. A cet égard, depuis le début de la crise burundaise, les exposés sur la situation interne du Burundi ne correspondent pas à la réalité sur le terrain.[76] Cela n'empêche pas les sommets des Chefs d'Etat et le Comité interministériel régional (RIMC) de les approuver systématiquement. [77] Enfin, même si les mécanismes de suivi marchaient bien et en toute bonne foi, la mise en place des décisions subit les lacunes bureaucratiques. A cause de toutes ces contraintes, et malgré son mandat qui lui permet d'intervenir pour résoudre les crises politiques et sécuritaires dans la région, la CIRGL se trouve écartée dans ce rôle par d'autres organisations régionales. Elle rivalise avec la CDAA dans le cas de la RDC et avec les EAC dans la crise du Burundi. Au-delà de ces failles structurelles, organisationnelles et fonctionnelles, la conférence ne souffre pas seulement des intérêts divergents voire incompatibles d'un certain nombre de ces Etats membres, à partir de ceux qui ont été directement responsables de sa création (Burundi, RDC et Rwanda) mais aussi des conflits personnels entre certains leaders de la région. [78] Par conséquent, elle souffre d'un manque de confiance et de crédibilité parmi les organisations régionales et internationales et parmi différents partenaires de développement au sujet de sa capacité opérationnelle de réagir aux crises qui affectent la région. [79] La capacité opérationnelle de réagir au sein du mécanisme de la CIRGL s'est limitée au Burundi depuis 2009. Les limites sont de nature légales, étant donné que les textes constitutifs et les documents de la conférence restreignent ses prérogatives, et de nature opérationnelle, à savoir les difficultés rencontrées par la CIRGL pour appliquer les outils de diplomatie préventive.

Volonté politique

Les problèmes organisationnels, les défis structurels et les difficultés de budget cités ci-dessus ont eu des retombées significatives sur les capacités de la CIRGL de prévenir les crimes de masse atroces. Cependant, ils ne doivent pas servir de prétexte pour affaiblir la volonté d'agir de ses parties prenantes. Quand le processus électoral de 2010 au Burundi a commencé à faire émerger des tensions entre les acteurs politiques, la conférence a rapidement pris l'initiative de rassembler les différentes parties prenantes pour chercher à résoudre leurs différends. Ce processus a mobilisé plusieurs ambassades étrangères et d'autres organisations régionales et internationales. [80] Quand l'opposition a décidé de boycotter les élections, le secrétariat de la CIRGL, avec le soutien d'autres organisations, s'est fait un devoir de les convaincre à reconsidérer son plan d'action, malheureusement sans succès.[81]

La CIRGL a également lancé une série de négociations entre les parties en conflit. La crise en cours au Burundi n'a pas bénéficié des mêmes attentions. Alors que les premiers signaux d'alerte auraient pu donner lieu à des enquêtes, aucune réponse n'a été mise en œuvre. C'est pour cela qu'aucun mécanisme informel d'alerte précoce et de prévention des conflits n'a tiré la sonnette d'alarme. Vu qu'il ne mène pas

74 www.arib.info/index.php?option=com_content&task=view&id=11235&Itemid=1
75 "Burundi: spate of arbitrary arrests, torture. Intelligence officials, ruling party youth target suspected opponents." Rapport de Human Rights Watch, 6 Août 2015.
76 Déclaration du Burundi pendant la réunion du Comité Interministériel Régional au Luanda le 11 Mars 2015.
77 Entretien avec la CIRGL. Bujumbura, Septembre et Octobre 2015
78 L'hostilité profonde qui caractérise la relation entre le Président du Rwanda Paul Kagame et l'ancien Président de la Tanzanie Jakaya Kikwete n'est plus un secret, par exemple.
79 Différents entretiens, depuis avril jusqu'en octobre 2015. Bujumbura
80 Interview Skype ave l'Ambassadeur Mulamula, Secrétaire Exécutif de la CIRGL 2007-2011 actuellement Secrétaire Permanent au Ministère des relations extérieures en Tanzanie, Août 2015
81 *Ibid.*

d'enquêtes personnellement, le Forum Régional sur la Prévention du Génocide s'en tient aux informations que lui fournit le Comité National pour la Prévention du Génocide. [82] Toutefois, le gouvernement du Burundi n'a pas encore établi un comité national. Officiellement, cela est motivé par le fait que la constitution burundaise prévoit la création d'un observatoire national pour la prévention et l'éradication du génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité en des termes similaires à ceux du mécanisme de la CIRGL. Créée par décret en 2003, cette institution nationale doit encore être établie dans les faits. En parlant du projet du comité national de la CIRGL en décembre 2014, le gouvernement du Burundi a refusé de faire avancer le projet, en faisant valoir l'argument selon lequel «le contexte de 2003 quand la révision de la loi a été promulguée, est différent de celui actuel.» [83] Un des principaux engagements du régime depuis qu'il est arrivé au pouvoir en 2005 a été d'établir la paix et la sécurité au Burundi, et il a été contrarié par cette demande car il croyait déjà avoir pris en compte et réglé la problématique des violences de masse. Cela justifie l'actuelle irritation du gouvernement quand il s'agit de parler de la réalisation de ces mécanismes de prévention. Au sein de la CIRGL, un courant dénonce un manque de volonté politique de la part du gouvernement burundais de s'occuper de la prévention des crimes de masse atroces. [84] Cependant, depuis 2014, plusieurs développements concernant le possible troisième mandat du Président auraient dû mettre en garde la conférence sur les risques de crises et de violences au Burundi. [85]

Entretemps, dans la première moitié de 2014, les violations des Droits de l'Homme et des libertés se sont multipliées, notamment contre les partis d'opposition, les médias, et la société civile, et en particulier à travers les crimes atroces du mouvement de jeunesse. [86] Les activités de l'Imbonerakure ont alarmé les médias locaux, la société civile, et les Nations Unies. La CIRGL, en réponse, a envoyé le Président de la RIMC au Burundi mais il s'est limité à cette initiative. Au même moment, les signaux d'alerte de risques potentiels de violences ont augmenté drastiquement. [87] En mars 2015 la CIRGL a tenu la Dixième Session Ordinaire du Comité Interministériel Régional au Luanda. Le Comité a approuvé une déclaration sur la situation interne du Burundi qui demandait aux parties prenantes de respecter les engagements contenus dans l'accord relatif à la démocratie, la bonne gouvernance et l'organisation d'élections correctes. La déclaration, toutefois, ne tenait pas compte les tensions internes en cours au Burundi.[88] Le Comité recommandait la visite du Président du RIMC au Burundi comme effort de diplomatie préventive mais la recommandation n'a été suivie d'effets qu'en décembre.[89]Le Neuvième Sommet Extraordinaire des Chefs d'Etat de la CIRGL tenu au Luanda en mai 2015 suivant la recommandation formulée par les bureaux centraux du RIMC, a examiné les situations dans la RCA et dans la République du Soudan du Sud. Pendant cette réunion la situation en évolution au Burundi a été également prise en compte dans l'ordre du jour. Dans cette période, le Président du Burundi Nkurunziza a formalisé sa candidature soulevant une vague de contestation populaire à Bujumbura. Les manifestations quotidiennes dans plusieurs quartiers de Bujumbura ont été durement réprimées par la police qui a pu compter sur le support de l'Imbonerakure. La crise interne a débouché sur une tentative de coup d'Etat le 13 et le 14 mai qui a été contrecarrée par les forces loyales au chef d'Etat. Conscient de la gravité de la situation, le sommet a mis au point un plan pour trouver une résolution pacifique et consensuelle à cette crise en évolution constante. Il a recommandé, entre autres choses, d'envoyer au Burundi quatre Chefs d'Etat afin de faire le bilan de la situation et pour contribuer à la résolution pacifique de la crise ; de renvoyer à une date ultérieure les élections afin de mettre en place un cadre propice, de mettre fin aux violences, de rechercher le dialogue et la paix et il a souligné les droits constitutionnels du peuple burundais.[90]

82 Entretien téléphonique avec Diogene Bideri. Président du Forum Régional sur la Prévention du Génocide. Bujumbura, Septembre 2015
83 Communiqué de presse du Conseil des Ministres des 12 et 13 Décembre 2014
84 Entretien avec l'Ambassadeur Mulamula. Op.cit.
85 Entretiens avec des sources anonymes, Bujumbura, Mai, Juillet, Août et Septembre 2015.
86 Rapport du Secrétaire Général du Bureau de l'ONU au Burundi. S/2014/550. 31 Juillet 2014.
87 Entretien avec l'Ambassadeur Mulamula. Op.cit.
88 Communiqué de presse de la 10ème Session Ordinaire du Comité interministériel régional de la CIRGL, Luanda, 11 Mars 2015.
89 Entretiens avec des représentants de la CIRGL, Bujumbura, Janvier 2016.
90 Déclaration du Luanda. Neuvième Sommet Extraordinaire des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'IGGLR. Luanda, Angola, 18 Mai 2015.

Le ton des recommandations reflétait l'inquiétude internationale face à la crise burundaise. Les observateurs ont remarqué que la crainte principale était que cette crise puisse aboutir à un nouveau conflit armé avec des ramifications régionales et des risques de violences de masse. [91] Les recommandations du neuvième sommet des chefs d'Etat, ainsi que la visite d'une délégation de chefs d'Etat de la CIRGL au Burundi, ont été ignorées ou n'ont pas été suivies d'effets, en partie à cause de la résistance du gouvernement burundais, mais aussi à cause du manque de volonté de la conférence d'exercer une pression pour que les recommandations soient mises en œuvre.

Le gouvernement a également profité des réticences des acteurs régionaux. Les conflits entre les chefs d'Etat de la région, notamment entre les Présidents du Rwanda et de la Tanzanie, [92] et leurs intérêts divergents dans la crise burundaise ont influencé la volonté de la CIRGL de trouver une solution à la crise et donc de prévenir des violences de masse. La conférence se limite actuellement à utiliser les déclarations pour demander la reprise du dialogue et la fin des violences[93] dans un contexte où la persistance de la violence porte la communauté internationale à craindre le pire, au point qu'elle pourrait envoyer des troupes pour protéger les populations du Burundi. [94] La volonté politique de réagir aux menaces croissantes dans le cadre de la crise au Burundi au sein du mécanisme de la CIRGL a été variable depuis que la situation a commencé à se détériorer en mai 2015. Comme vu dans cette section, il y a eu des moments où le mécanisme a joué un rôle en répondant diplomatiquement aux responsables des violences au Burundi. Des exemples de volonté politique comprennent les diverses initiatives de diplomatie préventive, comme les différentes missions du Président du RIMC au Burundi et les recommandations du neuvième sommet des Chefs d'Etat en mai 2015 au Luanda. Toutefois, la volonté politique reste un sujet de préoccupation pour les raisons susmentionnées, à savoir les conflits entre chefs d'Etat de la région et leurs intérêts divergents dans la crise burundaise, les controverses touchants les problématiques constitutionnelles et électorales au sein de plusieurs Etats membres, et la liberté d'action limitée de la Conférence à cause de sa localisation. Certaines recommandations préliminaires pour améliorer la volonté politique dans le cadre du mécanisme de la CIRGL comprennent un engagement accru de la leadership de la Conférence pour mettre en œuvre les décisions émanées par le mécanisme de la CIRGL, le transfert temporaire des bureaux centraux de la conférence dans un endroit plus sûr, étant donné que sa position actuelle à Bujumbura a clairement empêché la capacité de la Conférence de réagir à la crise burundaise et l'allocation de ressources au Forum Régional sur la Prévention du Génocide pour promouvoir son opérationnalisation.

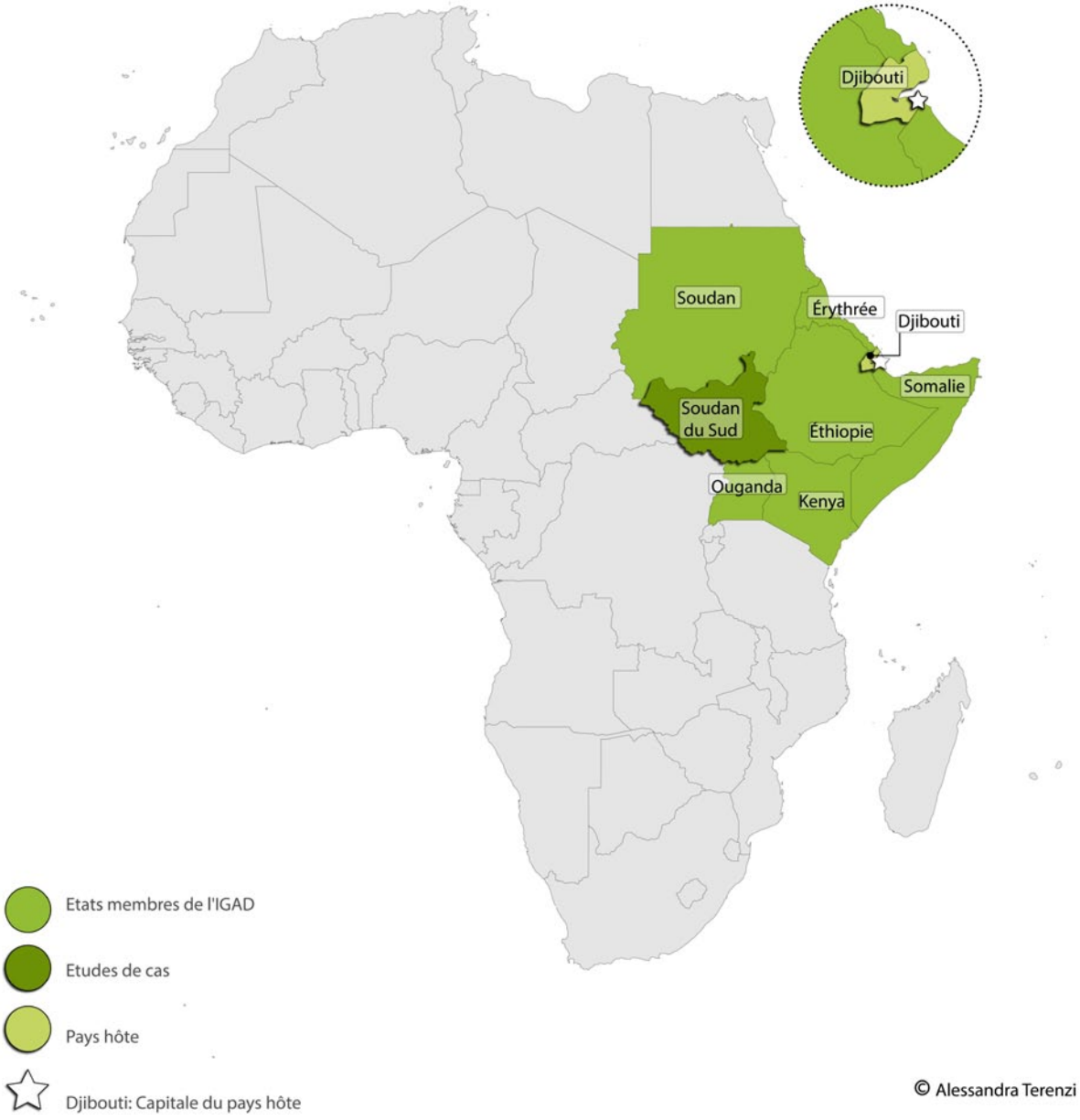
91 «Burundi : Peace sacrificed» International Crisis Group Africa Briefing N ° 111, 29 Mai 2015.

92 Déclaration de la CIRGL du 15 Décembre 2015. http://www.icglr.org/index.php/en/homepage/135-laast-news/666-burundi-security-dec-2015. Voir aussi le Communiqué de presse final de la Réunion Extraordinaire des Ministres de la Défense de la CIRGL qui s'est tenue au Luanda le 20 Octobre 2015.

93 Leurs relations sont particulièrement tendues depuis que Kikwete a proposé en 2013 d'engager des négociations entre les forces démocratiques pour la libération du Rwanda (FDLR) et le gouvernement rwandais. Kagame a alors menacé d'attaquer la Tanzanie; Kikwete à son tour a averti sa contrepartie rwandaise qu'elle aurait subi de lourdes conséquences. « Rwandan and Tanzania at loggerheads. » Jeune Afrique. 27 Août 2013. http://www.jeuneafrique.com/168895/politique/le-rwanda-et-la-tanzanie-couteaux-tirés-

94 "Burundi: un mémo confidentiel envisage le scénario du pire", RFI 12 janvier 2016. http://www.arib.info/index.php?option=com_content&task=view&id=13842

IGAD - SOUDAN DU SUD
AUTORITÉ INTERGOUVERNEMENTALE SUR LE DÉVELOPPEMENT



L'ATF a choisi le Soudan du Sud comme un cas de grande importance à examiner pour différentes raisons:

1. Le Soudan du Sud connait actuellement des crimes atroces, parmi lesquels les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, le nettoyage ethnique et les massacres de masse résultants de la crise politique en cours qui est émergée en 2013 et de la guerre civile qui en a découlée. Les analystes sont d'accord sur le fait que la situation pourrait rapidement aboutir à des massacres de masse si les efforts politiques et diplomatiques pour les empêcher, notamment de la part de l'IGAD, échouaient.
2. Malgré les efforts internationaux concertés de médiation déployés dans ce conflit, les menaces de crimes de masse atroces au Soudan du Sud sont sérieuses.
3. C'est le pays le plus jeune d'Afrique, avec une histoire de violence politique liée à sa guerre pour obtenir l'indépendance du Soudan.

Contexte du conflit

Le Soudan du Sud est un cas unique pour l'ATF. Premièrement, c'est l'Etat le plus jeune d'Afrique, qui a acquis son indépendance pendant la période d'examen de l'ATF (de 2009 à 2016). L'intervention de l'IGAD fournit des données solides pour analyser l'utilité d'un examen du point de vue des crimes de masse atroces dans le cas du Soudan du Sud. Deuxièmement, alors que l'ATF a examiné des cas de crimes de masse atroces sur la période janvier 2009 - été 2016, le Soudan du Sud a vécu des exemples clairs et documentés de crimes de masse atroces pendant cette même période, et des atrocités contre les civils et les non combattants continuaient d'être perpétrées lorsque le rapport final de l'ATF allait être publié, au cours de l'été 2016. Pendant cette période, le Soudan du Sud est entré dans la mise en œuvre de l'accord de médiation dirigé par l'IGAD. Troisièmement, l'étude de cas du Soudan du Sud est unique du fait que les atrocités ont été commises dans le territoire quand il faisait partie de la République du Soudan, à partir de 2005, quand l'accord de paix global (CPA) a commencé à établir un relevé des moyens pour faire émerger un nouveau pays, après le CPA (et à partir du 2005 jusqu'en 2009-2010) et quand le pays semi-autonome était sous le contrôle administratif du gouvernement de la République du Soudan à Khartoum. Le paysage des atrocités au Soudan du Sud est pour cela excessivement complexe et s'insère dans une histoire de luttes.

Le Soudan du Sud est la nation la plus récente, née du Soudan suite à la reconnaissance de son indépendance le 9 juillet 2011. Le Mouvement/ Armée populaire de libération du Soudan (MPLS/APLS) a lutté pour plus de quarante ans jusqu'en 2005, quand l'APLS et le gouvernement du Soudan ont signé l'accord de paix global (CPA), sous l'égide de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD). Le CPA signé en 2005, qui a mis un terme à la guerre la plus longue d'Afrique, a joué un rôle majeur pour les Etats qui sont actuellement séparés. Avant l'indépendance, quand elle faisait encore partie du Soudan, la partie Sud du Soudan était sous-développée, accablée par l'instabilité et déchirée par des guerres civiles très violentes. Environ deux ans et demi après avoir obtenu l'indépendance, une guerre civile a éclaté à Juba, la capitale du Soudan du Sud, le 15 décembre 2013, entre les forces du Gouvernement du Soudan du Sud (GoSS), dirigées par le Président Salva Kiir et son ancien vice-président, Riek Machar. Le conflit opposait l'APLS à des sections des membres du parti politique dont les idées divergeaient de celles du Président par rapport aux réformes constitutionnelles et politiques de l'Armée populaire de libération du Soudan. La guerre a dévoilé des animosités profondément ancrées là où la marginalisation, qui avait dominé la société par le passé, était encore fraîche et palpable. En plus, le Soudan du Sud était affecté par les défis techniques soulevés par la création d'un nouvel Etat, à savoir créer et administrer une économie formelle efficace, des partis politiques et des réformes démocratiques, des réformes du secteur de sécurité (RSS) et surtout, savoir gérer la diversité ethnique.

Alors que certains chefs de l'opposition politique et plusieurs anciens ministres ont été arrêtés sur la base d'allégations d'organisation d'un coup d'Etat échoué, les groupes politiques ont été libérés par la suite et ils ont formé le "APLS - anciens détenus «. Ceux qui ont prêté allégeance à Riek Machar, qui appelait à organiser une offensive militaire contre la présidence de Salva Kiir, ont formé le MPLS/APLS-Opposition (SPLM-IO). Même si l'opposition politique au conflit comprenait divers membres tribaux, l'allégeance tribale des Dinka au Président Kiir (lui aussi d'origine ethnique Dinka) et celle des Nuer vis –à-vis de Riek Machar (d'ethnie Nuer) a défini la plupart des meurtres- notamment au début de la guerre le 15 décembre 2015. Cette guerre civile, qui a commencé avec les meurtres ciblés du groupe ethnique des Nuer, a été interprétée au début comme un conflit ethnique. Les meurtres ciblés des Nuer en décembre 2015 ont été également décrits comme des représailles très retardées des Dinka envers les Nuer suite aux meurtres de masse des Dinka à Bor en 1991 commis par les Nuer. Les meurtres de 1991 ont eu lieu comme résultat de la séparation des groupes loyaux à Riek Machar du leader fondateur du MPLS/A John Garang.

Alerte précoce

Depuis 2009 au Soudan (et depuis l'indépendance du Soudan du Sud en 2011) les activités de suivi et d'élaboration de rapports du CEWARN ont été activement développées sous son mandat, au début depuis ces bureaux centraux régionaux, ensuite à l'échelle nationale du Soudan du Sud. Riek Machar a lancé formellement un comité national CEWERU qui a été directement lié au CEWARN en 2012. Le système national d'alerte précoce, connu comme CEWERS, est opérationnel dans quatre Etats depuis 2009. Au cours de son inauguration, les représentants ont déclaré que: « Le système se reflètera également à l'échelle

étatique et locale et sera relié au mécanisme régional CEWARN. Le nouveau CEWERU du Soudan du Sud inclut des institutions clé gouvernementales et non gouvernementales qui travaillent sur la paix, la sécurité et le développement ». [95] Il est intéressant de remarquer les efforts d'alerte précoce et de prévention des conflits à l'échelle nationale de la part des institutions non gouvernementales après la mise en place de ce mécanisme et pendant la période prise en examen. En juillet 2014, par exemple, le CEWERU au Soudan du Sud a activement cartographié les acteurs d'EWR dans différents Etats avec pour objectif d'identifier les menaces de conflit. [96] Au niveau national et régional, le mécanisme du CEWARN a assuré le suivi des indicateurs des violences en cours quand le Soudan était déjà plongé dans un conflit à long terme. A l'époque il n'y avait pas de suivi spécifique des indicateurs relatifs aux crimes de masse atroces au Soudan du Sud. Le CEWARN a activement œuvré dans le domaine de l'élaboration de scénarios pour les décideurs politiques au sein de l'IGAD, et pendant la période examinée le CEWARN était chargé de formuler des recommandations sur les meilleures pratiques de prévention des conflits, des crimes de masse atroces, et des moyens de résoudre la problématique de la responsabilité. A l'échelle locale et sous-nationale, le mécanisme a travaillé de concert avec des responsables de la collecte de données, des comités de paix locaux, et des instituts de recherche nationaux pour collecter et analyser les informations.

Avant, pendant et après le déclenchement de la guerre civile en 2013, le CEWARN a joué un rôle central dans le suivi situationnel et la détection d'incidents. Les décideurs ont reçu régulièrement des informations d'alerte précoce et les analystes senior du CEWARN leur ont exposé les scénarios et les options de décision à l'échelle régionale. Cela incluait une analyse statistique et le déploiement de systèmes d'informations géographiques pour mettre en évidence les tendances des conflits. Au niveau opérationnel, le CEWARN a interprété ses rapports sur les événements et les situations en utilisant des paramètres pour montrer l'évolution des événements, la potentielle escalade d'une situation et la probabilité d'inversion des tendances émergentes à court, moyen et long terme. C'est dans ce contexte que des axes d'intervention ont été conçus. Les décideurs du CEWARN étaient assez bien informés de la situation politique au Soudan du Sud. Ce qui est intéressant, c'est que pendant cette période le CEWARN a été également chargé de s'occuper des processus d'apaisement et de réconciliation pour prévenir les résurgences de nouveaux conflits. Ce vaste mandat a limité l'efficacité étant donné les obstacles préexistants liés aux ressources.

Capacité opérationnelle

L'ampleur de la guerre civile au Soudan du Sud a beaucoup influencé la capacité opérationnelle de l'IGAD d'intervenir. Aujourd'hui le pays fait face à une grave crise humanitaire qui se détériore de plus en plus malgré les efforts de l'IGAD et des acteurs internationaux. L'IGAD a toutefois montré d'avoir des capacités, notamment dans le domaine des bons offices et de la diplomatie. L'IGAD-Plus a été établi dix-huit mois après le déclenchement de la guerre civile. Les membres de l'IGAD-Plus sont des acteurs régionaux et internationaux comme l'UA et la Troïka qui ont voulu exercer des pressions sur les parties belligérantes. L'UA a également montré son engagement dans la guerre civile en mettant en place une commission d'enquête sur le Soudan du Sud. La commission d'enquête sur le Soudan du Sud de l'UA (AUCISS) a été approuvée au cours de la 411ème réunion tenue à la fin de décembre 2013, quelques jours après l'éclatement de la guerre civile. L'AUCISS est opérationnelle depuis avril 2014. Son mandat principal était d'examiner tous les massacres et les crimes commis pendant le conflit et de proposer les méthodes les plus efficaces pour réunifier le pays en guerre. La commission a donc été chargée de soumettre ses rapports à l'UA. Son premier compte rendu a été publié en juin 2014. Le rapport final n'a pas été examiné en janvier 2015 car nombreux étaient ceux qui estimaient qu'il était nécessaire de renvoyer la discussion sur les résultats qui auraient pu compliquer le processus de négociations.

Dès le début de la guerre, les meurtres et les massacres ont empirés au Soudan du Sud, principalement à Bor, à Bentiu et à Malakal. L'UA et l'IGAD sont intervenues immédiatement pour freiner les massacres et résoudre le conflit. L'IGAD est intervenu dans le conflit en qualité de médiateur pour trouver une solution durable à la crise. En effet, l'engagement à long terme de l'IGAD date du CPA de 2005 au cours

95 http://www.sudantribune.com/spip.php?article42544

http://cewarn.org/index.php?option=com_content&view=article&id=149:launch-of-south-sudans-national-early-warning-and-response-unit-ceweru&catid=1:latest-news&Itemid=82&lang=en

96 http://www.cewarn.org/index.php?option=com_content&view=article&id=274:cewarns-national-unit-in-south-sudan-conducts-mapping-of-conflict-early-warning-and-response-stakeholders-in-two-states-&catid=1:latest-news&Itemid=82&lang=en

duquel l'IGAD a facilité le processus de négociations, qui a abouti à une stabilisation de la situation et à la séparation du Soudan du Soudan du Sud. Comme il est énoncé dans le rapport de l'ICG (2015), l'IGAD a nommé l'Ambassadeur Seyoum Mesfin comme médiateur principal pour mener à bien le processus et arriver à pacifier le Soudan du Sud. Le diplomate kenyan Lazaro Sumbeiywo et un général soudanais, Mohammed al-Dabbi, l'ont assisté dans cette tâche. En janvier 2014, pendant les premiers pourparlers de paix, le gouvernement guidé par Salva Kiir et l'opposition guidée par Riek Machar ont signé un accord sur la Cessation des Hostilités (CoH). Dans l'accord de cessez-le-feu les factions belligérantes ont accepté la mise en place d'une équipe de suivi et de vérification chargée de surveiller la mise en œuvre de l'accord. Comme cela a été le cas par le passé, les parties prenantes n'ont pas respecté pleinement l'accord. En plus, avec la multiplication des parties en conflit au Soudan du Sud, il s'est rapidement avéré que l'approche consistant à assurer la médiation entre les deux principaux groupes en opposition était illusoire. Pour cette raison, il a été nécessaire d'inclure les anciens détenus et d'autres factions en lutte dans le processus de médiation. Le processus a piétiné à plusieurs reprises à cause principalement du manque continuel d'engagement des parties en lutte et de la violation de l'accord sur la CoH. En outre, les intérêts diversifiés des Etats membres de l'IGAD ont également contribué à affaiblir l'efficacité du processus de médiation en diminuant la pression sur le Soudan du Sud. L'organisation sous-régionale a facilité le processus de médiation en organisant des groupes de discussion et des consultations qui n'ont pas été productives mais qui néanmoins ont diminué la possibilité d'une rechute dans une guerre civile majeure. Malgré les efforts de médiation, les affrontements entre les factions ont continué dans certaines régions de l'Etat. Afin de mettre plus de pressions sur les factions en guerre au Soudan du Sud, les membres de la communauté internationale ont décidé de donner leur support aux efforts de l'IGAD.

Etant donné le caractère prolongé de la guerre civile au Soudan du Sud, plusieurs scénarios ont été élaborés sur la base de plusieurs développements potentiels. Le scénario idéal voyait deux leaders démis de leur fonction et la formation d'un gouvernement de transition guidé par d'autres partis.[97] L'autre alternative opérationnelle était d'établir un accord de partage des pouvoirs. Toutefois, selon le Soudan Tribune, un gouvernement transitoire partagé n'aurait pu qu'empirer la situation en portant le pays à replonger dans un autre conflit désastreux.[98] La question posée à l'IGAD est de savoir si un accord sur le partage des pouvoirs aurait enrayé ou pas les massacres et fait prévaloir la paix dans l'Etat qui avait récemment conquis son indépendance. Les analystes estimaient que le partage des pouvoirs aurait pu créer une situation où Salva Kiir aurait pu continuer à s'imposer comme Président avec Riek Machar comme vice-Président, comme l'état actuel des choses le prévoit. La capacité de mettre en place un gouvernement de transition aurait servi exclusivement à renforcer et à multiplier les opportunités dans la constitution, étant donné qu'il y aurait eu un nouveau collège électoral. Dans ce cas, le gouvernement fédéral de transition aurait dû être inscrit dans la constitution. Ce scénario idéal aurait dû être accompagné, pour être productif, de plusieurs transformations qui auraient dû toucher différents secteurs de la société. Pour ce qui concerne le secteur militaire, l'APLS aurait dû être transformée en une armée fédérale nationale. Il faut changer la mentalité du parti au pouvoir en le transformant de militaire à civil. Il est nécessaire également d'améliorer le secteur des Droits de l'Homme en promouvant et en légalisant la responsabilité et les mesures de sécurité locales. Le pire scénario serait la prolongation de la guerre civile. La seule chose qui pourrait empêcher les deux parties à adhérer à leurs engagements serait la crainte de sanctions internationales et régionales.

Volonté politique

L'IGAD a été lent dans la réaction face à des actes de violence, ce qui a causé des retards dans le processus de paix. Au début le gouvernement du Soudan du Sud a nié que des massacres avaient été commis mais ensuite des rapports ont déclaré que les deux factions s'étaient rendues coupables de massacres. L'IGAD a commencé à s'occuper de l'ordre du jour des négociations très tard, et il manquait des informations détaillées sur les combats. Même si l'IGAD a mis en place la Commission Conjointe de Suivi et d'Evaluation (JMEC), la capacité technique et opérationnelle d'agir face à des alertes continues de violences renouvelées et de meurtres n'a pu être atteinte. L'IGAD peut prévenir mais elle ne peut pas intervenir avec des mesures

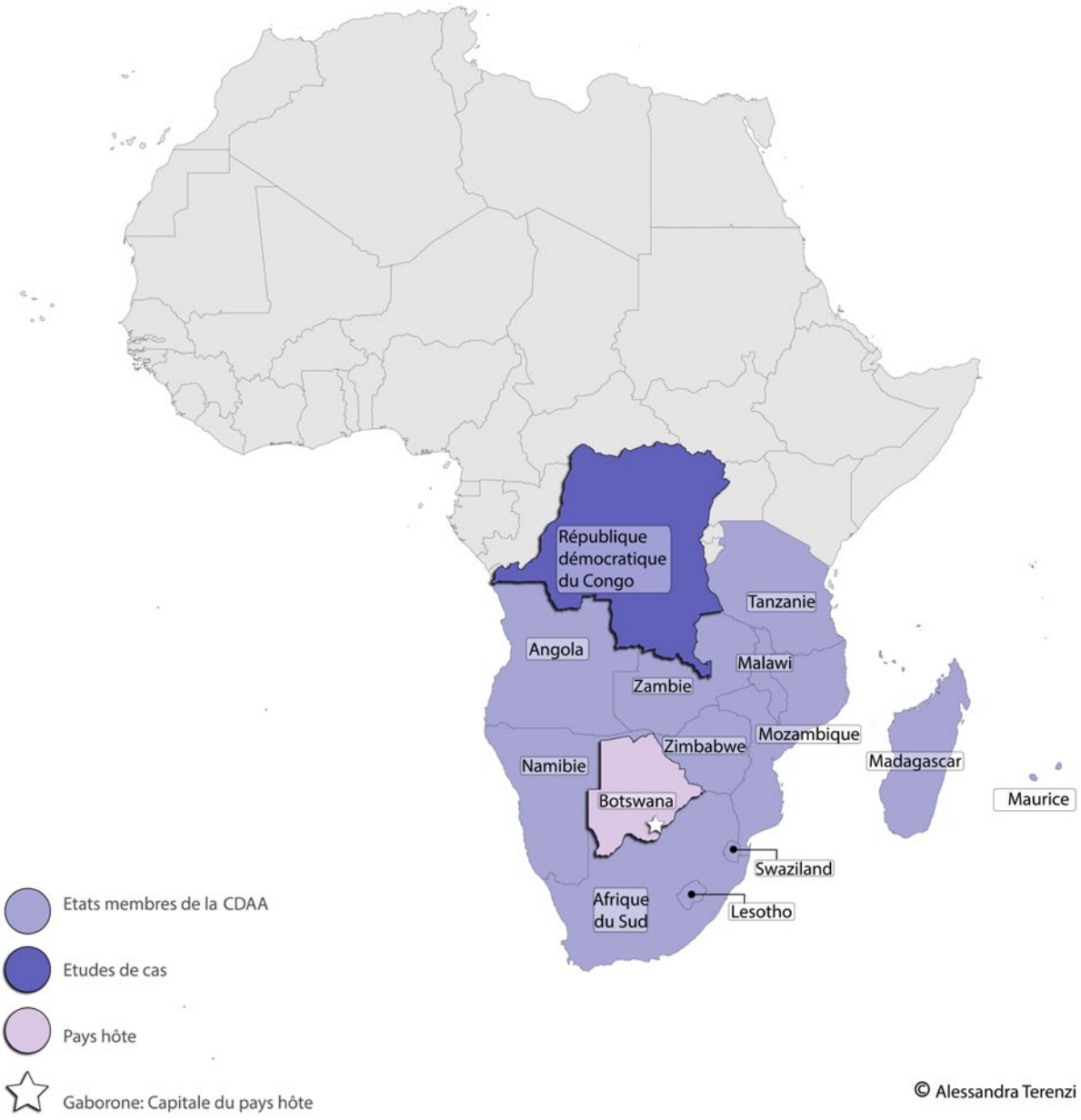
97 Mehari Taddele Maru, "What Does the Future Hold for South Sudan?" http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2014/07/what-does-future-hold-south-sudan-2014787100654931.html (accessed June 20, 2015).

98 Sudan Tribune, David De Dau, 'South Sudan's Peace Prospects and Possible Scenarios,' http://www.sudantribune.com/spip.php?article50881 (accessed May 10, 2015).

préventives. Il y a eu des cas où la volonté politique d'intervenir face à des massacres imminents ou réels est émergée, à l'échelle de l'organisation régionale. Cependant les Etats membres de l'IGAD ont montré moins de volonté politique de s'occuper de la protection des civils dans le conflit, et ils ont exacerbé la violence de diverses manières avec des actions visées à poursuivre leurs intérêts personnels. L'Ouganda est intervenu militairement au Soudan du Sud, et la volonté de travailler de concert sous l'égide de l'IGAD était limitée. L'IGAD n'a trouvé l'appui que de trois pays avec des envoyés spéciaux, des représentants issus du Kenya, du Soudan et de l'Ethiopie. La capacité de l'IGAD d'intervenir face aux massacres commis dans différents Etats au Soudan du Sud dépendait de la composition des pays de la TROIKA, de la Chine et d'autres agences internationales de l'UA et de l'UE. Il est clair que ce manque de leadership et de coordination, en parallèle avec le refus des Etats membres de collaborer, a multiplié les risques pour la population civile et a exacerbé le conflit au Soudan du Sud. L'UNSCR a publié des rapports et des menaces de sanctions pour forcer les leaders politiques et les individus responsables de l'impasse et des violences qui en ont découlées. L'IGAD n'a pas pu agir immédiatement pour intervenir militairement au Soudan du Sud malgré la demande faite à l'UNSCR. Cependant, les acteurs internationaux comme la GB, les Etats-Unis, la France et autres ont consulté activement l'IGAD.

A cause des intérêts nationaux, l'IGAD souffre du déficit de volonté politique de s'occuper de massacres potentiels dans les Etats membres. La cause principale pourrait être les relations bilatérales et la compétition entre les Etats membres de l'IGAD qui se focalisent sur le maintien du status quo au lieu d'encourager la coopération en vue de faire face à des situations avant qu'elles n'empirent. Ainsi, des situations qui dégénèrent facilement sont ignorées sous prétexte de préserver des intérêts préexistants. Les défis bureaucratiques associés à la volonté d'être politiquement correct, ont créé une atmosphère d'indécision. Dans la structure qui comprend l'IGAD et le CEWARN, les équipes bureaucratiques sont souvent occupées à remettre en question les structures politiques et c'est ainsi que même si une situation requiert une réaction rapide, le processus bureaucratique se transforme en procrastination et creuse le fossé entre les alertes d'une situation émergente et la réaction qu'il faudrait mettre en place.

CDAA - RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO
COMMUNAUTÉ DE DEVELOPPEMENT D AFRIQUE AUSTRALE



L'ATF a choisi la RDC comme un cas de grande importance à examiner pour les raisons suivantes:

1. La RDC vit actuellement des massacres, notamment des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité, le nettoyage ethnique et des massacres résultants de la guerre civile la plus récente qui a éclaté en 1998.
2. La CDAA a joué un rôle important au sujet de la réaction sécuritaire internationale à l'Est de la RDC
3. C'est un des conflits africains les plus longs, avec une histoire de violence politique qui remonte à l'indépendance obtenue de la Belgique.

Contexte du conflit

Le conflit à l'Est de la RDC est complexe et illustre parfaitement la nature hybride du conflit. D'une part, l'Est du Congo est caractérisé par des violences communautaires et par les conflits armés internes entre les groupes locaux, les groupes de sécurité communautaire et les milices locales. D'autre part, l'Est de la RDC reflète la fusion de révoltes transfrontalières et de conflits régionaux. Le conflit en cours a été caractérisé

par des atrocités de masse, notamment des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et des massacres. A un certain moment, (1996-1997), le conflit en RDC a été appelé «la première guerre mondiale africaine», une expression qui soulignait la nature régionale de cette insécurité et ses conséquences fatales.[99] Cette période a été suivie par ce qu'on appelle souvent la deuxième guerre du Congo (1998-2003) ; Plus de neuf pays étaient impliqués, à savoir le Rwanda, l'Ouganda, le Burundi, l'Angola, la Namibie, l'Afrique du Sud, la Tanzanie, et le Zimbabwe, entre autres. Le conflit armé a abouti à un cessez le feu avec la signature de l'accord de cessez-le feu de Lusaka le 10 juillet 1999. L'accord de Lusaka a été considéré l'un des passages clé pour s'occuper de la dimension régionale du conflit en RDC. L'accord prévoyait la cessation des hostilités, le retrait des groupes étrangers, le désarmement, la démobilisation, la réintégration des combattants et le ré-établissement d'une administration gouvernementale. Cependant, des violations ont eu lieu et les combats ont repris jusqu'à la fin formelle de la guerre en juillet 2003. Suite à la fin de la deuxième guerre du Congo et pendant la période d'examen de l'ATF (2009-2016), les conflits en RDC ont continué, même si à différents niveaux. En 2016 des violences constantes, notamment à l'Est du Congo, caractérisent la phase actuelle du conflit en RDC.

Des groupes armés contrôlent de vastes régions du territoire à l'Est de la RDC et les civils sont les victimes qui subissent les effets de ce conflit, à savoir l'extorsion, la violence sexuelle, l'exploitation et la mort. Le conflit dans l'Est de la RDC peut être imputé à la période coloniale, quand la Belgique a déplacé des personnes du Burundi et du Rwanda pour qu'elles s'installent au Zaïre. Malgré l'histoire d'interdépendance dans la région des Grands Lacs, une caractéristique souvent observable du conflit en RDC est l'élaboration d'un stéréotype élitiste dans la région, qui s'accompagne souvent de la construction d'identités et d'attributions illégitimes. Ce stéréotype ethnique a découlé d'années de méfiance, implanté initialement par les belges en 1800 et manipulé ensuite pendant l'ère Mobutu, notamment à travers des lois en 1972 et 1883. La première loi prévoyait que tous ceux qui se trouvaient au Congo en 1960, à l'époque de l'indépendance, étaient considérés de nationalité congolaise, mais la deuxième loi a révoqué la citoyenneté accordée à cette époque.[100] Haskin confirme que les Tutsis en RDC ont été souvent menacés d'être privés de leur citoyenneté. [101] Le conflit est donc lié à des problématiques de nationalité et d'ethnicité, spécialement quand l'identité est juxtaposée au pouvoir économique et politique. A l'Est de l'RDC (Nord Kivu) il y a de forts niveaux de méfiance entre les congolais natifs, les Banyamulenge et les Banyarwanda qui sont arrivés dans cette région au début du XXème siècle. La problématique de la citoyenneté contestée et de l'ethnicité en RDC devient de taille quand on examine les idéologies des groupes tels que l'Alliance des Forces pour la Libération du Congo–Zaïre (AFDL) une coalition qui a été formée pour renverser Mobutu, avec le soutien de l'Ouganda, du Rwanda, et des FDLR qui sont composées principalement d'Hutus qui ont fui le Rwanda après le génocide de 1994.

Le conflit en RDC a eu des retombées humanitaires et politiques de grande envergure. Les rapports indiquent que depuis 1996, le conflit en RDC a coûté la vie à plus de cinq millions de personnes, que ce soit par des hostilités directes ou par l'impact indirect de la guerre. Depuis 1998, le coût humain du conflit en RDC a dépassé 5,4 millions de personnes. [102] En plus, la guerre en RDC a débouché sur des déplacements internes massifs et sur un nombre élevé de réfugiés. Environ 80% de la population de l'Est de la RDC été déplacée à un moment ou à un autre depuis 1993. Suite au conflit, plus de 2,6 millions de congolais sont déplacés à l'intérieur du pays, et environ un-demi-million de plus sont des réfugiés dans les pays voisins.[103] En plus, dans les médias internationaux, la RDC est souvent prise comme étude de cas pour les conséquences humanitaires de conflit, notamment à cause de la hausse des cas de violences sexuelles. La multiplication des cas de violences sexuelles en RDC lui a souvent valu le surnom de «capitale mondiale du viol.»[104] Pour toutes ces raisons l'ATF a choisi la RDC pour examiner le rôle de la CDAA dans la prévention des massacres.

99 Le conflit en RDC a souvent été considéré comme l'un des conflits armés les plus meurtriers depuis la 2ème Guerre Mondiale, étant donné la nature des violences et ses conséquences sur la population civile.

100 Representatives of the governments of Angola, Namibia, Rwanda, Uganda, Zimbabwe, and the DRC signed the agreement in July 1999 in Lusaka, Zambia. South Africa, while the Organization of African Unity (OAU), the United Nations (UN) and the Government Zambia, signed as witnesses

101 Haskin, J. M. (2005) The Tragic State of the Congo: From Decolonization to Dictatorship. New York, NY: Algora Publishing

102 "Mortality in the Democratic Republic of Congo: An ongoing crisis" *International Rescue Committee, 2008*

103 Cette déclaration a été faite par un représentant des Nations Unies, la Représentante Spéciale Wallström en 2010. Un rapport de l'ONU émané en 2009 avait indiqué que 15 000 femmes avaient été violées à l'Est du Congo au cours d'une seule année.

104 Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, UNHCR Global Appeal 2014-2015: Democratic Republic of the Congo.

Alerte précoce

Le rôle de la CDAA dans la prévention des massacres à l'Est de la RDC est de présenter des preuves que l'alerte précoce peut être activée. Ces preuves peuvent être analysées en examinant la structure et les procédures de la CDAA. Etant donné que les opérations d'alerte précoce et d'intervention de la CDAA sont centrées sur les Etats, on en sait moins que sur les travaux de l'ECOWARN, du CEWARN, et du SCAP, par exemple. Le REWC est un outil d'alerte précoce récemment développé qui cherche à détecter, prévenir et atténuer les différents types de conflits, y compris les crises socio-économiques et politiques. Le *modus operandi* du REWC de la CDAA est différent des SAP similaires, comme l'ECOWARN de la Communauté économique des Etats africains ou le CEWARN de l'Autorité intergouvernementale pour le développement, qui se sont engagées à côté des OSC et des OBC pour mener leurs procédures d'alerte précoce. Cependant, même s'il y a une forte interaction entre la CDAA, le REWC et les OSC, elle n'est pas bien documentée, et les informations ne sont pas de domaine public. En outre, diverses structures de la CDAA, comme le MCO[105], le Comité Interétatique de Défense et de Sécurité (ISDSC)[106] et le Comité Interétatique de Politique et de Diplomatie (ISPDC)[107] ont joué des rôles variés et complémentaires dans l'interprétation et la distribution de messages d'alerte précoce sur la RDC grâce au secrétariat. L'ISDSC s'occupe de «questions de sécurité au sens strict» dites questions de «hard security» comme la coopération militaire, tandis que l'ISPDC s'occupe des questions de sécurité non militaire, dites questions de «soft security», comme la démocratie, les Droits de l'Homme et la gouvernance. Les messages émanés par ces institutions ont souvent été accompagnés de décisions qui sont réalisables et pratiques et qui cherchent à apaiser la crise en RDC.

Lancée en juillet 2010, la REWC du CDAA a assuré activement le suivi des événements à l'Est du Congo et a fourni des évaluations et des analyses à la CDAA et aux décideurs des Etats membres. Ces efforts, cependant, n'incluaient pas d'indicateurs spécifiques pour les atrocités de masse. Dans le cadre de cette analyse et de son mandat, la REWC a présenté des évaluations des causes profondes et des potentiels déclencheurs dans l'Est de la RDC, elle a envisagé également des scénarios probables et des options spécifiques de réaction. Les informations relatives aux groupes armés, aux zones d'opération, aux cibles potentielles, et aux moteurs de conflits, ont été communiquées régulièrement par les analystes à Gaborone aux services de sécurité des Etats membres où elles étaient ensuite apparemment partagées avec les décideurs des Etats membres. Le lien entre l'alerte précoce et l'intervention rapide de la CDAA dans le cadre de la RDC est incertain si on considère le rôle des services de renseignement dans le processus. Il est clair, cependant, que la capacité d'alerte précoce de la CDAA est formidable et peut être un outil puissant dans la prévention des massacres.

Capacité opérationnelle

La CDAA a déployé une forte capacité opérationnelle de réaction à l'alerte précoce en RDC, qui est allée de l'exercice des bons offices pendant la période examinée, jusqu'à l'application des mesures plus coercitives comme le déploiement de troupes de combat en RDC. La création de la Brigade de la CDAA (SADBRIG) est un autre exemple de la formidable capacité opérationnelle de la CDAA à prévenir les atrocités de masse. La Brigade de la CDAA (connue aujourd'hui comme Force en Attente de la CDAA (CDAA FA) donne son support pour les opérations régionales de paix dans le cadre stratégique de la Force africaine en Attente (FAA). La CDAA FA lancée en août 2008 est composée de militaires, de police, et de membres de la société civile issus des Etats membres de la CDAA, elle est chargée de s'assurer que les forces soient prêtes au combat pour qu'elles puissent intervenir rapidement,[108] et elle a déjà mis en place une doctrine commune et les lignes directrices opérationnelles. L'idée de créer la CDAA FA a été suggérée en 2007 après que les pays de la région ont décidé de fournir des troupes pour défendre les Etats membres des agressions. Des exercices d'entraînement ont été menés pour renforcer l'état de préparation de la CDAA FA. Le Centre régional de formation au maintien de la paix (RPTC) de la CDAA, situé à Harare, fournit la plupart des activités de formation. Chaque année, le RPTC de la CDAA forme plus de deux cents personnes

105 Le Comité Ministériel de l'Organe (MCO) est composé des Ministres de la défense, des affaires étrangères, de la sécurité publique et de l'Etat. Sa fonction principale est de coordonner le travail de l'organe et ses structures et il fait rapport au Président de l'organe (Chef d'Etat et du gouvernement qui préside l'organe)

106 Le Comité interétatique de défense et de sécurité (ISDSC) est composé de tous les Ministres de la défense, de la sécurité publique, et la sécurité d'Etat, et des services d'immigration. Il a trois sous-comités dont les membres sont les Directeurs Généraux ou les Secrétaires Permanents, le sous-comité de défense, le sous-comité de la sécurité étatique, et le sous-comité de la sécurité publique

107 . Le Comité interétatique de politique et de diplomatie –qui comprend les Ministres des affaires étrangères, est un outil clé pour la paix et la sécurité de la CDAA.

108 Cela a été révélé pendant la conférence de Kariba sur l'organisation des forces spéciales, Pour plus de détails, voir: "CDAA Special Force may be on the Way," 8 July 2015: http://www.southafrica.info/news/sadc-army-080715.htm#.Vw5vVrHZbIU#ixzz45ivLOos8 (Date d' accès: 13 avril 2016)

au maintien de la paix et le nombre d'exercices de formation et de personnes formées croît sans cesse.[109] Un échange constant avec des centres de formation nationaux et régionaux a contribué à développer l'expertise de l'équipe de travail du Centre, ce qui a débouché sur des curricula meilleurs et des cours de formation professionnels. Le RPTC de la CDAA peut compter sur un certain nombre de partenaires, notamment l'UA et le GIZ qui fournissent une aide à certaines des activités du programme de l'OPDSC.

La décision de la CDAA de mettre en place la Brigade d'intervention de la force (FIB), une force régionale de maintien de la paix qui cherche à stabiliser l'Est du Congo, contribue à stabiliser cette partie de l'RDC et est censée prévenir les massacres. Etablie en mars 2013 suite à la signature de l'Accord-cadre pour la Paix, la Sécurité, et la Coopération pour la République Démocratique du Congo et la Région,[110] et l'adoption de la Résolution 2098 (2013) du Conseil de Sécurité de l'ONU, [111] la brigade est actuellement composée d'environ 3000 forces issues de trois pays dans la région de la CDAA- Malawi, Afrique du Sud et Tanzanie[112] et travaille de concert avec la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en RDC (MONUSCO). La FIB a un mandat inscrit dans le Chapitre VII,[113] du moment que son rôle est de neutraliser les groupes armés responsables de déstabiliser l'RDC, notamment à l'Est du Congo. La FIB a été mise en place suite aux discussions entre l'UA, la CDAA et la CIRGL sur comment porter une paix durable en RDC, notamment à travers la neutralisation des groupes armés dans la partie Est du pays.

Les premiers succès de la FIB ont été largement documentés, en particulier la défaite du M23. Un rapport de Chatham House (2014) indique que depuis 2013 la CDAA a redoublé les efforts pour mettre une fin à la crise en RDC. Shephard observe:

> *...bien qu'il existe plusieurs raisons qui expliquent la défaite du M23, il se peut que le facteur le plus important ait été l'engagement renouvelé de la CDAA en RDC, notamment la qualité d'action portée par la Brigade d'intervention de la force (FIB), guidée et dont le travail est assuré par les forces de la CDAA. Même si la FIB fait formellement partie de la MONUSCO (Mission des Nations Unies pour la stabilisation en RDC), on arrive à mieux cerner son existence en tant qu'expression de la volonté politique de la CDAA, appuyée par les troupes d'Afrique du Sud, de la Tanzanie et du Malawi.*[114]

En effet, sans aucun doute, il y a eu un espoir renouvelé depuis 2013 de pouvoir établir la paix dans la partie Est du Congo. La FIB a travaillé avec l'armée congolaise, les Forces Armées de la République Démocratique du Congo (FARDC) [115], en renforçant sa capacité de mener des opérations d'offensive contre les rebelles. Cela a renouvelé un sens d'optimisme au sein de l'armée de la RDC sur son habilité à sécuriser le territoire et à protéger les civils. D'autres observateurs remarquent que «la FIB a toutefois obtenu des bénéfices de taille en terme de stabilisation de la région en maintenant certains rebelles sous surveillance et d'autres en cavale depuis 2013.»[116] De plus, depuis son déploiement, la FIB n'a connu qu'un taux très bas de pertes, ce qui peut être posé comme un indicateur de sa capacité opérationnelle.

En ce qui concerne la capacité opérationnelle de la CDAA à intervenir à l'Est de la RDC, le mécanisme régional a déployé une capacité adaptée à l'échelle militaire et technologique, et l'Afrique du Sud a déployé une technologie sophistiquée comme les hélicoptères d'attaque sud-africains. Bien qu'on fasse preuve de prudence face à l'utilisation de l'intervention militaire dans le cadre des efforts pour résoudre les conflits, il faut reconnaître qu' historiquement certaines interventions militaires ont mis un terme aux atrocités de masse. Par exemple, le génocide au Rwanda en 1994 est terminé suite à la victoire du Front Patriotique

109 GIZ, 2013. African Capabilities to maintain peace in the CDAA Region: CDAA - Maintaining Peace in the Region

110 L'Accord-cadre pour la Paix, la Sécurité, et la Coopération pour la République Démocratique du Congo et la Région a été signé le 24 Février 2014 par 11 pays africains (Angola, Burundi, République Centre-africaine, la République Démocratique du Congo, la République du Congo, le Rwanda, l'Afrique du Sud, le Soudan du Sud, la Tanzanie, l'Ouganda et la Zambie). Les leaders de quatre autres organisations régionales/ internationales ont également signé cet accord, à savoir le Président de la Commission de l'Union africaine, le Président de la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs, le Président de la Communauté de développement de l'Afrique Australe, et le Secrétaire général des Nations Unies. Pour plus de détails, voir: http://www.un.org/wcm/webdav/site/undpa/shared/undpa/pdf/SESG%20Great%20Lakes%20Framework%20of%20Hope.pdf (Date d'accès: 24 Mai 2015)

111 Résolution 2098 du Conseil de sécurité des Nations Unies (28Mars 2013), Un Doc. S/RES/2098, para. 9

112 Scott Sheeran et Stephanie Case, "The Intervention Brigade: Legal Issues for the UN in the Democratic Republic of the Congo," International Peace Institution, 2014. http://www.scribd.com/doc/267461654/The-Intervention-Brigade-Legal-Issues-for-the-UN-in-the-Democratic-Republic-of-the-Congo#scribd

113 Le titre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies est "action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'actes d'agression" et il permet à l'organisme international d'utiliser la force en vue d'établir la paix et la sécurité.

114 Shephard, 2014. Beyond Crisis in the DRC: The Dilemmas of International Engagement and Sustainable Change, Research Paper, Chatham House: Royal Institute for International Affairs

115 Forces Armées de la République Démocratique du Congo (FARDC)

116 Namangale, C. 2015. Dynamics of Conflict Management in the Democratic Republic of Congo, *Prisms, No 2, pp. 73-83*

Rwandais (FPR). L'intervention militaire dans l'Est de la RDC, notamment à travers l'opération de support pour la paix de la FIB, vise donc à débarrasser l'Est du Congo des forces négatives et de le faire entrer dans une ère de stabilité et de sécurité. La Brigade d'Interventions est souvent citée pour ces succès enregistrés avec la capitulation du M23, qui a débouché ensuite sur le Dialogue de Kampala, sur les Déclarations pour la paix et sur la Déclaration de Nairobi pour la paix dans l'Est de la RDC en Décembre 2013. [117] Ces processus politiques ont ouvert la voie pour la réalisation du Désarmement, de la Démobilisation et la Réintégration (DDR) dans la RDC. L'intervention de la FIB a également abouti à une neutralisation partielle des FDLR et ces processus cumulatifs pour sécuriser le territoire de la RDC ont donné un sentiment d'optimisme au gouvernement de la RDC au point qu'en mars 2015 le gouvernement congolais a exhorté la MONUSCO à commencer à retirer ses troupes de maintien de la paix de ce pays, en citant comme raisons le fait que la RDC «est prête à assumer la responsabilité de sécuriser son Etat».[118] La CDAA FA a joué un rôle de taille dans la sécurisation du territoire de la RDC, avec le résultat que «l'Est de la RDC, pour la première fois depuis de nombreuses années, n'est plus en otage des groupes rebelles qui ont des liens significatifs avec les gouvernements voisins, même si sans aucun doute ceux-ci existent toujours.»[119]

Dans le cas de l'Est de la RDC, comme résultat de la complexité du conflit, la CDAA n'a pas déployé une force en attente indépendante mais elle est entrée dans l'Est du Congo sous l'égide de la Brigade d'Intervention de la Force de l'ONU. Cependant, il y a eu des soucis relatifs aux enjeux de direction et de contrôle entre la CDAA FA à l'Est de la RDC (la FIB) et la force de maintien de la paix des Nations Unies, la MONUSCO.[120] Dans bien des cas, à cause de la structure de direction et de contrôle, les forces de la CDAA ont une liberté d'action limitée et doivent passer à travers l'autorisation de la MONUSCO avant d'entreprendre toute action d'intervention. Même quand des massacres sont en cours dans sa zone d'opération, la CDAA FA ne peut rien faire sans l'approbation explicite et la sanction de la MONUSCO. L'évaluation de la CDAA FA à l'Est de la RDC est menée tous les trois mois par le Secrétariat de la CDAA, alors que le Comité de défense et des renseignements de la CDAA s'applique à faire des évaluations périodiques sur la situation dans l'Est de la RDC. Les recommandations récurrentes qui ont émergé de chacune de ces évaluations déclaraient que la MONUSCO devrait laisser plus de liberté d'intervention à la CDAA.[121]

Malgré la promptitude et la volonté politique démontrées par la CDAA dans la mise en place de la FIB, la force de la CDAA n'a toujours pas réussi à désarmer les FDLR. Cela est dû à plusieurs facteurs, notamment le fait que les FDLR sont nombreuses,[122] largement répandues sur le territoire, profondément ancrées au sein des communautés locales et situées dans des zones très difficiles à rejoindre. En plus, l'évaluation de Baker et Maeresera (2009) est toujours valide aujourd'hui. Il est en effet problématique pour la CDAA FA d'intervenir dans des situations de conflit, en partie à cause du manque d'intérêts nationaux communs parmi les Etats membres de la CDAA. Pour mettre en place une coopération en vue d'assurer la sécurité régionale, Nathan (2009) estime que les Etats doivent partager une logique interne et un consensus normatif pour coopérer librement sur la base d'une série de normes partagées et applicables. En outre, la CDAA nécessiterait un flux constant de financements et d'équipements logistiques. En intégrant l'Organisation Régionale des Chefs de Police de l'Afrique Australe (SARPCCO) dans le Comité Interétatique de Défense et de Sécurité (ISDSC) la CDAA a mis en place des mécanismes pour la coopération régionale en matière de sécurité pour donner un nouvel élan à la lutte contre le crime organisé et les activités transfrontalières illégales qui peuvent encourager l'amélioration des capacités également sur le plan de la prévention des massacres. La CDAA continue d'affiner ces mécanismes pour anticiper et prévenir les conflits, ce qui est crucial pour la prévention des massacres. La CDAA a mis en place l'Unité de Support à la Médiation (CDAA MSU) qui est chargée de coordonner les processus de médiation et de mettre en œuvre les interventions et les décisions de médiation. En plus, les procédures de médiation de la CDAA incluent les avis et les conseils du Groupe des Sages (PoE) et une aide additionnelle pour la médiation vient du Groupe

117 La Déclaration de Nairobi a été facilitée par le Président du Kénya Uhuru Kenyatta. L'M23 a exprimé son accord pour cesser la rébellion, se démobiliser et se transformer en un parti politique légitime, alors que la RDC s'est engagée à garantir l'amnistie aux membres du M23 et à libérer ceux écroués pour actes de guerre et de rébellion, tout en assurant le retour des réfugiés déplacés internes, anciens combattants du M23, chez eux.

118 DRC Calls for an end to the UN Peacekeeping Mission, Aljazeera, 19 Mars 2015.

119 Shephard, 2014. Beyond Crisis in the DRC: The Dilemmas of International Engagement and Sustainable Change, Research Paper, Chatham House: Royal Institute for International Affairs

120 Cet argument a été abordé pendant la table ronde de l'ATF avec les représentants du Secrétariat de la CDAA, qui s'est tenue à Gaborone en Novembre 2015.

121 Ce sujet a été abordé pendant la table ronde de l'ATF avec les représentants du Secrétariat en Novembre 2015.

122 Les estimations indiquent que les forces FDLR comptent environ 1500-2000 éléments. Cependant il est fondamental de remarquer que les dirigeants des FDLR ont annoncé en Mai 2014 qu'ils ont intention de se rendre même s'ils n'ont pas tenus leur promesse.

de Référence sur la Médiation (MRG). La CDAA a été impliquée dans certains dialogues politiques et des procédures de médiation de la CIRGL, ensemble à l'UA et aux Nations Unies, qui ont débouché sur la signature de l'Accord-cadre pour la Paix, la Sécurité, et la Coopération pour la République démocratique du Congo et la Région connu également comme «l'Accord-cadre de l'Espoir» le 20 mars 2013. La CDAA MSU collabore aussi étroitement avec les Etats membres pour développer et renforcer leur capacité de médiation. La CDAA est actuellement occupée à développer un curriculum de médiation régionale et elle va former des représentants des Etats membres, y compris de la RDC.

Volonté politique

L'intervention de la CDAA en RDC peut être comprise du point de vue d'un cadre de coopération régionale, qui encourage la solidarité régionale, la paix et la sécurité entre autres, afin que les populations de la région vivent et travaillent ensemble en paix et en harmonie.[123] La CDAA a démontré une volonté politique de s'atteler à la situation dans l'Est du Congo quand l'organisation régionale a collaboré étroitement avec la CIRGL, l'UA et les Nations Unies pour trouver une solution commune à la crise congolaise. En 2013, suite à la signature de février de l'Accord-cadre de l'Espoir à Addis Abeba, la CIRGL a fait un appel à la CDAA afin qu'elle lui donne son support pour trouver une stratégie d'intervention dans l'Est du Congo, du moment que la RDC est un membre de la CDAA. La CDAA a estimé que le caractère insoluble de la crise en RDC devait prendre fin, et elle a remarqué que les efforts politiques et diplomatiques précédents avaient échoué à instaurer une paix et une sécurité durables. Dans ce contexte, la CDAA a clairement compris que la crise de la RDC avait besoin de plus que d'une diplomatie d'influence. Une intervention militaire était nécessaire pour faire cesser la rébellion du M23.

En répondant à l'appel de la CIRGL, le Sommet de la CDAA a proposé de mettre en place une structure militaire basée sur la recommandation de la sous-commission de la Défense de la CDAA. Cette proposition a été présentée au Comité ministériel de l'organe, composé des Ministères des Affaires Etrangères, de Défense, des Affaires Internes, de la Sécurité de l'Etat et des Renseignements des Etats membres. Ensuite pendant le Sommet de Maputo en juin 2014 il a été décidé que la CDAA devait intervenir dans l'Est du Congo. Face à ce contexte, Shephard remarque que "le réengagement des Etats de la CDAA dans la RDC a joué un rôle critique en ouvrant la voie à un progrès potentiel, une réalité qui doit être comprise et reflétée par la communauté de donateurs traditionnels."[124]

Depuis la fin des années '90, la réaction régionale de la CDAA au conflit en RDC a gagné petit à petit du poids parmi les décideurs régionaux. Les efforts de médiation de la CDAA dans la RDC, menés par plusieurs intermédiaires, ont été de taille.[125] L'engagement de la CDAA dans ce processus a reflété une volonté politique impressionnante de la part des décideurs de ce mécanisme régional qui visait la fin de la crise politique en RDC. La CDAA a également fait partie du processus de médiation, avec la CIRGL, l'UA et les Nations Unies, processus qui a abouti à la signature de l'Accord-cadre pour la Paix, la Sécurité, et la Coopération pour la République Démocratique du Congo et la Région le 20 mars 2013. Cet accord, comme on l'a dit tout à l'heure, est connu aussi comme «l'Accord-cadre de l'Espoir». Onze pays l'ont signé [126] en vue «d'établir la stabilité en s'attaquant aux causes profondes du conflit et en développant la confiance entre voisins».[127] L'Accord-cadre souligne les actions nationales, régionales et internationales qui ont pour objectif de faire cesser la violence et poussent le gouvernement de la RDC pour qu'il renforce ses efforts dans les réformes du secteur de sécurité (RSS) et qu'il consolide l'autorité étatique dans l'Est de la RDC.

Suite à la signature de l'Accord-cadre de l'Espoir, la CDAA a continué à déployer ses efforts diplomatiques régionaux dans la RDC. Ces efforts sont représentés par exemple par la signature de la part de l'Afrique du Sud, de l'Angola et de la RDC, d'un Mémorandum d'entente (MOU) en mars 2013, qui mettait en place un Mécanisme tripartite sur le dialogue et la coopération en RDC.

123 Tiré du site en ligne de la CDAA. Pour plus de détails, voir: "CDAA Overview: History and Treaty", <http://www.sadc.int/about-sadc/overview/ history-and-treaty/>, (Date Accessed, 13 December 2015).

124 Shephard, B. 2014. Beyond Crisis in the DRC: The Dilemmas of International Engagement and Sustainable Change, Research Paper, Chatham House: The Royal Institute of International Affairs.

125 En RDC, la CDAA a joué un rôle significatif dans le soutien du dialogue politique entre les parties en guerre. *L'accord de paix de Lusaka* signé en août 1999 a été facilité par la CDAA. A cette occasion, le Président Ketumile Masire, le Président Nelson Mandela le Président Thabo Mbeki ont joué le rôle de facilitateurs.

126 Ces onze pays comprennent l'Angola, le Burundi, la République centrafricaine, la RDC, la République du Congo, le Rwanda, l'Afrique du Sud, le Soudan du Sud, la Tanzanie, l'Ouganda et la Zambie.

127 Le cadre sur la Paix, la Sécurité et la coopération pour la RDC et la Région a été facilité par l'Envoyé Spécial des Nations Unies pour la Région des Grands Lacs en Afrique. Le cadre de l'espoir a suivi de près l'adoption de la Résolution 2098 du Conseil de sécurité de l'ONU et l'investiture de Mary Robinson comme Envoyée Spéciale du Secrétaire Général pour les Grands Lacs. Le mandat de Mary Robinson a comme objectif d'encourager les parties qui ont souscrit le cadre à accomplir leur engagement tout en stimulant les efforts régionaux en vue d'atteindre des solutions durables dans la Région des Grands Lacs.

Les leaders régionaux jouent un rôle remarquable dans la promotion de la sécurité à long terme et de la stabilité en Afrique du Sud. Cela se reflète clairement dans les activités de l'Angola et de l'Afrique du Sud qui ont donné leur support pour les efforts déployés en RDC, non seulement pour construire un Etat réactif et compétent mais également pour promouvoir un contrat social entre l'Etat et ses citoyens. Les réunions ministérielles de haut niveau du Mécanisme tripartite, organisées par l'Afrique du Sud, l'Angola et la RDC en vue d'informer les membres de la CDAA de la situation en RDC, ont également contribué à faire émerger une prise de conscience des situations de conflit.[128] Il vaut la peine de remarquer que l'Afrique du Sud joue un rôle fondamental en RDC à travers le soutien bilatéral dans le domaine des réformes du secteur de sécurité. Elle aide à améliorer les centres de formation militaire, et à former le personnel militaire, ce qui renforce la capacité du gouvernement de l'RDC de stabiliser le pays.

Malgré les signaux de volonté politique montrés par la CDAA de résoudre le conflit en RDC, il y a quelques défis à relever. Les Etats membres de la CDAA sont unis par leur héritage commun après leur libération, ce qui rend difficile pour les pays dans la région d'exprimer publiquement leur désaccord. Etant donné que la volonté d'une autonomie régionale est une caractéristique importante de la CDAA, cette organisation met en valeur les principes de non interférence et de non-intervention. En effet, l'article 11 (section d) du Protocole de la CDAA indique que le sommet doit recourir à l'imposition de la paix comme dernier recours. Cette orthodoxie de la souveraineté peut créer des problèmes de volonté politique en matière de réaction aux signaux d'alerte précoce face aux massacres dans les Etats membres. La violence xénophobe en Afrique en 2015 et l'incertitude qui imprègne l'instabilité politique au Zimbabwe, sont deux exemples de situations récentes où les Etats membres de la CDAA ont usé de la prudence pour réagir. En plus, une des faiblesses de la CDAA réside dans ses normes démocratiques naissantes qui sont encore en évolution. En outre, si un partenariat entre la CDAA et d'autres entités est déjà en place, la collaboration institutionnelle entre la CDAA, l'UA et les Nations Unies doit encore être élaborée pour encourager la volonté politique et la réaction.

128 "Angola, DRC and South Africa delegations meet in Benguela," Angola Press (ANGOP), 24 avril 2014Général pour les Grands Lacs. Le ma

3. NOTES

Le Chapitre trois résume les observations recueillies par l'ATF pendant la recherche sur l'état de l'art et sur les études de cas, ainsi que les consultations avec les dirigeants des cinq organisations. Ce résumé porte à une évaluation générale de leurs capacités et de leurs besoins actuels structurés en vue de mettre en place une alerte précoce viable, une capacité opérationnelle et une volonté politique.

ALERTE PRÉCOCE

1. Des mécanismes d'alerte précoce existants dans quatre des cinq organisations ont tiré profit tant de l'expertise humaine que de la modélisation statistique pour mettre en place une alerte précoce des conflits. L'UA (SCAP), la CEDEAO (ECOWARN), l'IGAD (CEWARN) la CDAA (REWC) ont développé une analyse situationnelle et des événements avec des départements d'alerte précoce (DAP) consacrés à cette activité et des salles de veille dans leur siège respectif disposant d'analystes formés. La CIRGL a un Centre conjoint de Fusion des Renseignements (JIFC) qui a pour mission principale d'assurer le suivi des groupes armés au sein des Etats membres.
2. Les capacités techniques d'alerte précoce varient d'un DAP à l'autre. L'UA, la CEDEAO et l'IGAD utilisent des logiciels de modélisation statistique (propriétaires) reposant sur des indicateurs qui fournissent une évaluation des risques pour les situations de conflit. Les DAP utilisent également la technologie des Systèmes d'Information Géographique (SIG) pour cartographier. Toutefois, ils n'intègrent pas de technologies plus avancées d'alerte précoce et de réaction telles que l'exploitation de données massives (*big data*) ou les techniques d'apprentissage automatique (*machine learning*).
3. L'alerte précoce d'un potentiel conflit est constante et fiable à l'intérieur de chacune des cinq organisations. Toutefois, le flux *effectif* d'informations à l'intérieur et entre les organisations régionales et les Etats membres est variable.
4. L'UA, la CEDEAO et le CEWARN utilisent des informations tirées de la société civile pour leurs rapports tandis que la CDAA et la CIRGL reposent sur les services de renseignements nationaux pour leurs données relatives à l'alerte précoce.
5. Aucune des cinq organisations examinent les situations en passant par le prisme des atrocités de masse. Il n'y a que la CEDEAO qui a suivi au préalable une formation qui lui a permis d'examiner le phénomène explicite des atrocités de masse[1]. Les représentants et le personnel, à l'occasion des tables rondes régionales, se sont dits confiants que leur actuel mécanisme de prévention des conflits assure également une alerte pour les atrocités de masse, malgré l'absence d'indicateurs spécifiques ou de critères pour les crimes d'atrocités de masse. La CEDEAO et l'IGAD considèrent la sécurité humaine comme un des indicateurs pour prévenir les conflits.
6. Selon les interviews menées auprès du personnel des DAP, l'absence de références aux atrocités de masse (ou l'absence d'examen du phénomène) dans les mécanismes actuels d'alerte précoce est due au fait que ces deux concepts incluent la notion de violence et d'insécurité. La distinction est donc perçue comme ayant une valeur académique plutôt que pratique.
7. Chaque organisation a manifesté son ouverture à améliorer le niveau d'attention porté sur les violations extrêmes des droits de l'homme, y compris les atrocités de masse. Aucune des cinq organisations a développé un processus dédié (procédure précoce pour l'alerte et la réaction aux atrocités) ni désigné un centre pour communiquer aux cadres supérieurs des organisations régionales les risques relatifs aux atrocités de masse

1 Pendant la table ronde d'Abuja les participants de la CEDEAO ont fait remarquer qu'ils avaient revu leurs indicateurs de conflit pour incorporer les atrocités de masse lors de formations ad hoc pour les points focaux et les analystes en 2009 et 2010.

Voir aussi: Whitlock, M. (2009). ECOWAS Warning and Response Network Focal Point Coordination: Final Training Report.*Center for International Conflict Resolution* Columbia University: New York, NY.

Harding, T. & Whitlock, M. (2013) Leveraging Web-Based Environments for Mass Atrocity Prevention. *Simulation & Gaming* 44: 94-117

CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE

1. Il y a des différences importantes dans la capacité de réagir à l'alerte précoce au niveau régional. La CDAA est très évoluée en la matière, à partir des bons offices et de la diplomatie préventive d'une part, jusqu'à des capacités plus coercitives, y compris la capacité de déployer rapidement une intervention militaire. (Voir CDAA Ch.2- affaire DRC), alors que la capacité de la CIRGL ne se pousse pas au-delà de la diplomatie des Etats membres (Voir CIRGL Ch.2- Cas du Burundi)
2. Les organisations concernées ont les capacités légales pour dérouler des activités d'alerte précoce et de réaction, toutefois, il n'y a pas de dispositions légales spécifiques pour prévenir les atrocités de masse. Actuellement aucune des organisations dispose de personnel ni de mécanismes dédiés à la prévention des violations extrêmes des droits de l'homme et des atrocités de masse.
3. Il y a eu des améliorations dans le déploiement rapide d'opérations civiles et militaires à l'échelle régionale et continentale. L'exercice d'entraînement Amani II qui a eu lieu en Afrique du Sud en octobre 2015 prouve que la réaction aux crises à l'échelle régionale a évolué.
4. Les organisations régionales ont reconnu l'efficacité du dialogue comme l'un des principaux instruments pour aborder le problème d'éventuelles atrocités de masse. Il y a eu plusieurs tentatives d'entamer un dialogue et une diplomatie préventive avec les gouvernements concernés dans les cinq cas examinés (pour les plus récents, voir les cas du Burundi et du Soudan du Sud). Parallèlement, les organisations ont reconnu le besoin que d'autres parties prenantes nationales, telles que les communautés et les ONG, s'engagent.
5. Si le personnel de chaque organisation a identifié la pauvreté comme l'une des causes principales des atrocités de masse, cependant aucune des organisations n'intègre la prévention des atrocités de masse à l'intérieur des politiques économiques responsables d'organiser des axes de développement.

VOLONTÉ POLITIQUE

1. Les écarts existants entre l'alerte précoce et l'action précoce sont attribués à une *volonté politique* insuffisante des Etats membres en ce qui concerne la réaction aux atrocités imminentes. Cela est dû principalement à l'orthodoxie de la souveraineté et au refus d'interférer dans les affaires internes des Etats membres. Ce défi persistant se reflète exhaustivement dans la littérature théorique sur les DAP.
2. Les pays chefs de file régionaux dirigent l'agenda des organismes régionaux, (Afrique du Sud pour la CDAA, Nigeria pour la CEDEAO, par exemple) et jouent des rôles spécifiques dans le domaine des activités de prévention. En principe, les organisations régionales ont une capacité potentielle de générer une réaction rapide à des avertissements d'atrocités de masse. Dans la pratique, toutefois, ce ne sont que des coordinateurs et ce sont les Etats membres qui décident comment répondre à des atrocités potentielles ou réelles.
3. Chaque organisation a des avis critiques sur les activités et les intérêts des principaux acteurs internationaux, y compris l'ONU, les Etats-Unis, la Russie, la Chine et les acteurs des anciennes colonies en Europe.

NOTES

4. LEÇONS RETENUES ET AXES D AMÉLIORATION

Ce chapitre final du rapport vise à faire le bilan des leçons apprises par l'ATF pendant l'initiative de 18 mois et des options qui pourraient servir comme cadre d'action dans la prochaine décennie. Ces options se divisent en deux horizons temporels distincts: les options réalisables sur deux ans dans l'optique d'améliorer les capacités techniques de prévention des atrocités à l'échelle régionale et celles sur dix ans qui ont pour objectif d'améliorer le développement normatif au niveau des organisations régionales et des Etats membres.

LEÇONS RETENUES

1. Les organisations régionales illustrées présentent une «déficit de connaissance» au sujet de la compréhension du concept de prévention des atrocités de masse et de la distinction entre celui-ci et la prévention des conflits violents, distinction qui se manifeste également du point de vue des différences opérationnelles et des options viables de réaction.
2. Chaque organisation reconnaît qu'il est nécessaire de consacrer une attention particulière aux menaces d'atrocités de masse dans chaque région et montre sa disposition à multiplier les efforts en ce sens.
3. La volonté de s'attaquer au problème des menaces d'atrocités de masse d'une façon distincte varie : certains estiment que l'activité d'alerte précoce axée sur la stabilité et la sécurité suffit également à définir les risques d'atrocités de masse, alors que d'autres sont plus enclins à reconnaître qu'il est nécessaire d'appliquer les indicateurs spécifiques à disposition pour distinguer les risques d'atrocités de masse des risques sécuritaires et pour réagir adéquatement.
4. Le contexte, les outils et les mécanismes légaux et normatifs à disposition ainsi que la volonté politique de prévenir les conflits violents représentent une base solide qui pourrait être utilisée efficacement pour donner un nouvel élan aux capacités régionales de prévention des atrocités de masse.
5. L'engagement moral actuel relatif à la prévention des crimes d'atrocités de masse n'a pas débouché sur une volonté et une action politiques suffisantes, mais plutôt sur une évolution dans les termes légaux et institutionnels, sur la synchronisation des activités régionales et nationales, sur la modulation des outils et des pratiques internationales aux conditions africaines et sur le renforcement d'une interaction avec les donateurs et les acteurs internationaux basée sur la confiance et sur les besoins.
6. Le partage des meilleures pratiques à adopter et le soutien de la part de la communauté internationale sont indispensables pour sensibiliser à la nécessité de faire évoluer et de développer des capacités adéquates.

AXES D AMÉLIORATION

En se basant sur la collecte de données et sur les analyses, l'ATF offre les options suivantes d'amélioration des capacités actuelles à l'UA, la CEDEAO, la CIRGL, l'IGAD, et la CDAA:

2- Horizon temporel (2018)

1. Donner la priorité aux capacités et aux enjeux actuels de la prévention d'atrocités de masse dans l'agenda politique des Communautés régionales au plus haut niveau.
2. Améliorer le contexte légal pour la prévention des atrocités de masse.
3. Générer une volonté politique en faisant adopter une déclaration par le Sommet de l'UA qui prévoit une réaction immédiate face à une situation susceptible de déboucher sur des atrocités de masse.

4. Encourager une compréhension uniforme et un langage partagé des atrocités de masse en tant que phénomène distinct en incorporant un instrument d'examen qui passe à travers le prisme des atrocités de masse à l'intérieur des mécanismes régionaux d'alerte précoce et de prévention existants. Cela comporte une formation ciblée d'analystes en alerte précoce et de collecteurs de données dans les Etats membres, dans les sièges régionaux et parmi les décideurs, ainsi qu'à l'intérieur des brigades en attente qui constituent la Force Africaine en Attente (FAA). Jusqu'à présent cela s'est produit de façon ad hoc. Un langage commun regardant la prévention des atrocités peut profiter à une analyse du phénomène et à une réaction immédiate.
5. Donner la priorité et investir en élaboration de scénarios et en simulations à l'échelle régionale pour faire face à d'ultérieurs scénarios plausibles d'atrocités de masse, tels que des élections contestées, des coups d'Etat, des mouvements insurrectionnels ou des conflits locaux. Cet investissement dans le "Red Teaming"[1] va forcément multiplier et améliorer les interactions entre les départements d'alerte précoce et les décideurs politiques, et parallèlement affiner la politique de réaction des CR.
6. Charger un point focal de la Prévention des Atrocités de Masse (PAM) à l'intérieur des mécanismes existants d'alerte précoce et de réaction aux conflits. Les points focaux des PAM serviront comme liaisons au sein de l'architecture des CER et avec les Etats membres, sur les problématiques relatives aux potentielles atrocités.
7. Créer une procédure rapide pour l'alerte et la réaction aux atrocités et pour communiquer les risques relatifs aux atrocités de masse aux cadres supérieurs des organisations régionales. Ce processus peut être ajouté au suivi journalier et hebdomadaire de la situation qui est déjà effectué par la CEDEAO, l'IGAD, l'UA, et la CDAA.

10-Horizon temporel (2026)

1. Générer une volonté politique en ce qui concerne le besoin de construire des capacités et des ressources accrues pour prévenir les atrocités de façon efficace. En faisant cela, il faudra s'attacher tout particulièrement à susciter une volonté politique à l'échelle nationale étant donné que les organisations régionales sont principalement des coordinateurs et ne peuvent réagir et intervenir qu'avec le soutien et l'accord des Etats membres.
2. Passer annuellement en revue les progrès qui ont été faits dans l'amélioration des capacités régionales et nationales pour prévenir les atrocités de masse.
3. Améliorer les capacités des ressources civiles, y compris le soutien à la médiation et la facilitation du dialogue à l'échelle étatique et intra-communautaire.
4. Renforcer la collaboration entre les gouvernements et le secteur non étatique vu que la position de ce dernier ne lui permet que de détecter les menaces et de faciliter une action précoce.
5. Multiplier le partage d'expériences. Organiser des ateliers à l'échelle continentale pour partager les expériences dans différents domaines de la prévention des atrocités de masse et améliorer la collaboration.
6. Multiplier les efforts dans le domaine de la formation à tous les niveaux pour promouvoir la prise de conscience des droits universels de l'homme et les risques et les effets des atrocités de masse pour promouvoir une culture de la prévention des abus des droits de l'homme.
7. Collaborer avec les Etats membres et les partenaires/donateurs internationaux pour faire face au manque de personnel dans les départements d'alerte précoce. Il y a un potentiel inexploité de partenariats entre publique et privé dans les cinq organisations régionales pour multiplier et donner son soutien à l'alerte précoce et à la réaction. (EWR)
8. Encourager la coopération des ONG à l'échelle continentale afin de partager les pratiques et les expériences.
9. Alimenter les débats à haut niveau pour que les communautés régionales africaines interagissent avec les agences onusiennes et d'autres acteurs internationaux afin de déterminer comment intervenir en cas de nécessité.

1 Le "Red Teaming" est une pratique qui considère un problème du point de vue de l'adversaire ou du concurrent, le but étant de renforcer le processus de prise de décision. Voir: http://redteamjournal.com/about/red-teaming-and-alternative-analysis/

ANNEXE A
NOTES FINALES

FORCES - UA

1. L'engagement des Etats membres a encouragé la mise en place d'une Union qui a comme objectif la prévention des conflits, prévue dans l'Acte Constitutif.
2. Les principes normatifs sous-jacents à ses objectifs et à ses principes ont souligné davantage la légitimité du mandat de l'UA à faire des pas en avant dans la prévention de flagrantes violations des Droits de l'Homme, notamment en cas de «circonstances graves».
3. Conformément à l'Acte Constitutif, les situations comprenant des «circonstances graves» sont des problématiques d'intérêt régional, et non que des problématiques internes, et elles demandent une action collective régionale.
4. L'introduction d'autres instruments régionaux comme la Charte africaine sur les droits de l'Homme et des Peuples, la Charte africaine sur la Démocratie et le Mécanisme d'évaluation intra-africaine qui soutiennent le cadre institutionnel.
5. L'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité (APSA) créée pour mettre en œuvre un agenda de paix et de sécurité a comme objectif de faciliter les interventions pour prévenir les conflits et les violations extrêmes des droits de l'homme.
6. Le Système Continental d'Alerte Précoce (SCAP) mis sur pied pour assurer le suivi et analyser la situation de sécurité à travers le continent et prévenir les décideurs sur les potentielles menaces à la paix et à la sécurité.
7. Le lien avec la CER élargi l'étendue de l'organisation. Le Protocole du CPS prévoit que les CER soient considérées une partie du SCAP. Cela multiplie potentiellement les sources d'information et d'analyse sur les menaces à la paix et à la sécurité et, donc, renforce l'alerte précoce et la possibilité d'une action préventive.
8. D'autres institutions et mécanismes qui font partie du cadre institutionnel de l'UA, notamment la Commission africaine sur les droits de l'homme et des peuples, le MAEP et le NEPAD, peuvent être inclues dans l'APSA et donc contribuer à faciliter l'alerte et la réaction précoces.
9. Le soutien de la part de partenaires internationaux clé. Certains, y compris l'UE et l'ONU, se sont engagés sur la longue durée du point de vue institutionnel pour donner un soutien à l'UA grâce à l'expertise technique, aux capacités et aux ressources.

DÉFIS - UA

1. Le cadre normatif, malgré son étendue, ne mentionne pas spécifiquement la prévention des crimes de masse atroces. Cela est dû à la présomption largement répandue selon laquelle la prévention des conflits violents préviendrait également les graves violations des droits de l'homme telles que celles associées aux crimes de la RdP.
2. L'expérience de l'UA avec le CPS et le SCAP depuis leur création indique la tendance à intervenir dans les conflits après qu'ils aient éclaté et il n'y a presque pas d'exemples ou de citations de prévention.
3. Les outils du SCAP se sont plus concentrés sur les indicateurs de violence et moins sur les éléments qui indiquent la possibilité de violations des droits de l'homme. Il n'y a pas de mécanismes qui incluent ces éléments.
4. Le Département de Paix et de Sécurité de la Commission de l'UA joue un rôle de guide dans la mise en place de l'APSA, comme il est prévu dans le Protocole du CPS. Cependant, l'expérience de l'UA confirme qu'il est tout aussi important de mettre sur pied des mécanismes pour assurer l'engagement d'autres organes. On a constaté que le Département politique en particulier n'a pas été assez impliqué et qu'il ne serait pas en lien avec l'Architecture Africaine de Gouvernance (AAG) qui pourrait fournir le focus nécessaire sur les indicateurs d'atrocités de masse.
5. Alors que l'ACHPR, le NEPAD et d'autres organes sont cités, il n'y a pas de mécanismes pour leur mobilisation. Dans le cas de la RCA, par exemple, il n'est pas clair si les informations obtenues avec la visite de l'ACHPR, qui a soulevé de graves problèmes par rapport à la situation des droits de l'homme, aient jamais été transmises au SCAP ou au CPS.
6. Les CER sont désignées spécifiquement comme partie du SCAP mais les cinq en examen se sont développées en suivant des directions différentes, chacune avec un protocole, des procédures et des modalités opérationnelles propres. Afin que le système fonctionne au mieux, il faudra s'atteler aux problématiques d'interopérabilité, de normes communes, de critères et de mécanismes pour partager les informations et les renseignements. La division du travail entre le SCAP et les CER nécessite également d'être clarifié.
7. Le niveau national n'est pas inclus dans l'APSA. Du point de vue de la génération de renseignements, d'informations et pour influencer la prévention des atrocités de masse, les interventions à l'échelle nationale peuvent être beaucoup plus efficaces que celles régionales ou sous-régionales.
8. En théorie, le soutien de la part des partenaires internationaux est plus efficace s'il est orienté vers les priorités et les besoins identifiés par le destinataire. Cependant, l'expérience de l'UA indique que des partenaires comme l'UE et l'ONU prennent des décisions sur quel support donner à qui et où intervenir qui sont influencées par leurs priorités.

FORCES - CEDEAO

1. Les Etats membres sont fortement conscients de l'importance de la prévention des conflits dans la région.
2. L'alerte précoce opérationnelle est avancée car l'ECOWARN collecte, analyse et interprète les données pour produire des rapports de situation et d'incidence journaliers.
3. Les Etats membres se sont mis d'accord sur la création d'un Système national d'Alerte Précoce (SAP) dans chaque pays de l'Afrique de l'Ouest comme manière d'assurer un suivi des conflits et une réaction à l'échelle communautaire, locale et nationale, là où la CEDEAO ne pourrait pas intervenir directement.
4. La Task Force sur le Conseil statutaire du Centre coordinateur du Mécanisme national d'alerte précoce et de réponse est un nouvel outil pour la prévention qui est chargé d'assurer une réponse rapide d'une façon coordonnée.
5. La décentralisation du NEWRM témoigne de l'engagement de la CEDEAO en tant qu'institution prévoyante qui lutte pour maintenir son influence. Ce projet fera en sorte que les populations locales soient plus préparées et répondent mieux aux menaces qui affectent leurs communautés.
6. La CEDEAO collabore avec trois Ecoles de formation à l'excellence (TCE) aux Opérations de Soutien à la Paix (OSP), qui constituent une partie intégrante de l'infrastructure de la CEDEAO et contribuent au développement des capacités pour les opérations de soutien à la paix en Afrique de l'Ouest.
7. L'intervention de l'Autorité des Chefs d'Etat s'est révélée utile à plusieurs occasions en Afrique de l'Ouest pour restaurer la stabilité politique après un Coup d'Etat militaire ou pour empêcher qu'un conflit dégénère.
8. La CEDEAO a été la première CER à intervenir militairement dans un conflit interne d'un de ces Etats membres. La première expérience a été au Libéria sous l'égide du Groupe de contrôle du cessez-le-feu (ECOMOG) de la CEDEAO. Après le Liberia, la CEDEAO a déployé des troupes dans d'autres Etats membres, parmi lesquels la Sierra Leone, la Côte d'Ivoire et récemment en Guinée Bissau.
9. Le mécanisme de prévention des conflits de la CEDEAO compte un large éventail d'acteurs, comprenant les chercheurs, la société civile, les forces de sécurité et les représentants du gouvernement. Le paragraphe 114 de l'ECPF prévoit que la CEDEAO s'engage avec les OSC.
10. Le Fond pour la Paix de la CEDEAO (EPF) assure un flux solide et constant de fonds pour soutenir et développer le système de réaction aux conflits.
11. Comme complément aux rapports d'alerte précoce émanés par la Commission de la CEDEAO, les rapports de la WANEP sont distribués sur large échelle et ils sont disponibles pour le grand public. La CEDEAO, les Etats membres et d'autres partenaires ont reconnu l'utilité des rapports du WANEP et de ses contributions à la paix et à la sécurité en Afrique de l'Ouest.
12. L'opérationnalisation de la Force en Attente de la CEDEAO (FAA) configure l'engagement des Etats membres à avoir une armée équipée convenablement à disposition de la CEDEAO, qui assure une intervention rapide pour empêcher que les différends et les conflits naissants dégénèrent en guerre ou en émergences humanitaires.

DÉFIS - CEDEAO

1. La CEDEAO présente un "déficit de connaissance" dans la compréhension et la séparation du concept d'atrocités de masse de celui de prévention des conflits violents. Elle ne prend pas encore assez en compte les différences opérationnelles et les axes viables pour réagir. Il n'y a pas de dispositions spécifiques pour les atrocités de masse ni une gestion des situations à risque qui passe par le prisme des atrocités de masse.
2. Les protocoles de la CEDEAO ne permettent pas à l'organisme régional d'intervenir dans les problématiques de sécurité nationale si les Etats membres ne demandent pas une aide, même si il y a des atrocités de masse en cours.
3. Les indicateurs actuels du système d'alerte précoce de la CEDEAO sont chargés d'assurer le suivi des facteurs qui peuvent déboucher sur une instabilité politique et l'éclatement de conflits. Cependant, il n'existe pas d'indicateurs spécifiques pour les atrocités de masse.
4. Du point de vue opérationnel les directions de l'alerte précoce et les autres directions de la Commission qui sont responsables de réagir aux conflits n'interagissent que très peu et s'échangent peu d'informations. Cela creuse un fossé entre l'alerte précoce et la réaction rapide car les informations ne sont pas transmises assez rapidement aux décideurs.
5. Le cadre légal actuel de la Commission de la CEDEAO ne permet pas une réaction rapide car la prise de décision relève des Chefs d'Etat.
6. La capacité technique et opérationnelle de la CEDEAO est encore en évolution et nécessite plus de soutien pour devenir plus solide et plus professionnelle. La Force en attente de la CEDEAO (FAA) dépend largement des engagements des Etats membres en matière de fonds et de troupes, et ces engagements ne se matérialisent pas souvent.

FORCES - CIRGL

1. Les Etats membres de la CIRGL ont exprimé leur engagement et leur volonté de lutter contre les atrocités de masse dans la Région des Grands Lacs dans le texte constitutif de l'organisation. Le Pacte, qui traite explicitement la prévention et la répression des crimes de génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, ainsi que toute forme de discrimination, est un exemple d'engagement légal et moral pour mettre en œuvre des initiatives guidées par les Etats afin de prévenir les atrocités de masse.
2. La CIRGL dispose de différents mécanismes et de cadres de consultation qui sont dédiés à la prévention des violences de masse. Le Sommet, le RIMC, le forum régional et les comités nationaux pour la prévention du génocide et des atrocités de masse sont des éléments uniques qui n'existent dans aucune autre organisation régionale en Afrique.
3. Le cadre légal a permis à la CIRGL d'alerter rapidement les différents mécanismes afin de prévenir et de faire face à une possible détérioration ou à l'escalade d'une situation.
4. C'est une des rares organisations régionales dont le budget du Secrétariat est entièrement financé par ses Etats membres et n'est pas dépendent des bailleurs. Cela permet aux Etats membres de s'approprier pleinement du mécanisme de la CIRGL et du renforcement des institutions.
5. L'organisation et les Etats membres sont conscients du manque de moyens en matière d'alerte précoce et de réaction aux conflits violents, à savoir les violations extrêmes des droits de l'homme, et ils sont prêts pour améliorer les capacités et les moyens à dispositions à travers une formation conjointe et des séminaires de sensibilisation qui offrent d'excellentes opportunités pour renforcer la collaboration et partager expériences et meilleures pratiques entre le personnel des organisations régionales et les Etats membres, ainsi que parmi les administrations des Etats membres.
6. Différents partenariats mis en place avec les autres organisations régionales (UA, EAC, etc...) et des initiatives conjointes avec ces organisations servent comme base solide pour créer des synergies.

DÉFIS - CIRGL

1. Le cadre légal régional n'a pas été étayé par des actions à l'échelle nationale. La mise en place de comités et de mécanismes nationaux a été lente et inefficace à cause de situations fragiles et d'une structure institutionnelle faible.
2. La volonté politique d'agir est faible. Les Etats membres ne s'engagent pas ni se dédient à la construction d'un cadre architectural durable et solide de paix et de sécurité régionale. Ils ne s'appliquent pas à orienter le travail de l'organisation en vue de réaliser sa mission.
3. Les Etats membres participent de façon irrégulière aux activités. Les représentants organisent souvent des réunions mais il n'y a que quelques délégations des différents Etats membres de la Conférence qui y participent. Cela est un défi notamment pour les réunions organisées par le Forum régional sur la Prévention du Génocide.
4. Malgré le contexte légal propice, la CIRGL ne dispose pas de mécanisme formel pour l'alerte et la réaction précoces dans sa structure institutionnelle. En outre, il n'y a que le JIFC et l'EVJM qui sont dans la position d'organiser des réunions improvisées. Les activités de ces réunions sont souvent inefficaces à cause de leur mandat limité en matière d'alerte précoce.
5. La collecte et l'analyse des informations prennent souvent trop de temps. Ces retards affectent négativement le bon fonctionnement des différents mécanismes et du Secrétariat de la Conférence et débouchent sur des retards dans la réaction à l'éclatement d'une crise.
6. La CIRGL a une capacité technique et opérationnelle limitée de réaction à l'alerte précoce face à des atrocités de masse. Cela s'ajoute à une inertie bureaucratique dans la mise en place de décisions concertées.
7. Récemment le manquement des Etats membres à leurs obligations financières à l'égard du budget du Secrétariat de la CIRGL sape la capacité opérationnelle et technique de plusieurs mécanismes.
8. Les mécanismes sont centrés sur les Etats et manquent de coopération avec la société civile.

FORCES - IGAD

1. L'IGAD a une base solide légale et opérationnelle en matière d'alerte et de prévention précoces.
2. L'alerte précoce opérationnelle est avancée. Le CEWARN a connu un réexamen et un recentrement significatifs au cours des deux dernières années.
3. Le mécanisme a un système de collecte de données multicanal qui est axé sur l'identification des menaces à la paix et à la sécurité, sur la détection de vulnérabilités nouvelles ou émergentes, et sur l'interaction entre ces deux phénomènes.
4. Le CEWARN repose sur une structure qui facilite la prise de décision du niveau sous-national jusqu'à celui régional. Cette structure comprend le CEWERU (équivalent national de l'unité CEWARN), le TWEW (responsable d'examiner les rapports régionaux d'alerte précoce), le Comité des Secrétaires Permanents (CSP) (chargé de donner un support bureaucratique et stratégique), le Comité des Ambassadeurs et le Conseil des Ministres qui mettent en place les axes stratégiques du CEWARN.
5. L'engagement actif des Etats membres de l'IGAD dans la réponse aux conflits, notamment aux atrocités de masse, indique qu'il y a une volonté politique de protéger (RdP) et d'intervenir (RdI). D'ailleurs, une des justifications de l'intervention au Soudan du Sud après que le conflit ait éclaté en 2013 était d'assurer que le pays ne dégénère pas dans une situation favorable au génocide.
6. Les activités susmentionnées se déroulent dans le contexte de la Stratégie de l'IGAD, du Programme minimum d'intégration de l'IGAD, de la Stratégie de l'IGAD pour la Paix et la Sécurité et le Cadre Stratégique du CEWARN de 2012-2019.

DÉFIS - IGAD

1. Alors que le mécanisme est capable de cerner les atrocités de masse au niveau de l'analyse, le système du CEWARN n'a pas d'indicateurs spécifiques axés sur l'identification des risques d'atrocités de masse. Entamer une collecte de données sans passer à travers le prisme des atrocités de masse implique que les observateurs sur le terrain du CEWARN vont probablement perdre une occasion de signaler une situation qui est susceptible de dégénérer en atrocités de masse dès le début. Combler le fossé entre la collecte de données et l'analyse des données pourrait prendre plus de temps que la prévention des atrocités de masse ne l'exige.
2. Le CEWARN présente des capacités techniques et technologiques humaines pour gérer des Mécanismes d'alerte précoce solides. Cependant, le Mécanisme n'a pas assez de personnel ni de ressources. Pour qu'il œuvre efficacement, notamment dans le domaine de la détection des menaces d'atrocités de masse, il est censé disposer de compétences et de ressources additionnelles.
3. Le CEWARN souffre également du problème chronique relatif au lien entre l'alerte précoce et la réaction rapide. Le fait de se concentrer sur l'identification des risques d'atrocités de masse va donc creuser le fossé entre l'alerte précoce et la réaction rapide, au lieu de le combler. Le CEWARN sera donc appelé à trouver des moyens novateurs pour s'occuper de l'alerte précoce. Il n'est pas sûr que ces moyens novateurs soient examinés actuellement, même si la région au sein de laquelle le CEWARN opère est inondée de situations qui pourraient dégénérer en violences de masse, par exemple le Soudan du Sud.
4. Du fait d'intérêts nationaux divergents, le CEWARN ne peut pas compter sur la volonté politique nécessaire à faire face à de potentielles atrocités de masse. Cela pourrait être dû à des relations bilatérales et à une compétition entre les Etats membres de l'IGAD.
5. Dans la structure de l'IGAD et du CEWARN, la bureaucratie creuse le fossé entre les situations émergentes et la réaction souhaitée.

FORCES - CDAA

1. La CDAA a développé un cadre normatif élaboré sur la prévention, la réaction et l'alerte précoces, en se basant sur le Protocole de la CDAA sur la Politique, la Défense et la Sécurité.
2. Dans le Plan indicatif stratégique pour l'Organe de la CDAA, le besoin de «protéger les populations de la région contre l'instabilité issue des conflits» est explicitement mentionné. Cela fournit une base fondamentale sur laquelle la CDAA peut consolider une perspective sur la «prévention des atrocités de masse» dans son architecture normative.
3. Le cadre stratégique normatif de la CDAA est appuyé par un processus articulé et élaboré de prise de décision. Alors que le Secrétariat de la CDAA joue un rôle majeur dans la coordination des processus de paix, de sécurité et de politique, les décisions stratégiques sont élaborées au niveau du Sommet de la CDAA.
4. La CDAA a une capacité opérationnelle de réagir aux conflits violents dans la région. Cette capacité est incarnée par la mise en place de la Brigade de la CDAA (SADBRIG), connue actuellement comme Force en Attente de la CDAA. Ce mécanisme soutient les opérations régionales de paix sous l'égide de la FAA.
5. Les Etats membres et les dirigeants de la CDAA manifestent souvent leur solidarité. Plusieurs spécialistes ont observé qu'à l'échelle politique la CDAA est très sensible aux interférences qui viennent de l'extérieur. La CDAA dégage un sentiment d'autonomie et de liberté face à l'interférence des donateurs.
6. La CDAA continue à affiner ses mécanismes d'anticipation et de prévention des conflits, ce qui est fondamental pour la prévention des atrocités de masse. L'Unité de support à la médiation de la CDAA, par exemple, est un outil important pour la prévention des atrocités de masse.
7. Au sein de la CDAA, le REWC et les NEWC coordonnent les mécanismes d'alerte précoce et de réaction. Cette approche synchronisée empêche la duplication des initiatives et garantit que les acteurs au niveau régional et national partagent et traitent des informations importantes.
8. Une des forces de la CDAA repose sur la configuration structurelle du Centre Régional d'alerte précoce. Situé à l'intérieur de l'Organe de coopération en matière de Politique, de Défense et de Sécurité, (OPDS), le REWC de la CDAA présente des ressources humaines qui ont des compétences pour gérer l'alerte précoce.
9. Un autre point de force de la CDAA est l'harmonisation des CER aux idéaux de l'UA dans la poursuite de la paix, de la sécurité et de la coopération régionale qui est représentée par les liens du REWC avec le SCAP de l'UA.
10. La CDAA a représenté l'UA dans les problématiques relatives à la paix et à la sécurité dans sa région, telles que le déploiement d'une mission d'observateurs au Lesotho, suite à la tentative de Coup d'Etat de 2014.

DÉFIS - CDAA

1. Une des dernières régions en Afrique à avoir obtenu l'indépendance, l'infrastructure démocratique, les outils et les mécanismes de prévention de la CDAA sont encore en cours d'évolution étant donné que la prévention des atrocités de masse n'attire pas encore l'attention. A l'échelle régionale, la CDAA est guidée par le Protocole sur la coopération en matière de Politique, Défense et Sécurité et le SIPO alors qu'à l'échelle nationale il existe peu de preuves de la volonté politique ainsi que de la capacité d'intégrer les normes régionales.
2. Le REWC de la CDAA n'a que 5 ans. Il est encore dans la phase d'élaboration de normes pour la prévention des conflits et l'alerte précoce. La CDAA n'a pas mis en place d'indicateurs pour détecter les menaces d'atrocités de masse.
3. L'organisation régionale a établi les Comités Nationaux de la CDAA (SNC) qui sont censés inclure le gouvernement, les organisations de la société civile, et le secteur privé. Les SNC sont donc comparables à des structures telles que l'ECOSOC dans l'ONU et l'UA, et sont censés fournir l'engagement et l'interface entre le gouvernement et les acteurs non-étatiques. Cependant, chaque SNC au sein des Etats membres a des capacités différentes et on n'a pas beaucoup d'informations relatives à leur fonctionnement et à leur interaction avec les organes régionaux.
4. L'intérêt politique de la CDAA vers les affaires des Etats membres peut être variable, spécialement quand il s'agit de certains cas spécifiques d'alerte précoce et de prévention des conflits et des atrocités de masse. La CDAA donne beaucoup d'importance aux principes de la non-interférence et de la non-intervention. Alors que la non-interférence n'est pas une faiblesse en soi, le défi est représenté par le fait que les Etats membres, étant donné leur indépendance récente, respectent le principe de non-interférence même dans les cas où il y aurait besoin d'une intervention pour prévenir de potentielles atrocités.
5. Un deuxième défi est représenté par le rôle joué par la société civile face aux problématiques de paix et de sécurité, relatives notamment à la prévention des conflits et à l'alerte précoce. Le REWC de la CDAA a des liens avec les NEWC et son circuit national-régional d'informations est considéré comme un point de force majeur. Cependant, l'interaction entre le REWC et les OSC n'est pas assez développé.
6. L'administration de la CDAA a souligné le manque de dispositifs relatifs aux atrocités de masse. Les administrations du Secrétariat de la CDAA et des Etats membres ne sont pas formées pour faire la distinction entre la prévention des conflits violents et la prévention des atrocités de masse. Elles ne le sont non plus pour évaluer les risques et élaborer des réponses en passant par le prisme des atrocités de masse.

ANNEXE B
OPTIONS FINALES

OPTIONS - UA

1. Renforcer et élargir le cadre normatif: L'UA possède déjà un cadre normatif solide qui lui confie le mandat de s'occuper des problématiques relatives aux atrocités de masse. Mais il y a des lacunes et des domaines importants à améliorer. Nous proposons de renforcer le cadre normatif afin d'inclure les atrocités de masse car cela va permettre de faire des pas en avant dans la gestion d'autres activités.
2. Examiner les activités d'alerte précoce et de réaction des conflits de l'UA en passant par le prisme des atrocités de masse. Sensibiliser les analystes et les décideurs aux concepts, à l'analyse, aux scénarios et aux options de réaction.
3. Coordination interne plus solide: Le Département pour la Sécurité et la Paix agit actuellement en chef de file dans les activités de soutien à l'APSA et dans la mise en place de l'agenda de l'UA en matière de paix et de sécurité. Il serait utile si le département politique était davantage impliqué, et cela renforcerait le mandat de l'APSA. La Commission de l'UA a apparemment mis en place une task force interdépartementale pour encourager la coordination interne. Cette démarche pourrait être institutionnalisée en prenant comme but spécifique la promotion d'une approche holistique à l'agenda de paix et de sécurité, comme le prévoit l'APSA.
4. Coordination avec et entre les autres organes et parties de l'UA: Le travail du MAEP, du NEPAD et de l'UA sur l'observation des élections, par exemple, montre une collaboration sur des problématiques relatives à l'agenda sur la paix et la sécurité. Il faudrait prendre en considération une intégration plus directe de ces organes dans l'APSA. Cela contribuerait à examiner la sécurité dans le vaste contexte qui est dressé dans l'Acte Constitutif et non seulement du point de vue des conflits violents.
5. Reconsidérer les relations avec les CER: La relation entre l'APSA et les CER est décrite dans le Protocole du CPS. Cependant la nature spécifique de ces relations pourrait être plus élaborée pour renforcer la division du travail. Cela est particulièrement utile pour l'alerte précoce que certaines CER semblent mieux gérer que les SCAP. On pourrait convaincre les deux à intégrer un examen qui passe par le prisme des atrocités de masse.
6. Adopter une perspective préventive: Ce concept doit être mieux développé du point de vue spécifique de l'UA: qu'est-ce qu'il signifie exactement ? Comment doit-on l'appliquer ?
7. Améliorer l'action rapide: La partie de l'APSA relative à la réaction/action est encore trop peu développée par rapport aux autres composantes. L'UA devrait réfléchir à des moyens pour renforcer l'action rapide. En ce qui concerne notamment les atrocités de masse, nous proposons de désigner un point focal ou un conseiller spécial sur les Atrocités de Masse qui promeuve un travail analytique et qui réagisse également aux situations d'alerte précoce.
8. Support au niveau national: Il est généralement reconnu que la prévention des atrocités de masse peut être plus efficace à l'échelle nationale, et cela pour différentes raisons, à savoir de meilleures capacités d'alerte précoce, l'accès aux parties prenantes, la possibilité d'influencer, etc... Au sein de l'APSA, il y a très peu d'éléments qui se focalisent sur le niveau national. L'UA, au contraire, peut jouer un rôle de poids dans l'influence des évènements à l'échelle nationale. Cela devrait être un mandat explicite de l'APSA et pourrait être lié à la promotion du rôle des OSC. C'est un mandat qui est également cohérent avec les trois piliers de la RdP, en ce qui concerne la responsabilité d'appuyer la prise de conscience au niveau national et la capacité de prévenir les atrocités de masse. Cet élément pourrait être incorporé et considéré comme une priorité dans le cadre du mandat du CPS sans devoir changer le mandat ou mettre en place de nouvelles institutions.
9. Le rôle des OSC: Le rôle des OSC est bien développé au sein de l'UA mais il n'y a pas de lien évident avec la paix et à la sécurité. L'expérience à travers le continent a démontré le rôle majeur que les OSC ont joué en matière d'alerte précoce et d'actions pour prévenir ou faire cesser les atrocités de masse.
10. Relations avec les partenaires internationaux: L'APSA s'est beaucoup reposée sur les partenaires internationaux tels que l'UE et les Nations Unies pour les ressources mais aussi pour l'influence. Les partenaires ont chacun leur priorité et certains, comme l'UE, ont eu une tendance à se focaliser sur les opérations de paix. Les partenaires internationaux devraient être poussés à regarder d'une façon plus générale l'architecture de paix et de sécurité et appuyer l'agenda dans son intégrité, sans se limiter aux opérations de paix. Il faudrait plaider fortement pour un focus spécifique sur la prévention des atrocités de masse.

OPTIONS - CEDEAO

1. Examiner les activités d'alerte précoce et de réaction de la CEDEAO du point de vue des atrocités de masse, en sensibilisant les analystes et les décideurs aux concepts d'atrocités de masse et en faisant la distinction entre prévention des conflits et prévention des atrocités.
2. Le DAP devrait chercher à identifier et à intégrer des indicateurs d'atrocités de masse. Un cadre analytique commun pourrait être développé au sein de la CEDEAO et de ses partenaires (OSC) pour évaluer les conditions et les éléments déclencheurs relatifs aux atrocités de masse.
3. A l'échelle nationale, les Etats membres devraient chercher à s'atteler aux problématiques relatives à la défaillance de gouvernance et aux droits de l'homme fondamentaux pour réduire les faiblesses structurelles qui causent les conflits et les atrocités de masse et augmenter la résilience des communautés. En outre, la CEDEAO devrait encourager les Etats membres à chercher un appui extérieur à l'échelle nationale et régionale pour faire face aux situations qui sont susceptibles d'aboutir à un génocide ou à des atrocités de masse. La plupart des Etats membres n'ont pas la capacité et les ressources pour identifier et résoudre les conditions qui mènent à des atrocités de masse.
4. Renforcer la coordination et la collaboration étroite entre le DAP et d'autres directions au sein de la Commission de la CEDEAO en vue de partager les rapports d'alerte précoce dans la tentative de transmettre des informations en temps utile et réagir efficacement.
5. La capacité technique et opérationnelle de la CEDEAO doit être révisée et évaluée périodiquement pour identifier les lacunes, les faiblesses et les réussites pour contribuer au développement et à l'apprentissage des autres régions en Afrique et à l'échelle globale.
6. La mise en place de la Force en attente de la CEDEAO, avec des troupes prêtes à combattre, devrait être accélérée et opérationnalisée.
7. Les forces de sécurité, notamment les forces armées, devraient être sensibilisées et formées sur les aspects relatifs aux atrocités de masse afin qu'elles puissent les prévenir au lieu de se rendre involontairement coupables de crimes en temps de conflits.

OPTIONS - CIRGL

1. Examiner les activités d'alerte précoce et de réaction de la CIRGL du point de vue des atrocités de masse, en sensibilisant les analystes et les décideurs aux concepts d'atrocités de masse et en faisant la distinction entre prévention des conflits et prévention des atrocités.
2. La CIRGL peut chercher activement à identifier et à intégrer des indicateurs d'atrocités de masse dans toutes les activités programmatiques. Un cadre analytique commun pourrait être développé au sein de la CIRGL et de ses partenaires (OSC) pour évaluer les conditions et les éléments déclencheurs relatifs aux atrocités de masse.
3. En vue d'améliorer la volonté politique et le cadre légal au sein de la CIRGL, les comités nationaux devraient mettre en œuvre le Protocole sur la Prévention et la Suppression du Crime de Génocide et prendre des mesures pour l'opérationnaliser à l'échelle régionale et nationale.
4. Adopter et mettre en œuvre un Plan d'Action pour opérationnaliser et renforcer les mécanismes de prévention de la CIRGL. Déployer des efforts spécifiques pour garantir les ressources financières, techniques et humaines nécessaires.
5. Vu la collecte de données l'analyse d'informations inefficaces, adopter et mettre en œuvre un Plan d'Action pour renforcer les activités d'alerte précoce et donner plus de pouvoirs aux comités régionaux dans ce domaine. Multiplier les interactions entre la CIRGL, la société civile et les ONG internationales en matière d'alerte précoce.
6. Mobiliser le RIMC pour qu'il mette en place des groupes ad hoc d'experts indépendants qui préparent des rapports sur les défis et les risques des Etats membres pour mieux sensibiliser aux menaces et servir de base pour les activités du Sommet.
7. Inviter les organisations locales et internationales ainsi que les organismes régionaux (UA, ONU, CEA) à contribuer aux procédures d'évaluation. Lancer un projet pilote dans le cas spécifique du Burundi.
8. Améliorer les capacités dans le domaine de la diplomatie préventive, notamment en matière de médiation et de facilitation du dialogue.
9. Intensifier le renforcement des capacités des Comités Nationaux sur la Prévention du Génocide et les Commissaires Nationaux sur les Droits de l'Homme en organisant une série d'ateliers de travail. Porter une attention particulière à l'amélioration des compétences des forces de sécurité et à la collaboration avec celles-ci.
10. Promouvoir la coopération avec les autres organisations régionales et internationales qui travaillent dans le domaine de la prévention des conflits et des atrocités de masse.

OPTIONS - IGAD

1. Combler le déficit de connaissance relatif à la compréhension et à la prévention des atrocités de masse notamment à l'échelle nationale (CEWERU) et sous-nationale (Comités locaux pour la paix, collecteurs de donnés sur le terrain) du CEWARN de l'IGAD. Aux échelons plus élevés de l'IGAD il y a une compréhension qui est loin d'être suffisante des risques d'atrocités de masse, de leur prévention et de leur impact au niveau national et régional. Le mécanisme de collecte de données du CEWARN de l'IGAD a été mis en place sur ces bases. Les collecteurs de données et certains analystes à l'échelle nationale, sous-nationale ne partagent pas les mêmes connaissances.
2. Créer des mécanismes et des procédures pour le partage égal d'expériences relatives à la collecte, à l'analyse et à la distribution d'informations pour la détection et la prévention des atrocités de masse avant qu'elles n'aient lieu. Il est reconnu que des mécanismes différents d'alerte et de réaction précoces sont à des niveaux de maturité différents et ont donc une conception différente des données qu'ils sont censés collecter même s'ils se rassemblent tous sous l'égide du SCAP de la CEDEAO. Il est clair, cependant, que les manifestations de violences, de violations des droits de l'homme et leur fréquence sont semblables à travers le continent.
3. Examiner les moyens de réduire les déficits techniques, technologiques, et au niveau des ressources qui limitent la capacité des mécanismes d'alerte précoce à travailler de façon efficace. Le CEWARN connaît des défis en matière de ressources, à savoir des pénuries de fonds qui débouchent sur un nombre limité de personnel. Il doit relever également des défis par rapport au déploiement de nouvelles technologies qui influencent la capacité du Mécanisme à remplir son mandat.
4. Donner des opportunités d'interaction entre les fournisseurs et les consommateurs d'alerte précoce. Une interaction accrue entre les analystes d'alerte précoce et les décideurs aide les premiers à comprendre les problématiques des deuxièmes, consolide la confiance et transforme la volonté politique en action.

OPTIONS - CDAA

1. Mettre à profit les cadres normatifs de la CDAA déjà mis en place tels que le Protocole de la CDAA sur la Politique, la Défense et la Sécurité (Article 1) pour s'assurer que les sous-régions portent une attention explicite à la prévention des atrocités de masse. Encourager les Etats membres à intégrer et à harmoniser leurs stratégies nationales et leurs cadres légaux sur la prévention des atrocités de masse.
2. S'assurer que la volonté politique soit appelée à mettre en œuvre les normes existantes relatives à la promotion de la paix et de la sécurité, notamment la prévention des atrocités de masse au niveau régional et des Etats membres.
3. Examiner les activités d'alerte précoce et de réaction de la CDAA du point de vue des atrocités de masse, en sensibilisant les analystes et les décideurs aux concepts d'atrocités de masse et en faisant la distinction entre prévention des conflits et prévention des atrocités.
4. En vue de renforcer les synergies entre les parties prenantes à tous les niveaux, développer une série d'indicateurs communs et un guide pour la collecte et le traitement de données, ainsi qu'un curriculum régional en matière d'analyse et de prévention des conflits, en portant un attention particulière sur la prévention des atrocités de masse.
5. Appliquer une approche plus systématique et distincte pour la prévention des conflits et des atrocités de masse en élaborant des stratégies nationales et des mécanismes pour la prévention des violations extrêmes des droits de l'homme, qui comprenne la désignation de points focaux régionaux et nationaux et la mise en place de mécanismes de prise de décision spécifiques.
6. Harmoniser la collaboration entre les institutions régionales et nationales ainsi que les interactions entre la CDAA et les organisations de la société civile pour faire en sorte que l'approche régionale puisse aller au-delà de son actuelle logique axée exclusivement sur les Etats.
7. Construire des relations pacifiques et inclusives entre l'Etat et la société pour permettre aux populations locales d'identifier leurs problématiques personnelles de sécurité et y faire face grâce à ce que l'on appelle la «Track II Diplomacy». En ce sens, la CDAA et les Etats membres devraient donner leur support aux comités de paix locaux et à d'autres initiatives locales.
8. Renforcer la documentation des activités et des initiatives de la CDAA liées à l'intervention dans les conflits, notamment la prévention des atrocités de masse, pour créer une mémoire institutionnelle.
9. Institutionnaliser davantage l'interaction et la coopération entre la CDAA, l'UA et l'ONU.

ANNEXE C
MEMBRES DE LA TASK FORCE AFRICAINE SUR LA PREVENTION DES ATROCITES DE MASSE

PRESIDENT DE L'ATF
Hon. Samia Nkrumah *Ghana*

CHERCHEURS SENIORS DE L'ATF
UA **Dr. Ibrahim Wani** *Ouganda*
UA **M. Bacre Waly Ndiaye** *Sénégal*
CEDEAO: **Mme. Oury Traoré** *Mali*
CIRGL: **M. Willy Peter Nindorera** *Burundi*
IGAD: **Dr. Sunday Okello Angoma** *Ouganda*
CDAA: **Dr. Martha Mutisi** *Zimbabwe*

COORDINATEUR DE LA RECHERCHE DE L'ATF
M. Mark A. Whitlock *Etats-Unis*

PRESIDENT DU CENTRE DE BUDAPEST POUR LA PREVENTION DES ATROCITES DE MASSE
Dr. György Tatár *Hongrie*

DIRECTEUR DE LA RECHERCHE ET DE LA COOPERATION
Dr. Enzo Maria Le Fevre Cervini *Italie/Argentine*

ANNEXE D
ACRONYMES

AFDL.....Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo-Zaïre

AMM.....The Africa Media Monitor

AOR.....Zone De Signalement

AP.....Alerte Précoce

APB.....Conseil de Prévention des Atrocités

APLS-Opposition.....Armée Populaire de Libération du Soudan-Opposition

APLS/MPLS.....Armée/Mouvement Populaire de Libération du Soudan

APSA.....Architecture Africaine de Paix et de Sécurité

ATF.....Task Force Africaine sur la prévention des atrocités de masse

AU PSC.....Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine

AUCISS.....La Commission d'Enquête sur le Soudan du Sud de l'UA

BINUCA.....Le Bureau Intégré des Nations Unies en République Centrafricaine

BLT.....Bassin du Lac Tchad

BZ.....Bureau Zonal (CEDEAO)

CBR.....Intervention Transfrontalière

CC.....Coordinateur Communautaire

CcH.....Crimes contre l'Humanité

CCR.....Comité de Coordination Régionale

CDAA.....Communauté de développement d'Afrique australe (SADC)

CdG.....Crimes de Guerre

CEDEAO..... Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest

CEN-SAD.....Communauté des Etats Sahélo-sahariens

CER.....Communauté Economique Régionale

CEW.....Alerte Précoce des Conflits

CEWARN.....Mécanisme d'Alerte Rapide et de Réaction aux Conflits (IGAD)

CEWERU.....Unité d'Alerte Précoce et de Réaction aux Conflits (IGAD)

CIRGL.....Conférence Internationale sur la Région des Grand Lacs (ICGLR)

CM.....Surveillant Communautaire

CMD.....Division de Gestion des Conflits

CMO.....Comité Ministériel de l'Organe (SADC)

CNDD-FDD.....Conseil National pour la Défense de la Démocratie - Forces de Défense de la Démocratie - Burundi

CoH.....Cessation des Hostilités

COMESA.....Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe

CPA.....Accord de Paix Global

CPAPS .....Commission Affaires étrangères, Paix et Sécurité (CEDEAO)
CPF.....Cadre de Prévention des Conflits de la CEDEAO
CPI.....Cour Pénale Internationale
CPMR .....Prévention, Gestion et Résolution des Conflits
CPS.....Conseil de Paix et de Sécurité
CR .....Communauté Régionale
CSP.....Comité des Secrétaires Permanents (CEWARN)
CSSDCA .....Conférence sur la Sécurité, la Stabilité, le Développement et la Coopération en Afrique
RDC .....République Démocratique du Congo
CUA .....Commission de l'Union Africaine
CZ.....Coordinateur de zone (CEDEAO)
DAP .....Département d'Alerte Précoce
DDR.....Désarmement, Démobilisation et Réintégration
DV .....Variable Dépendante
EAC .....Communauté d'Afrique de l'Est
EC.....Nettoyage Ethnique
ECCAS .....Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale
ECOMOG.....Groupe de Contrôle du Cessez-le-feu de la CEDEAO
ECOWARN.....Réseau d'Alerte Précoce et de Réponse de la CEDEAO
EEI .....Engins Explosifs Improvisés
EJVM.....Mécanisme Conjoint de Vérification Elargi
EP de l'ONU .....Examen Périodique des Nations Unies
EPU .....Groupe de Travail sur l'Examen Périodique Universel
EU .....Etats-Unis
EWER .....Alerte Précoce, Réponse Rapide
EWR.....Alerte et Réponse Précoces
FA .....Forces en Attente de la CEDEAO
FAA .....Force Africaine en Attente
FACA .....Forces Armées Centrafricaines
FARDC .....Forces Armées de la République Démocratique du Congo
FC.....Centre de Fusion
FDLR.....Forces Démocratiques pour la Libération du Rwanda
FIB .....Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme
FM .....Observateurs sur le Terrain
FNL .....Forces Nationales de Libération, Burundi
FOMAC.....Force Multinationale en Centrafrique
FOSACO .....Forum de la Société Civile de l'Afrique de l'Ouest
FPA.....Facilité de Paix pour l'Afrique
FPR .....Front Patriotique Rwandais (FPR)
GoSS.....Gouvernement du Soudan du Sud

HRW.....Human Rights Watch
IGAD .....Autorité Intergouvernementale pour le Développement
ISDSC.....Comité Interétatique de Défense et de Sécurité (SADC)
ISPDC.....Comité Interétatique de Politique et de Diplomatie (SADC)
JIFC.....Centre Conjoint de Fusion des Renseignements (ICGLR)
JMEC.....Commission Conjointe de Suivi et d'Evaluation
LCDH .....Ligue Centrafricaine des Droits de l'Homme
LRA.....Armée de Résistance du Seigneur, Ouganda
M23 .....Mouvement du 23-mars
M .....Massacre
MAEP.....Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs
MICOPAX .....Mission de Consolidation de la Paix en Centrafrique
MINURCA.....Mission des Nations Unies en République Centrafricaine
MISAB .....Mission Interafricaine de Surveillance des Accords de Bangui
MISCA .....La Mission internationale de soutien à la Centrafrique
MNJTF.....Force d'Intervention Conjointe Multinationale
MONUSCO .....Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en République Démocratique du Congo
MOU .....Mémorandum d'Entente
MP .....Membre du Parlement
MSD.....Mouvement pour la Solidarité et le Développement, Burundi
MSU.....Unité de Support à la Médiation de la SADC
NARC .....Capacité Régionale d'Afrique du Nord
NEPAD .....Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
NEWC.....Centres Nationaux d'Alerte Précoce (REWC de la SADC)
NEWS.....Système Nationaux d'Alerte Précoce (CEDEAO)
OAU .....Organisation de l'Unité Africaine
OBC.....Organisations Basées dans la Communauté
OIC .....Organisation de la Coopération Islamique
OIF .....Organisation Internationale de la Francophonie
ONG.....Organisations Non Gouvernementales
ONU.....Organisation des Nations Unies
OPDSC .....Organe de Coopération en matière de Politique, de Défense et de Sécurité (SADC)
OSAPG .....voir UNOSAPG
OSC .....Organisation de la Société Civile
OSP.....Opération de Soutien à la Paix
PARD .....Armée Populaire pour la Restauration de la Démocratie
PIDCP.....Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques
PMAD.....Protocole en matière d'Assistance Mutuelle et de Défense (CEDEAO)
PNAD .....Protocole de Non-Aggression (CEDEAO)

PoE .....Groupe des Sages
RCA .....République Centrafricaine
RdP.....Responsabilité de Protéger
REWC .....Centre Régional d'Alerte Précoce (SADC)
RIMC.....Comité Interministériel Régional
ROs.....Organisations Régionales
RS.....Rapporteur Spécial
RSS.....Réformes du Secteur de Sécurité
SADC.....CDAA - Communauté de Développement d'Afrique Australe
SADC C-NGO .....Conseil des ONG de la SADC
SADC FA .....Force en Attente de la SADC
SADC LA.....Association des Avocats de la SADC
SADC MRG .....Groupe de Référence sur la Médiation de la SADC
SADC PF .....Forum Parlementaire de la SADC
SADC PoE .....Groupe des Sages de la SADC
SADC REWC.....Centre Régional d'Alerte Précoce de la SADC
SADC RPTC .....Centre Régional de Formation en Maintien de la Paix de la SADC
SADC SEAC .....Conseil Consultatif Electoral de la SADC
SADC-BRIG .....Brigade de la SADC
SADCC .....Conférence de Coordination pour le Développement en Afrique Australe
SAP.....Système d'Alerte Précoce
SARPCCO .....Organisation de Coopération Régionale des Chefs de Police d'Afrique Australe
SCAP .....Système Continental d'Alerte Précoce
SCONPA .....Evaluation Stratégique des Conflits et de la Paix
SEOM .....Mission d'Observation Electorale de la SADC
SGBV .....Violence Sexuelle Basée sur le Genre
SHS.....Sommet des Chefs d'Etat
SIG.....Systèmes d'Information Géographique
SIPO .....Plan Indicatif Stratégique pour l'Organe de la SADC
STAREC .....Plan de Stabilisation et de Reconstruction pour l'Est du Congo
TEWC.....Comité Technique d'Alerte Précoce
UA .....Union Africaine
UE .....Union Européenne
UNOSAPG.....Bureau des Conseillers Spéciaux pour la Prévention du Génocide et la Responsabilité de Protéger de l'ONU
UNOWA.....Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest
USAPB.....Conseil de Prévention sur les Atrocités des Etats Unis
VRA .....Virtual Research Associates
WANEP .....Réseau Ouest Africain pour l'Edification de la Paix
WARN .....Réseau Ouest Africain de L'alerte Précoce et de la Réaction Rapide

ANNEXE E
BIBLIOGRAPHIE DE L'INTRODUCTION

Adebajo, A. (2010) "Pax Nigeriana and the Responsibility to Protect" *Global Responsibility to Protect*, Vol. 2, Iss. 4, 414 – 435

Autesserre, S. (2010) The Trouble with the Congo: Local Violence and the Failure of International Peacebuilding. New York: Cambridge University Press, 2010

Bellamy, A. (2011) *Mass Atrocities and Armed Conflict: Links, Distinctions, and Implications for the Responsibility to Prevent*. Stanley Foundation Policy Brief.

Bellamy, A. & Lupel, A. (2015) *Why We Fail: Obstacles to the Effective Prevention of Mass Atrocities* New York: International Peace Institute

Carayannis, T., & Lombard, L. (Eds.). (2015) Making Sense of the Central African Republic London: Zed Books.

Deng, F. M. Et Al., (1996) *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*. Washington, D. C.: Brookings Inst. Press

Evans, G. (2008). *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*. Washington, DC: Brookings Institution.

Harff, B. (2003). "No lessons learned from the Holocaust? Assessing risks of genocide and political mass murder since 1955". *American Political Science Review*, 52, 436-455.

George, A. & Bennett, A. (2005) *Case Study and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press

Goldsmith, B., Butcher, C., Semenovich, D., & Sowmya, A. (2013) "Forecasting the Onset of Genocide and Politicide: Annual out-of-sample forecasts on a global dataset", 1988-2003. *Journal of Peace Research* 50(4) 437-452.

Kiernan, B. (2007). *Blood and soil: A world history of genocide and extermination from Sparta to Darfur.* New Haven, CT: Yale University Press.

Kuperman, A. (2008) "The Moral Hazard of Humanitarian Intervention: Lessons from the Balkans" *International Studies Quarterly* (2008) 52, 49–80

Lupel, A. & Verdejo, E. (2013) *Responding to Genocide: The Politics of International Action* Boulder, CO: Lynne Reinner Publishers

Mamdani. M. (2009) *Saviors and Survivors: Darfur, Politics, and the War on Terror* New York, NY: Knopf Doubleday.

Nyheim, D. (2009). "Preventing Violence, War and State Collapse: The future of conflict early warning and response." *Organization for Economic Cooperation and Development*. OECD Publishing. Paris OECD.

Semelin, J. (2007) *Purify and Destroy* New York, NY: Columbia University Press

Tetlock, P. (2005) *Expert Political Judgement. How Good is it? How Can We Know?* Princeton, NJ: Princeton University Press

Ulfelder, J. (2013) "A Multimodel Ensemble to Forecast Onsets of State-Sponsored Mass Killing"

APSA 2013 Annual Meeting Paper

Valentino, B. (2004). *Final solutions: Mass killing and genocide in the 20th century*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Woocher, L. (2001). Deconstructing "Political Will": Explaining the failure to prevent deadly conflict and mass atrocities. *Journal of Public and International Affairs*, 12, 179-206.

Woocher, L. (2008) "The Effects of Cognitive Biases on Early Warning" Paper presented at International Studies Association Annual Convention

Woocher, L. (2011) "The Responsibility to Prevent: Towards a Strategy" *Routledge Handbook on the Responsibility to Protect* London: Routledge

Wulf, H. and Debiel, T. (2009). "Conflict Early Warning and Response Mechanisms: Tools for enhancing the effectiveness of regional organisations? A Comparative Study of the AU, ECOWAS, IGAD, ASEAN/ARF and PIF." Working Paper no. 49 - Regional and Global Axes of Conflict. Crisis States Research Centre, London

www.budapestcentre.eu

The African Task Force on the Prevention of Mass Atrocities is an initiative of the Budapest Centre for Mass Atrocities Prevention

info@budapestcentre.eu • www.budapestcentre.eu

Support for this report was provided by HUMANITY UNITED

ISBN 978-963-12-6628-3