

AFRICAN UNION
الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE
UNIÃO AFRICANA

P. O. Box 3243, Addis Ababa, ETHIOPIA Tel.: (251-11) 5526373 Fax: (251-11) 5519321/5514227
Email: situationroom@africa-union.org

CONSEIL DE PAIX ET DE SECURITE
280^{EME} REUNION
20 MAI 2011
ADDIS ABEBA, ETHIOPIE

PSC/PR/2(CCLXXX)

**RAPPORT DU PRESIDENT DE LA COMMISSION SUR LA
MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD DE PAIX GLOBAL**

**RAPPORT DU PRESIDENT DE LA COMMISSION SUR LA
MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD DE PAIX GLOBAL**

I. INTRODUCTION

1. L'Accord de paix global (CPA) au Soudan, signé le 9 janvier 2005, a marqué la fin du plus long conflit armé qu'ait connu le continent, et a ouvert la voie vers la paix, la démocratie et l'exercice, par le Sud Soudan, du choix historique d'opter soit pour l'unité du pays, soit pour la sécession. Le CPA a été qualifié par le Président de la République du Soudan, Omar Hassan al Béchir, comme ayant marqué la « seconde indépendance » du Soudan.

2. Au cours des six derniers mois, le CPA, avec la tenue du référendum sur l'autodétermination pour la population du Sud Soudan, a franchi son étape la plus cruciale. Malgré de nombreux obstacles, le référendum s'est déroulé tel que prévu, du 9 au 15 janvier 2011, et a été unanimement reconnu comme ayant été crédible, libre et régulier. Le Gouvernement du Soudan a respecté le choix exprimé par la grande majorité de la population du Sud Soudan en faveur de la sécession.

3. Des progrès significatifs ont été accomplis sur certaines des questions pendantes dans la mise en œuvre du CPA, y compris les élections dans l'Etat du Kordofan méridional, la consultation populaire dans l'Etat du Nil Bleu et le démantèlement des unités mixtes intégrées. Les questions relatives au futur statut d'Abyei et aux zones frontalières contestées doivent encore être résolues. La question d'Abyei, en particulier, est une source de tension et d'acrimonie entre les Parties. Par ailleurs, bien que le processus électoral dans le Kordofan méridional ait été jugé crédible par les observateurs nationaux et internationaux, le Mouvement de libération du peuple du Soudan (SPLM) en a rejeté les résultats, et s'est retiré du processus. Le Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'UA (AUHIP) sur le Soudan a appuyé tous ces processus et se propose, à la demande du Président, ainsi que du 1^{er} Vice-Président Salva Kiir Mayardit, de soumettre une proposition de compromis sur la question d'Abyei.

4. Parallèlement, les Parties au CPA, à savoir le Parti du Congrès national (NCP) et le SPLM, ont entamé les négociations sur les arrangements post-référendaires, sous la facilitation du Groupe de mise en œuvre de haut niveau. Celles-ci sont en cours, et il est prévu qu'elles soient parachevées avant la conclusion du CPA, le 8 juillet 2011.

II. ETAT DE MISE EN ŒUVRE DU CPA: DECEMBRE 2010 - MAI 2011

5. Le référendum sur l'autodétermination de la population du Sud Soudan constitue le pilier du CPA. Au cours de l'année 2010, de nombreux Soudanais et partenaires internationaux ont craint que, pour des raisons tant politiques que techniques, le référendum ne puisse se tenir dans les délais, voire ne se tienne pas du tout. Les Parties et le peuple soudanais, la Commission et le Bureau pour le référendum au Sud Soudan, ainsi que leurs partenaires

africains et internationaux, ont prouvé qu'un tel scepticisme n'était pas justifié. Toutefois, tous les éléments du CPA n'ont pas connu un succès similaire dans leur mise en œuvre.

A. Du Référendum au Sud Soudan

6. En décembre 2010, les préoccupations concernant le référendum furent atténuées par le succès enregistré dans l'inscription des électeurs, en particulier au Sud Soudan et au sein de la diaspora, qui représentèrent 95% du chiffre total des inscriptions. Pour sa part, le Groupe de mise en œuvre de haut niveau a suivi de près les activités préparatoires à la tenue du référendum, invitant les Parties à prendre les mesures nécessaires pour surmonter les difficultés rencontrées lors de la création de la Commission pour le référendum au Sud Soudan. La mise en place de la Commission avait été entravée par un désaccord sur la nomination de son Secrétaire général. Le retard ainsi accusé dans la formation de la Commission a induit un raccourcissement du délai pour la préparation du référendum. En outre, le Groupe de mise en œuvre de haut niveau a élaboré un Code de conduite facultatif à l'intention des partis politiques et des autres acteurs concernés, et ce pour la campagne référendaire. Le SPLM et le NCP, qui sont les principales parties soudanaises au CPA, ainsi que 19 autres partis politiques, ont signé le Code, qui contenait des dispositions relatives à la mise en place, au niveau des Etats fédérés, d'un Conseil de coordination des Partis politiques (PPC), ainsi que celle d'organes de coordination alternatifs. Transformés subséquemment en un Forum de soutien au référendum regroupant le PPC et les organisations de la société civile, cet organe a bénéficié de l'appui du Groupe dans la conduite de ses activités de sensibilisation au Sud Soudan. Les efforts de création d'un organisme similaire au Nord n'ont pas rencontré le succès escompté.

7. La campagne référendaire a été menée au cours du mois de décembre 2010. Au Sud Soudan, la campagne a été dominée par l'appel à la séparation, qui a bénéficié du soutien massif du SPLM et d'autres partis politiques de cette région, ainsi que de la société civile. En octobre, le 1^{er} Vice-Président Salva Kiir Mayardit a présidé une Conférence de partis politiques, qui se sont, à cette occasion, engagés à travailler ensemble pour assurer le succès du référendum. Cet engagement a créé un puissant sentiment d'une vision commune et d'une collaboration entre les différentes composantes de la population sudiste dans les semaines qui ont précédé le référendum, permettant ainsi au scrutin de se tenir dans une atmosphère de fête et de concorde.

8. Le NCP a fait campagne pour l'unité du Soudan. Le 4 janvier 2011, le Président Omar Hassan al Bachir s'est rendu à Juba pour s'adresser aux populations du Sud Soudan. Dans son discours, il a souligné qu'il soutenait personnellement l'option de l'unité. Toutefois, il a également affirmé reconnaître le droit des Sud Soudanais à opter pour la sécession. Il a souligné que si ces derniers devaient se prononcer en faveur de la sécession, il serait le premier à venir célébrer, avec eux, leur indépendance. Ce discours remarquable a contribué à la création d'une atmosphère favorable pour que le référendum puisse se dérouler de façon pacifique, tant au Sud qu'au Nord du Soudan. La tenue du référendum, le 9 janvier 2011, de façon crédible et dans les conditions techniques requises, a été la principale réalisation du CPA.

9. Avant le référendum, le Groupe de mise en œuvre de haut niveau a jugé nécessaire d'encourager et d'exhorter les Soudanais à envisager leur avenir avec optimisme, alors même qu'ils étaient à la veille d'une étape cruciale de leur histoire politique et de celle du continent. C'est dans ce contexte que le Président du Groupe, l'ancien Président Thabo Mbeki, a, au nom de l'Union africaine, prononcé deux allocutions, qui furent bien accueillies, à l'Université de Khartoum et à celle de Juba, respectivement les 5 et 7 janvier 2011. Dans ces deux allocutions, il a exhorté les Soudanais à considérer le référendum comme une opportunité, pour eux, «de faire une contribution importante au développement d'une vaste partie du continent et, partant, de l'Afrique dans son ensemble." Le référendum a enregistré un pourcentage de 98,83% de votes en faveur de la séparation. Ce résultat a été promptement reconnu par le Gouvernement du Soudan.

B. De la transformation démocratique: le processus constitutionnel au Sud Soudan

10. Le processus constitutionnel au Sud Soudan est un élément important pour le parachèvement de la mise en œuvre du CPA. Avec la sécession du Sud Soudan, le 9 juillet 2011, la nouvelle République du Sud Soudan devra se doter d'une Constitution qui lui soit propre. Le 21 janvier, le Président du Gouvernement du Sud Soudan (GoSS), Salva Kiir Mayardit, a mis en place un Comité d'examen constitutionnel composé de vingt membres, chargé d'examiner la Constitution intérimaire du Sud Soudan, étant donné que la Constitution nationale intérimaire et la Constitution provisoire du Sud Soudan, établies par le CPA, ne seront plus en vigueur à partir du 9 juillet.

11. Dans le cours de ce processus constitutionnel, le Gouvernement et les partis d'opposition ont eu des échanges prolongés sur la composition du Comité. Le Président du GoSS a, à trois reprises, revu la composition du Comité, qui, finalement, a été portée à 52 membres. Cependant, à chaque fois que de nouveaux membres de l'opposition ont été inclus - le plus souvent à la suite de protestations - d'autres membres du SPLM étaient également rapidement ajoutés, permettant ainsi au SPLM de continuer à garder la majorité au sein du Comité. Six des membres du Comité s'en sont retirés, alléguant que le SPLM usait injustement de sa position majoritaire pour contourner les opinions minoritaires au sein du Comité. Les discussions se sont néanmoins poursuivies à huis clos, débouchant finalement sur l'adoption d'un projet de Constitution par le Comité. A la mi-mai 2011, le projet a été soumis à l'examen du Parlement. Les partis d'opposition estiment que la plupart de leurs vues n'ont pas été prises en compte dans le projet, qui aura inévitablement force de loi à compter du 9 juillet.

C. De la question d'Abyei

12. Le CPA contient une clause stipulant que la population d'Abyei, zone définie comme le territoire des neuf chefferies Ngok Dinka qui furent transférées de la province du Bahr el Ghazal à celle du Kordofan, en 1905, devrait voter pour choisir d'appartenir soit au Nord du pays ou au Sud Soudan. La question d'Abyei, y compris son administration, les aspects sécuritaires, les frontières et l'identification de ses habitants (et donc le droit de voter au référendum), s'est révélée être extrêmement difficile à résoudre pour les Parties. En octobre 2010, les Parties ont

demandé au Groupe de mise en œuvre de haut niveau de proposer des solutions à la question d'Abyei. Malgré le large éventail d'options proposées et la tenue d'une série de réunions au plus haut niveau entre novembre 2010 et avril 2011, les Parties n'ont pu parvenir à un accord.

13. Malheureusement, cette impasse politique a coïncidé avec une insécurité persistante d'Abyei, les deux Parties y renforçant leur présence militaire sur le terrain. Après une succession d'incidents sécuritaires, deux Accords ont été conclus en janvier et en février 2011, à Kadugli et à Abyei. Ces Accords portent sur le retrait des troupes et personnels de police non autorisés, ainsi que sur la mise en place d'un mécanisme de sécurité s'appuyant uniquement sur la police et les unités mixtes intégrées des Forces armées soudanaises (SAF) et de l'Armée populaire de libération du Soudan (SPLA). Malgré des tentatives répétées, ce mécanisme n'a pas été mis en œuvre, et la tension est montée le 1^{er} mai 2011, à la suite de la mort de onze éléments appartenant au contingent SAF des unités mixtes intégrées, consécutivement à un affrontement avec des éléments de la police du Sud Soudan. Cette situation a conduit à une crise, qui a été résolue lorsque le Comité technique sur la sécurité à Abyei s'est réuni, et est convenu de mettre en œuvre, au plus tôt, les Accords de sécurité antérieurement conclus. Au moment de la finalisation du présent rapport, la mise en œuvre de ces Accords, y compris le retrait des forces non autorisées, demeurait partielle.

14. Le Groupe de mise en œuvre de haut niveau travaille en étroite coordination avec la Mission des Nations unies au Soudan (MINUS) et d'autres partenaires internationaux sur la mise en œuvre des Accords de sécurité de Kadugli et d'Abyei. Le Groupe œuvre également à l'élaboration d'une proposition de règlement sur le statut final d'Abyei.

D. De la frontière Nord-Sud

15. La question de la frontière Nord-Sud reste controversée. Il convient de rappeler que le Comité technique spécial des frontières a été créé en 2005, avec pour objectifs de (a) délimiter la frontière et (b) d'identifier et de trouver des solutions pour les zones frontalières contestées. Il est regrettable de noter que le Comité a, à ce jour, cumulé un retard de cinq ans dans l'accomplissement de ces tâches.

16. Le processus proprement dit de démarcation reste encore dans l'impasse, seule une petite portion de la frontière ayant été démarquée sur le terrain. En appui aux efforts de démarcation, le Groupe de mise en œuvre de haut niveau a mis à contribution l'Unité chargée du Programme frontière de l'Union africaine (PFUA) au sein de la Commission, qui a déjà effectué trois missions au Soudan. A ce jour, l'Unité chargée du PFUA a rencontré le Comité technique spécial des frontières, le Comité politique conjoint des Parties (mis en place à la suite du Protocole d'accord de Mekelle et comprenant de hauts responsables des deux Parties, aux fins de superviser les discussions sur les aspects pendants du CPA et les arrangements post référendaires) et d'autres acteurs concernés. Les discussions ont porté sur la délimitation et la démarcation, ainsi que sur les modalités de leur commencement, une fois que la décision politique aura été prise par les Parties.

17. Le Comité technique spécial des frontières a identifié cinq zones frontalières contestées, mais n'a pas encore pu leur trouver de solution technique, pas plus que le Comité politique conjoint des Parties n'est parvenu à trouver une solution politique au statut de ces cinq zones. Lors de la réunion entre le Comité et le PFUA, en avril 2011, il a été convenu que le Comité technique spécial étudierait la proposition faite par le PFUA sur la question des frontières et déciderait de l'assistance qui pourrait, par la suite, être apportée par le PFUA. Il est également prévu que le Comité technique spécial fournira au Comité politique des cartes identifiant les zones contestées et celles ayant fait l'objet d'un accord.

18. Le Comité technique spécial des frontières, conjointement avec les Comités politiques respectifs des Parties, a présenté des rapports sur les zones frontalières contestées au Groupe de mise en œuvre de haut niveau. La question des zones contestées s'est posée dans le cadre des négociations entre les Parties sur les dispositions post-référendaires.

E. Des Etats du Nil Bleu et du Kordofan méridional

i. Consultation populaire dans l'Etat du Nil Bleu

19. Le CPA prévoit un processus de «consultation populaire» dans les deux Etats du Nil Bleu et du Kordofan méridional. Après les élections de 2010, le processus de consultation populaire a commencé dans l'Etat du Nil bleu. Ce processus a été animé, ayant été marqué par une participation active des communautés locales. Il existe une forte attente de voir le processus aboutir à un résultat qui permettra à la population de l'Etat du Nil Bleu de décider de son futur statut de manière démocratique. Toutefois, le processus a connu des divisions qui ont débouché sur des retards. Le SPLM a constamment accusé le NCP, majoritaire à l'Assemblée législative, de retarder la consultation populaire. Les membres du SPLM, 19 sur 48, craignent que leurs vues ne soient pas prises en considération, une fois que les délibérations sur le document final sur les consultations populaires auront commencé.

ii. Election dans l'Etat du Kordofan méridional

20. Un différend entre les Parties au CPA sur le recensement de 2008 dans le Kordofan méridional est à l'origine du retard accusé dans l'élection des Gouverneurs et des députés de cet Etat, même si un accord politique a été conclu pour octroyer quatre sièges supplémentaires à l'Assemblée nationale au SPLM pour représenter le Kordofan méridional. Le retard enregistré dans la tenue des élections a eu pour effet de repousser le processus de consultation populaire dans l'Etat du Kordofan méridional jusqu'en juin 2011, au plus tôt.

21. Un nouveau recensement de la population a été effectué en avril 2010, avec 32 circonscriptions redécoupées par la Commission électorale nationale (NEC). Les opérations d'inscription ont été effectuées en janvier-février 2011. Le SPLM a fait état de cas d'irrégularités dans l'inscription des électeurs, mais les Parties ont, néanmoins, accepté la liste électorale. La campagne a été menée en avril 2011, et le vote a eu lieu du 2 au 4 mai. Les observateurs nationaux et internationaux s'accordent sur le fait que le processus a été crédible et régulier,

n'ayant connu que des irrégularités mineures. Le résultat du scrutin, annoncé le 15 mai, donne le candidat du NCP, Ahmed Haroun, en tête, avec 7 000 voix d'avance sur son adversaire, sur les 420.000 suffrages exprimés. Toutefois, le 12 mai, invoquant des fraudes, le SPLM s'est retiré du processus électoral, et a refusé de reconnaître la légitimité du résultat proclamé. Ce différend menace de compromettre la coopération politique entre le NCP et le SPLM, les progrès accomplis en vue de la tenue des Consultations populaires, les arrangements sécuritaires pour ces deux zones et le règlement de la question d'Abyei.

F. Des unités mixtes intégrées

22. La création d'unités mixtes intégrées, comprenant, en nombre égal, des éléments des SAF et du SPLA, déployées au sud du Soudan, à Khartoum et à Abyei et dans les deux Etats du Nil Bleu et du Kordofan méridional, constitue un des éléments cruciaux des arrangements sécuritaires prévus par le CPA, aux fins d'assurer la sécurité et de constituer le noyau d'une nouvelle armée nationale au cas où le Sud Soudan opterait pour l'unité. Les unités mixtes intégrées sont commandés par le Conseil conjoint de défense.

23. Après le vote en faveur de la sécession, un processus de dissolution des unités mixtes intégrées a été lancé, avec pour objectif de parachever cette tâche avant le 9 avril 2011. Des exceptions ont été faites pour les unités mixtes intégrées déployées dans les champs pétroliers du sud du Soudan (Melut et Bentiu), qui doivent rester en place jusqu'au 9 juillet, et à Abyei, où ces dernières ont été renforcées et leur mandat prorogé jusqu'au 9 juillet.

24. La dissolution prévue de la composante SAF de l'unité mixte intégrée de Malakal a suscité une forte résistance de la part de ceux de ses éléments qui ne voulaient pas être désarmés et transférés. La question a été très rapidement réglée par les Parties, avec l'aide de la MINUS, après des pertes regrettables en vies humaines. Par contre, la dissolution des unités mixtes intégrées au Sud Soudan et à Khartoum s'est déroulée sans encombre.

25. Le statut des deux unités mixtes intégrées stationnées dans le Nil Bleu et le Kordofan méridional reste à clarifier. Le 10 avril 2011, le Groupe de mise en œuvre de haut niveau a entrepris une démarche auprès du Président et du 1^{er} Vice-Président, afin de proposer que ces deux unités mixtes restent en place, avec un statut inchangé, jusqu'à ce que les négociations sur le statut futur des forces de la SPLA dans les deux Etats soient achevées. Le Groupe a, en outre, proposé de lancer rapidement les négociations sur cette question. L'unité mixte intégrée stationnée au Kordofan méridional a joué un rôle important dans le maintien de la stabilité lors de la période tendue de l'élection contestée dans cette région.

G. Arrangements post-référendaires

26. La conclusion de la mise en œuvre du CPA se déroule parallèlement aux efforts déployés par les Parties aux fins de parvenir à un accord sur les arrangements post-référendaires, dans le contexte de l'émergence de «deux Etats viables ». Le Groupe de mise en œuvre de haut niveau facilite ces négociations. En novembre 2010, le Groupe a facilité la conclusion d'un «Cadre pour

le règlement des questions en suspens relatives à l'Accord de paix global et à l'avenir des relations entre le Nord et le Sud." Ce document a été conclu sur la base de la reconnaissance par les Parties de l'existence, entre leurs deux populations, de liens historiques, culturels, géographiques et économiques étroits qui, dans l'éventualité de la sécession du Sud, seraient davantage mis en valeur par un engagement à créer deux Etats viables. Depuis décembre 2010, la facilitation des négociations sur les arrangements post-référendaires par le Groupe s'inscrit dans cet esprit, et s'articule autour de quatre axes: la citoyenneté ; la sécurité, les questions financières et économiques et les ressources naturelles ; ainsi que les traités et accords internationaux et autres questions juridiques.

27. Les progrès accomplis dans les négociations ont été plus lents que prévu. Toutefois, le Groupe a repris, en mai, les négociations entre les Parties sur les questions économiques et sécuritaires, tout en poursuivant des discussions séparées avec chacune des Parties sur la citoyenneté. Le Groupe est confiant qu'un accord sur les questions en suspens peut être conclu au cours des mois de mai et de juin.

III. OBSERVATIONS

28. Les six derniers mois ont été marqués par la mise en œuvre d'une des principales composantes du CPA, à savoir la tenue d'un référendum légitime, pacifique et au résultat accepté sur l'auto-détermination de la population du Sud Soudan. Il s'agit là d'une avancée remarquable, dont le peuple soudanais et le continent africain tout entier peuvent être fiers. Dans le même temps, d'importants aspects du CPA doivent encore être résolus, y compris le statut d'Abyei, la frontière Nord-Sud, l'élection au Kordofan méridional, les consultations populaires et le statut des unités mixtes intégrées dans les deux Etats du Nil Bleu et du Kordofan méridional. Le règlement des arrangements post-référendaires sur les questions économiques et sécuritaires, ainsi que sur la citoyenneté, reste également un élément essentiel dans la conclusion du processus de mise en œuvre du CPA.

29. L'Union africaine, grâce aux efforts du Groupe de mise en œuvre de haut niveau, a été au centre des efforts africains et internationaux visant à mener à son terme l'application du CPA et à parvenir à un accord sur les questions post-référendaires. Le Groupe a grandement contribué aux résultats enregistrés à ce jour. Néanmoins, beaucoup reste à faire. Parmi les problèmes les plus urgents qui nécessitent une attention particulière en vue du parachèvement de la mise en œuvre du CPA, il importe de relever la question d'Abyei et la crise politique née de l'élection contestée au Kordofan méridional.