

**Assemblée générale
Conseil de sécurité**

Distr. générale
31 décembre 2008
Français
Original : anglais

Assemblée générale
Soixante-troisième session
Point 31 de l'ordre du jour
Étude d'ensemble de toute la question des opérations
de maintien de la paix sous tous leurs aspects

Conseil de sécurité
Soixante-troisième année

Lettres identiques datées du 24 décembre 2008,
adressées au Président de l'Assemblée générale
et au Président du Conseil de sécurité
par le Secrétaire général

J'ai l'honneur de me référer à la résolution 1809 (2008) du Conseil de sécurité concernant la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales, par laquelle le Conseil a accueilli favorablement la proposition du Secrétaire général tendant à charger un groupe d'experts Union africaine-ONU de réfléchir attentivement aux modalités d'appui aux opérations de maintien de la paix sous mandat des Nations Unies.

Je vous informe que le Groupe d'experts, qui a été constitué le 12 septembre 2008, a terminé ses travaux et m'a remis son rapport, que j'ai le plaisir de vous transmettre pour que vous le fassiez distribuer comme document de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité.

Ban Ki-moon



Avant-propos

1. Beaucoup de régions d'Afrique ne connaissent toujours pas la paix. De la corne de l'Afrique à l'Afrique de l'Ouest en passant par les Grands Lacs, les conflits sont endémiques. De nouvelles menaces continuent d'apparaître qui compromettent la stabilité politique, même si ces dernières années, il y a eu des avancées tant sur le plan de la paix que sur celui de la croissance économique.

2. Les morts se comptent par millions. S'ajoute à cela une insécurité générale qui entrave le développement économique et fait peser une énorme charge financière sur la communauté internationale. Les problèmes connexes – destruction de l'infrastructure, menaces écologiques, déplacements de populations, maladies, infirmités – ont des effets dévastateurs pires que les conflits et qui se font sentir bien longtemps après.

3. L'Afrique n'est pas la seule région du monde à connaître la guerre, mais elle est celle qui est le plus durement frappée. Les difficultés auxquelles l'Afrique est confrontée sont si nombreuses et d'une telle ampleur, qu'elles ne reçoivent pas toujours l'attention qu'il faudrait, si bien que beaucoup de projets entrepris par la communauté internationale pour réduire la pauvreté en Afrique ont du mal à aboutir. Le problème est aggravé par la mauvaise gouvernance, la corruption, le népotisme et les lacunes de l'enseignement et des services sanitaires et sociaux, perpétuant le cercle vicieux de la pauvreté et de la violence.

4. L'intervention militaire peut être un élément de solution, mais on ne peut espérer instaurer la paix en Afrique uniquement en y déployant des troupes. Ce qu'il faut, c'est établir aux niveaux du continent et des pays et, surtout, au niveau local, des stratégies à long terme qui puissent aider les responsables politiques à mettre en place un bon système de gouvernance et les capacités voulues pour instaurer la stabilité indispensable. Ce n'est qu'alors que les dirigeants pourront répondre aux aspirations des populations et briser le cycle de la violence.

5. La communauté internationale et les pays africains ne doivent pas attendre qu'une situation ait dégénéré pour agir. Une mission de maintien de la paix peut avoir sa raison d'être mais mieux vaut des activités de prévention efficaces qui rendent un déploiement inutile, sachant toutefois que ces activités doivent s'appuyer sur une capacité de déploiement crédible, sous peine de susciter de vains espoirs. C'est pourquoi l'Afrique doit se donner les moyens d'une approche globale comportant une capacité d'intervention.

6. Les activités de maintien de la paix des Nations Unies ont connu une croissance exponentielle depuis le début des années 90. On peut difficilement nier qu'elles ont eu un résultat positif, même s'il y a eu des échecs. De son côté, l'Union africaine s'est rendu compte qu'il lui fallait mettre en place sa propre capacité de gestion des crises. De formidables effets de synergie peuvent être obtenus pour peu que les capacités et les atouts dont dispose chacune des deux organisations soient mis à profit. Il faut pour cela que les relations stratégiques entre les deux organisations soient clairement définies, sachant que le Conseil de sécurité a la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Il faut également prévoir des ressources suffisantes pour financer toutes les activités de prévention et de règlement des conflits envisagées par l'architecture africaine de paix et de sécurité. Dans sa résolution 1809 (2008), le Conseil de sécurité a reconnu qu'il fallait rendre plus visible, durable et souple le financement des organisations

régionales lorsqu'elles entreprennent des missions de maintien de la paix sous mandat des Nations Unies. De fait, le déploiement des missions de l'Union africaine a souvent été entravé par le manque de matériel et de moyens de transport et d'autres difficultés opérationnelles.

7. Le caractère imprévisible du financement a lourdement pesé sur les missions de l'Union africaine et sur celles montées par les sous-régions. Les contributions des pays donateurs ont été d'une aide précieuse mais sont restées trop souvent insuffisantes. Pour trouver une solution à ce problème, le Secrétaire général a décidé, en consultation étroite avec l'Union africaine, de constituer un groupe d'experts composé de M^{me} Monica Juma (Kenya) et de MM. James Dobbins (États-Unis d'Amérique), Jean-Pierre Halbwachs (Maurice), Toshiyuki Niwa (Japon) et Behrooz Sadry (République islamique d'Iran), dont il m'a confié la présidence.

8. Le présent rapport reflète le consensus auquel est parvenu le Groupe d'experts à l'issue de nombreux débats et de multiples consultations avec les services de l'Organisation des Nations Unies chargés des opérations de maintien de la paix et d'autres services du Secrétariat, et avec les institutions de l'Union africaine, les États Membres de l'ONU et de l'Union africaine, l'Union européenne, et les donateurs actuels et potentiels.

9. Le Groupe d'experts rend compte, dans son rapport, des dispositions que pourraient prendre l'ONU et l'Union africaine pour rendre plus prévisible, plus durable et plus souple le financement des opérations de maintien de la paix conduites par l'Union africaine sous mandat des Nations Unies, en insistant en particulier sur le déploiement rapide et efficace de contingents bien équipés et sur les arrangements en matière d'appui aux missions.

10. Le Groupe d'experts recommande de créer un fonds d'affectation spéciale multidonateurs placé sous contrôle africain pour financer les capacités de maintien de la paix de l'Union africaine. Ce fonds permettrait de regrouper les financements en provenance des diverses sources et de mobiliser des ressources additionnelles auprès des donateurs existants et de nouveaux donateurs en s'inspirant de l'Instrument financier pour la paix en Afrique, institué par l'Union européenne. Le fonds aurait principalement pour objet de donner à l'Union africaine les moyens de mener l'ensemble des activités touchant à l'alerte rapide, à la prévention des conflits, au règlement des conflits et à la reconstruction.

11. Par ailleurs, le Groupe d'experts recommande de financer, pendant une durée maximum de six mois, au moyen de contributions mises en recouvrement par l'ONU, les opérations de maintien de la paix de l'Union africaine autorisées par le Conseil de sécurité. Deux conditions devront être remplies : 1) l'approbation du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale, qui se fera au cas par cas; 2) un accord entre l'Union africaine et l'Organisation des Nations Unies en vertu duquel l'opération passerait progressivement sous la direction de l'ONU dans les six mois.

12. Le Groupe d'experts sait bien que les deux recommandations qu'il formule dans son rapport ne permettront pas de résoudre tous les problèmes qui font obstacle à l'instauration de la paix en Afrique. Je ne doute pas cependant qu'elles apporteront une contribution importante à un autre objectif à long terme, qui est de tirer parti au mieux des avantages comparatifs de l'Union africaine.

Le Président du Groupe d'experts
Union africaine-ONU sur les modalités
d'appui aux opérations de maintien
de la paix de l'Union africaine
(*Signé*) Romano **Prodi**

Rapport du Groupe d'experts Union Africaine-ONU sur les modalités d'appui des opérations de maintien de la paix de l'Union africaine

Résumé

Dans sa résolution 1809 (2008), le Conseil de sécurité a accueilli favorablement la proposition du Secrétaire général tendant à charger un groupe d'experts Union africaine-ONU de haut niveau de réfléchir attentivement aux modalités d'appui aux opérations de maintien de la paix, en particulier pour ce qui est du financement, de l'équipement et de la logistique de lancement, et d'étudier soigneusement les enseignements tirés des entreprises passées et présentes de maintien de la paix menées par l'Union africaine.

Le présent rapport passe en revue les principales questions que le Groupe d'experts a abordées avec des interlocuteurs très divers concernant l'engagement croissant de l'Union africaine dans la prévention des conflits, le maintien de la paix et la reconstruction. Le Groupe a notamment abordé les points suivants : paix et stabilité en Afrique, enseignements tirés des opérations de maintien de la paix africaines, relations stratégiques entre l'Union africaine et l'ONU, capacités institutionnelles africaines, mise en place de la Force africaine en attente, ressources et moyens logistiques nécessaires, financement du maintien de la paix et d'une capacité permanente, et coordination de l'appui.

Le Groupe d'experts analyse la relation stratégique entre l'ONU et l'Union africaine, et fait un certain nombre de recommandations qui visent à renforcer les liens entre les deux organisations et à leur permettre de coopérer plus efficacement sur les questions qui leur sont confiées.

Pour ce qui est de rendre plus prévisible, plus durable et plus souple le financement des opérations de maintien de la paix entreprises par l'Union africaine sous mandat des Nations Unies, le Groupe d'experts recommande de créer deux nouveaux mécanismes de financement. Le premier permettrait de financer des opérations de maintien de la paix spécifiques à l'aide de contributions mises en recouvrement par l'ONU. Cet appui serait décidé au cas par cas, pour une période ne dépassant pas six mois, pour des opérations de maintien de la paix menées par l'Union africaine et autorisées par le Conseil de sécurité. Il serait versé principalement, dans un premier temps du moins, en nature. Le deuxième mécanisme, un fonds d'affectation spéciale multidonateurs alimenté par des contributions volontaires, servirait à financer, d'une manière générale, le renforcement des capacités de prévention et de règlement des conflits et le renforcement des institutions. Il serait conçu de manière à attirer les donateurs existants et de nouveaux donateurs et serait à terme pris en main par l'Afrique.

Le Groupe d'experts recommande que l'Union africaine envisage de mettre en place ses propres capacités logistiques et de recourir à de nouvelles modalités comme les marchés conclus avec des prestataires capables de fournir des services d'appui logistique diversifiés.

Enfin, le Groupe d'experts recommande de créer un groupe de travail Union africaine-ONU qui serait chargé d'étudier en détail les mesures à prendre pour mettre en œuvre ses recommandations.

I. Introduction

1. À la réunion de haut niveau qu'il a tenue le 16 avril 2008, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1809 (2008), dans laquelle il constatait qu'il fallait « rendre plus prévisible, durable et souple le financement des organisations régionales lorsqu'elles entreprennent des missions de maintien de la paix sous mandat des Nations Unies », ce qui l'a conduit à créer un groupe d'experts, dont la liste des membres est donnée à l'annexe I du présent rapport, chargé de « réfléchir attentivement aux modalités d'appui aux opérations de maintien de la paix confiées à des organisations régionales, en particulier pour ce qui est du financement, de l'équipement et de la logistique de lancement, et d'étudier soigneusement les enseignements tirés des entreprises passées et présentes de maintien de la paix menées par l'Union africaine » (résolution 1809 (2008) du Conseil de sécurité).

2. Le mandat de ce groupe d'experts, qui figure à l'annexe II du présent rapport, lui fixe pour objectif de faire « des recommandations concrètes quant à la façon dont l'Organisation des Nations Unies et l'Union africaine pourraient chercher à rendre plus prévisible, plus durable et plus souple le financement des opérations de maintien de la paix entreprises par l'Union africaine sous mandat des Nations Unies, l'accent étant mis sur la rapidité du déploiement effectif de contingents bien équipés et l'adoption de dispositions efficaces d'appui aux missions ». La première priorité du Groupe d'experts était donc d'examiner les difficultés dues à l'absence d'un financement sûr et de donner des conseils sur les moyens d'y remédier, dans l'optique de la mise sur pied, à terme, d'une capacité permanente de maintien de la paix.

3. Son mandat était énoncé en termes techniques, mais la tâche du Groupe d'experts est essentiellement politique, puisqu'elle porte sur la nature et la structure du partenariat entre l'ONU et l'Union africaine ainsi que les organisations régionales. Dans son rapport sur les relations entre l'ONU et les organisations régionales, en particulier l'Union africaine, aux fins du maintien de la paix et de la sécurité internationales (S/2008/186), le Secrétaire général a souligné qu'il fallait que le Conseil de sécurité définisse le rôle que doivent jouer les organisations régionales dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales et qu'il précise quelle est la nature du partenariat, en s'intéressant surtout à l'élaboration de mécanismes destinés à améliorer la compréhension mutuelle et la coordination effective à travers tout l'éventail des activités de prévention et de règlement des conflits. Nous insistons sur le fait qu'il faut que les États membres de l'Union africaine élaborent une ligne de conduite cohérente à adopter si une crise se produit sur le continent et analysent ce qu'entraîne le fait d'agir sous mandat du Conseil de sécurité.

4. Dans le peu de temps dont il disposait, le Groupe d'experts a consulté le plus grand nombre possible d'interlocuteurs au sein de l'ONU, de l'Union africaine, des communautés économiques régionales et de l'Union européenne, ainsi que d'États membres. Le présent rapport propose une analyse générale des problèmes soulevés au cours des différents entretiens, et on y examine les moyens possibles de renforcer les capacités à long terme, y compris en ce qui concerne des mécanismes de financement permanents que l'ONU, l'Union africaine et, le cas échéant, d'autres organismes pourraient étudier. Il faut donc y voir une étape d'un processus plus long qui nécessitera encore des consultations et du travail pour pousser encore plus loin

les recommandations relatives à l'amélioration du financement des opérations de maintien de la paix de l'Union africaine.

5. Le Groupe d'experts a formulé ses recommandations en pensant à la nécessité de développer les capacités de maintien de la paix de l'Union africaine, conformément aux objectifs énoncés au Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies et dans l'Acte constitutif de l'Union, qui mettent tous les deux l'accent sur la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité sur le continent. Lorsqu'on examine les besoins, il est impossible de dissocier, d'un côté, la nécessité de renforcer l'appui fourni à l'Union pour sa capacité de maintien de la paix et, de l'autre, le problème plus général de la sécurité collective et les questions sous-jacentes plus générales, d'ordre politique ou stratégique.

6. Cela étant posé, on a accordé une importance particulière aux points suivants :

a) Reconnaissance de la prééminence du Conseil de sécurité de l'ONU dans le maintien de la paix et de la sécurité;

b) Nécessité de renforcer les relations d'ordre stratégique entre l'ONU et l'Union africaine, et plus précisément entre le Conseil de sécurité de la première et le Conseil de paix et de sécurité de la seconde et entre le Secrétariat de l'ONU et la Commission de l'Union, ce qui serait un moyen d'améliorer l'efficacité du partenariat face aux problèmes d'intérêt commun;

c) Fait que l'Union africaine veut se doter d'une politique générale en matière de paix et de sécurité;

d) Nécessité d'assurer le financement du maintien de la paix de manière durable et prévisible, sans nuire à la souplesse nécessaire pour que les organisations régionales puissent réagir rapidement en cas de crise;

e) Besoin qu'a l'Union africaine d'acquiescer les capacités institutionnelles qui lui permettraient d'appliquer la politique arrêtée, en particulier en ce qui concerne la capacité d'organiser et de gérer des activités aussi bien de prévention des conflits que de maintien de la paix, et d'assurer les services d'appui voulus;

f) Nécessité de trouver des mécanismes d'appui financier et de soutien logistique axés sur les besoins de l'Union africaine à l'échelle du continent, tout en tenant compte des incidences aux niveaux sous-régional et national, où se trouvent les éléments constitutifs de la capacité de l'Afrique en matière de maintien de la paix;

g) Importance à attacher à une étroite coordination entre tous les partenaires internationaux apportant leur soutien au renforcement des capacités de l'Union africaine;

h) Fait qu'il faut que les initiatives de renforcement des capacités soient assorties de programmes de formation effectivement organisés et convenablement financés.

7. Même s'il fallait proposer des solutions techniques pour régler ce problème, il ne faisait pas de doute que la question était d'ordre politique plus que technique. Les solutions possibles en matière de financement ne sont pas difficiles à répertorier et elles sont généralement bien connues, particulièrement en ce qui concerne la mise sur pied de missions régionales de maintien de la paix en Afrique. Ce qui pose problème, c'est de savoir si, lorsque le Conseil de sécurité autorise l'Union africaine

à entreprendre une mission de maintien de la paix, celle-ci doit ou non être financée au moyen de contributions obligatoires recueillies par l'ONU. Les avis étant partagés, le Groupe d'experts a tourné la difficulté en s'axant sur des solutions applicables dans le cadre du système de financement actuel, éventuellement en l'adaptant; des solutions plus ambitieuses et révolutionnaires nécessiteraient une transformation du mode de pensée de toutes les parties prenantes, allant jusqu'à la réforme des principaux dispositifs du domaine de la politique multilatérale.

8. Il importe également de faire une place aux effets des autres événements qui se déroulent et qui influenceront sur la capacité de la communauté internationale de dégager les financements nécessaires à la fois pour les missions de maintien de la paix de l'Union africaine et le renforcement permanent de ses capacités. Le budget de maintien de la paix de l'ONU est passé de 1,5 milliard de dollars en 1999-2000 à 7,1 milliards en 2008-2009. La communauté internationale reste engagée en Iraq et en Afghanistan. Les demandes d'aide affluent sans relâche. Et à cela s'ajoute la grande incertitude provoquée par la crise financière mondiale.

9. Le Groupe d'experts note que bien des activités méritoires ont été entreprises par l'Union africaine et ses partenaires, y compris l'ONU, pour gagner l'adhésion aux opérations de maintien de la paix de l'Union et à la création d'une capacité permanente. Il note aussi, cependant, qu'une grande partie de ces activités ont été de nature plutôt ponctuelle, suscitées soit par la nécessité d'intervenir face à une crise précise, ce qui dépasse souvent les capacités de l'Union africaine, soit par d'autres motifs. Une telle aide peut certes permettre de régler des problèmes à court terme, mais elle n'apporte pas grand-chose à la mise sur pied d'une capacité permanente de l'Union.

II. Maintien de la paix et de la sécurité : un défi mondial

10. Le maintien de la paix a atteint un tel degré de complexité qu'aucune organisation ne peut en relever le défi toute seule. Aujourd'hui plus que jamais, les menaces contre la sécurité exigent une réponse collective fondée sur des partenariats instituant entre les organisations concernées une double coordination stratégique et programmatique. Ces partenariats doivent aussi viser à exploiter au maximum les avantages comparatifs de chacune des organisations.

11. Face aux changements intervenus au cours des dernières années, il importe de réaffirmer le principe de la responsabilité collective à l'égard de la paix et la sécurité mondiales. On se rappellera que plusieurs opérations de maintien de la paix lancées par l'Union africaine et les organisations sous-régionales africaines ont servi utilement de précurseurs à des opérations plus importantes placées sous direction onusienne qui ont amené une paix durable dans les pays concernés, dont la Sierra Leone et le Burundi. Or, malgré cela, on constate une tendance anormale et regrettable à laisser des organisations qui n'en ont pas la capacité assurer l'essentiel de la réponse initiale de la communauté internationale, pendant que des organisations dotées de capacités plus importantes restent sur la touche. Cette inversion des responsabilités se déroule sur un fond d'indifférence qui fait que ce sont les intérêts plutôt que les capacités qui déterminent qui lancera telle ou telle opération.

12. Il suffit de considérer les opérations en cours pour voir que l'Union africaine est confrontée à des défis particuliers. Plusieurs conflits récents ou actuels, que ce

soit en Somalie, dans la région du Darfour au Soudan, en République démocratique du Congo ou en Afrique de l'Ouest, illustrent ces défis. Leur complexité du point de vue de la gamme des réponses à leur apporter – qui va de la médiation à l'intervention – crée une demande qui est hors de proportion avec les ressources dont dispose l'Union africaine. Dans ces conditions, les recommandations tendant à régler ce problème devraient viser d'abord à répondre aux besoins de l'Union africaine, sans nécessairement constituer un précédent pour d'autres régions.

13. Des organisations insuffisamment équipées ont été amenées à lancer des missions complexes et dangereuses sans disposer des capacités nécessaires pour réussir, ou ont dû faire face à des contraintes si sévères qu'elles rendaient leurs objectifs impossibles à atteindre. Le Darfour et la Somalie en sont deux exemples : ces deux opérations difficiles entre toutes sont aussi celles qui ont le plus manqué de soutiens dans leur déploiement. Un autre aspect du problème tient à ce que, dans l'un et l'autre cas, des pressions intenses ont été exercées sur l'Union africaine pour qu'elle déploie une opération. Or non seulement le manque de moyens entraîne un risque élevé d'échec pour les opérations concernées, mais encore le fait que l'Union africaine dépende à ce point de soutiens extérieurs pour déployer et entretenir ses forces signifie qu'elle risque de se retrouver responsable de missions sur lesquelles elle n'a guère les capacités ou les compétences institutionnelles ou administratives d'exercer son contrôle. Les résultats obtenus par les deux missions citées portent certes témoignage de la volonté de l'Union africaine de relever ces défis, mais ils ont eu leur prix, comme l'attestent plusieurs incidents récents comme celui d'Haskanita au Darfour. Le déploiement de missions dans ce genre de situations doit être analysé sous tous ses aspects. Il faut bien sûr encourager les donateurs à contribuer au financement des opérations de maintien de la paix des organisations régionales, mais il ne faut surtout pas les laisser croire que ce concours financier les dispense d'un engagement plus direct dans un cadre international.

14. Il ne serait guère réaliste de croire que les pays hors Afrique vont soudain déployer de forts contingents pour soutenir les missions de maintien de la paix sur ce continent. Nombre d'entre eux, en effet, participent déjà au maintien de la paix et de la sécurité dans d'autres régions du monde. Il n'en reste pas moins indispensable de renforcer l'engagement de la communauté internationale sur le continent africain. Le développement récent de l'architecture africaine de paix et de sécurité ne doit pas être perçu comme un signe que l'Afrique a moins besoin de l'engagement de la communauté internationale, mais comme l'occasion de mettre au point une gamme d'interventions appropriées.

15. La situation de nombreux États Membres de l'ONU s'est profondément modifiée avec le développement de leur économie. De plus, nombre de ces États ont en Afrique des intérêts qui donnent une dimension très concrète à leur désir de stabilité pour ce continent. Il faudrait donc encourager beaucoup plus activement tous les pays qui ont des investissements ou des intérêts en Afrique – tant les pays traditionnellement engagés sur le continent que les pays à économie émergente – à soutenir la mise en place d'une capacité africaine de maintien de la paix. En dernière analyse en effet, l'Union africaine ne pourra réagir aux crises de façon efficace que si elle peut compter sur un engagement politique et financier suffisant de la part de ses propres États membres et, plus généralement, de la communauté internationale.

16. L'importance qui s'attache à déployer des missions bien équipées et crédibles s'accroît au fur et à mesure de l'apparition de nouvelles menaces contre la paix et la sécurité et avec la complexité croissante des situations dans lesquelles les soldats de la paix sont appelés à intervenir. Ces nouvelles menaces demandent des idées neuves. Cette complexité demande une réactivité plus grande. Tout cela exige des capacités accrues. Il est parfaitement contre-indiqué de prétendre déployer des missions de maintien de la paix dans des situations difficiles sans les doter des moyens nécessaires. C'est une garantie d'échec. C'est une illusion que de croire qu'il vaut mieux avoir une présence sur le terrain que de ne rien faire. En effet, si l'on ne dote pas cette présence des moyens nécessaires à sa mission, on risque fort non seulement d'aboutir à un échec, mais encore de créer dans la population des attentes qui seront déçues. Pire encore, on compromet la crédibilité du maintien de la paix et on affaiblit l'organisation qui s'en est chargée.

17. Mettre en place les capacités nécessaires est à la fois une question de volonté politique et de ressources. Le manque de volonté politique porte atteinte à la crédibilité, et le manque de ressources aggrave le problème en compromettant la capacité d'une mission à s'acquitter de son mandat. Dans l'un et l'autre cas, il faudra prendre des décisions difficiles, parce que les ressources sont limitées et que leur affectation à la mise en place d'une capacité de maintien de la paix aura nécessairement des conséquences pour les autres priorités du Programme décennal de renforcement des capacités de l'Union africaine issu du Sommet mondial de 2005 (résolution 60/1 de l'Assemblée générale).

18. Dans un contexte de complexification croissante des mandats et de multiplication des attentes, il faut s'attendre à une concurrence de plus en plus vive pour les ressources disponibles. Il s'ensuit que les acteurs du maintien de la paix et de la sécurité devront absolument collaborer entre eux dans le cadre de partenariats efficaces s'ils veulent réaliser leurs objectifs. Des progrès ont déjà été accomplis dans ce sens, et les organisations et les États membres concernés ont acquis une bien meilleure connaissance des exigences du travail en commun, mais les arrangements qu'ils ont mis en place sont encore incertains et restent souvent ponctuels. Et ils ne sont pas toujours le fruit d'une vision stratégique commune.

19. Il importe de veiller à ce que le maintien de la paix ne soit pas considéré comme une panacée, et cela d'autant plus que la demande de capacités de maintien de la paix ne diminuera probablement pas dans l'avenir prévisible. Il importe donc non seulement de développer une vision stratégique commune, mais encore inscrire cette vision dans le cadre plus large de la prévention des conflits, du maintien de la paix et des activités de relèvement après les conflits. Les missions de maintien de la paix ne doivent pas être une solution par défaut. Il faut y recourir à bon escient et seulement une fois qu'on s'est entendu clairement sur les objectifs à atteindre, sur la façon dont les activités envisagées soutiendront le processus politique et la reconstruction à long terme, et sur la mobilisation des ressources nécessaires. Si tout cela n'est pas clairement réglé, les missions risquent en effet de se retrouver sans direction et de contribuer au problème plutôt qu'à la solution.

20. La sécurité est la condition du développement durable à long terme, et cela n'est nulle part plus évident qu'en Afrique, où les conflits continuent de faire obstacle aux aspirations des populations. Il faut trouver une solution à ce problème, et cela pas seulement dans l'intérêt de l'Afrique, car, dans un monde de plus en plus

globalisé, ce genre de problème a des conséquences pour la communauté internationale tout entière.

III. Paix et stabilité en Afrique

21. Depuis 1948, l'ONU a déployé 63 missions de maintien de la paix, dont près de la moitié en Afrique. Des soldats africains ont participé à toutes ces missions, sauf 10. Les Casques bleus déployés en Afrique représentent aujourd'hui près de 75 % des Casques bleus de l'ONU dans le monde, et 40 % de ces derniers sont fournis par des pays d'Afrique. Le budget de l'ensemble des opérations de l'ONU déployées sur le continent africain s'élevait à 5 milliards 162 millions de dollars en 2008.

22. Ces dernières années ont vu un renforcement de la coopération et des arrangements entre organisations internationales et régionales. Dans le contexte africain, le Partenariat stratégique Afrique-Union européenne et la Déclaration commune ONU-Union africaine du 16 novembre 2006 représentent certes deux avancées majeures, mais les idéaux qu'ils proclament restent à concrétiser, de même qu'il reste à mettre en place des mécanismes concrets et fonctionnels; il en est de même des relations en train de s'établir entre l'Union africaine et les organisations sous-régionales du continent. Au cœur de ces relations se trouve l'idée que les communautés économiques régionales constituent les éléments de base de l'architecture africaine de paix et de sécurité. L'engagement aux côtés de l'Afrique doit donc impliquer l'ensemble de ces éléments constitutifs. Il doit s'appuyer sur de solides fondations qui permettent de garantir que les actions engagées seront à la hauteur des circonstances. Il peut s'agir du déploiement d'une mission de l'Union africaine aussi bien que d'une action qui exige des moyens supérieurs à ceux dont pourrait disposer l'Afrique, et qui prendrait la forme d'une mission de l'ONU ou d'une coalition multinationale. La mise en place d'une capacité africaine renforcée n'éliminera pas la nécessité de faire appel, dans certains cas, à d'autres formes d'engagement de la communauté internationale; mais elle élargira la gamme des options disponibles et permettra de mieux exploiter les avantages comparatifs de l'Union africaine et des organisations sous-régionales.

23. Pour faire sa part, l'Union africaine a élaboré une architecture africaine de paix et de sécurité qui comprend toute une gamme d'activités de prévention des conflits appuyées par un Groupe des Sages, un Système d'alerte rapide à l'échelle du continent, les cinq unités d'intervention sous-régionales qui composent la Force africaine en attente, et le Conseil de paix et de sécurité, qui est le principal organe directeur dans ce domaine. Le financement de ces organes et activités représente un défi majeur, mais il est loin d'être le seul. Cette structure n'est pas encore définitive, mais la Commission de l'Union africaine a du mal, malgré tous ses efforts, à satisfaire une demande en pleine croissance, notamment du fait des attentes suscitées par une capacité dont on voudrait qu'elle puisse répondre rapidement et de façon crédible à une situation comme celle qu'a connue le Rwanda.

IV. Enseignements tirés des missions de maintien de la paix en Afrique

24. L'Union africaine et les organisations sous-régionales du continent ont déployé huit opérations de maintien de la paix depuis 1989 : au Libéria (1990-1993), en Sierra Leone (1997-1999), en Guinée-Bissau (1999), en Côte d'Ivoire (2003-2004), au Burundi (2003-2004 et depuis 2007), au Darfour (2004-2007), aux Comores (2008) et en Somalie (depuis 2007). Sur ces huit opérations, quatre ont débouché sur des missions sous direction onusienne et une, qui est toujours en cours, a pris la forme d'une opération hybride ONU/Union africaine. Sur les huit sociétés concernées, six ont renoué avec la paix, mais toutes continuent d'accueillir des missions de maintien ou de consolidation de la paix.

25. Il y a des enseignements à tirer de ces missions, au premier rang desquels figure la nécessité de mettre en place une capacité d'appui aux opérations. Sur ce plan, les problèmes qui se posent à l'Union africaine sont en gros les mêmes que ceux qui se posent à l'ONU, puisqu'il s'agit d'être en mesure de constituer et de déployer des missions dotées de moyens suffisants dans les délais voulus. Il importe en effet de mettre à la disposition des missions les moyens dont elles ont besoin, faute de quoi on risque de leur donner un mandat qu'elles ne pourront pas remplir, avec pour résultat un déploiement au compte-gouttes qui se révélera à long terme plus coûteux non seulement en ressources, mais encore en termes d'impact sur la population du pays concerné. Les exemples du Darfour et de la République démocratique du Congo illustrent amplement les conséquences d'un déficit de capacité.

26. L'ONU s'est trouvée confrontée aux mêmes problèmes d'efficacité et a pris des mesures pour les résoudre : elle a élaboré des directives relatives au maintien de la paix; réformé son organisation et ses procédures pour renforcer sa capacité institutionnelle; mis en place des stocks stratégiques pour déploiement rapide; et créé une autorisation d'engagement de dépenses préalable au mandat pour pouvoir financer sans délai le lancement d'une mission.

27. Les missions africaines ont certes montré l'intérêt d'interventions rapides qui apportent la stabilité initiale nécessaire à une solution à long terme, mais les contraintes qui pesaient sur elles ont souvent limité leurs ambitions ainsi que leur capacité de s'acquitter de leur mandat. Il y a bien sûr l'insuffisance des moyens mis à leur disposition; mais il faut aussi signaler les difficultés auxquelles se sont heurtées ces missions pour ce qui est de jeter les fondations d'un règlement à long terme du conflit, difficultés qui n'étaient pas entièrement une question de moyens. L'accent était mis en effet sur le déploiement de militaires, peu de moyens étant réservés pour résoudre les problèmes plus larges de l'après-conflit ou pour assurer une étroite coordination avec les autres organismes présents dans le pays, avec pour résultat que le mandat de ces missions était mis en œuvre de façon séquentielle plutôt que simultanée. Or il est essentiel qu'une mission ait la capacité, dès le départ, à la fois d'inscrire son action dans un cadre général et durable et de coordonner sa planification avec les autres acteurs concernés.

28. Le succès du déploiement de la mission de l'Union africaine dans les Comores montre, a contrario, que le problème de la capacité ne se pose pas avec la même acuité lorsque les objectifs visés sont bien définis et limités. Cette mission avait un objectif bien défini – restaurer l'autorité de l'Union des Comores sur l'île

d'Anjouan –, une durée limitée et des moyens suffisants, ce qui a permis à l'Union africaine de faire la preuve qu'elle pouvait réussir ce genre de déploiement. Il ne s'agit pas ici de suggérer que l'Union africaine devrait se limiter à des opérations de petite envergure, mais de souligner l'importance que revêt une juste adéquation entre les objectifs et les moyens mis en œuvre, c'est-à-dire la capacité.

29. Si les missions africaines ont pu stabiliser certaines situations et apporter une première réponse, leur capacité de s'engager de façon soutenue à long terme a été limitée. Nonobstant les difficultés qu'elles ont pu éprouver à inscrire leur action dans un cadre de long terme, dans les cas où elles ont servi de précurseurs à des opérations plus fournies et plus robustes de l'ONU, elles ont au moins réussi à lancer le processus de retour à une stabilité durable, mais non sans quelques autres problèmes importants dont les exemples ci-après donneront une idée.

30. Les opérations déployées par la Communauté des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) illustrent plusieurs des problèmes auxquels sont confrontées les organisations régionales dans leurs déploiements. Ces problèmes ont fait l'objet en 2005 d'une analyse rétrospective¹ qui a conclu que, à l'époque de ses premiers déploiements, la CEDEAO avait sous-estimé la complexité de ces déploiements et qu'elle ne disposait pas des capacités nécessaires pour appuyer une opération de façon soutenue, et notamment d'unités fort importantes comme les unités aérienne, médicale, du génie et des transmissions. Cette situation était exacerbée par le déficit de capacités des pays qui lui fournissaient ses contingents, déficit qui faisait rapidement sentir ses effets sur l'ensemble de la mission concernée et compromettrait par conséquent l'efficacité de l'action régionale. Ces problèmes étaient connus depuis le début des années 90, mais ils ont persisté jusqu'aux déploiements plus récents de la CEDEAO en Côte d'Ivoire en décembre 2002 et au Libéria en août 2003, qui n'ont pu se faire sans une assistance considérable de la part de partenaires extérieurs.

31. Le déploiement de la Mission de la CEDEAO au Libéria (ECOMIL) offre un bon exemple de coopération entre la CEDEAO et l'ONU, dans la mesure où le Conseil de sécurité, par sa résolution 1497 (2003), a autorisé l'utilisation de ressources de l'ONU pour faciliter le déploiement d'un premier bataillon nigérian qui venait de finir son tour de service au sein de la Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL). Bien que ce bataillon ait pu servir d'avant-garde au déploiement de l'ECOMIL, cette dernière est restée très sous-équipée en termes de moyens de transport, de transmissions, de services médicaux et de capacité logistique. Cela a considérablement limité son action. Par exemple, l'Accord d'Accra, qui faisait obligation aux forces du Gouvernement, du Mouvement pour la démocratie au Libéria (MODEL) et des Libériens unis pour la réconciliation et la démocratie (LURD) de se cantonner aux positions qu'elles occupaient à la date du cessez-le-feu et d'ouvrir complètement aux organismes humanitaires l'accès aux territoires sous leur contrôle, avait chargé l'ECOMIL de vérifier que ces forces se conformaient bien à cette obligation. Or l'ECOMIL ne disposait pas des capacités nécessaires pour se déployer au-delà des environs immédiats de Monrovia et de quelques grands axes. Il ne faut pas voir là une critique de la contribution de l'ECOMIL à la stabilisation du Libéria – les missions de l'ONU connaissent les

¹ *Lessons from ECOWAS Peacekeeping Operations: 1990-2004*, rapport d'un atelier de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, tenu à Accra les 10 et 11 février 2005, Kofi Annan International Peacekeeping Centre, mars 2005.

mêmes difficultés –, mais un exemple des problèmes auxquels sont confrontées les missions lorsqu'on les déploie sans les doter de moyens suffisants. En fait, il a fallu beaucoup de temps, même après que la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL) eut pris le relais de l'ECOMIL, pour porter les capacités au niveau voulu, et pendant tout ce temps la mission n'était pas en mesure de s'acquitter pleinement de son mandat.

32. Le déploiement de la Mission de l'Union africaine au Soudan (MUAS) a présenté de nombreux problèmes similaires, aggravés par les aléas du processus politique, mais il est certain que ce déploiement a permis par lui-même d'apporter le minimum de stabilité indispensable pour mettre en place une approche à long terme. Une étude² menée à la fin de 2006 sur les enseignements que la Force africaine en attente pouvait tirer de la Mission de l'Union africaine au Soudan a abouti aux conclusions suivantes :

a) Il y avait un déficit de planification pendant les premières phases de la Mission, et les mesures prises par la suite pour développer la capacité de planification ont été insuffisantes;

b) La structure de la Mission au niveau du terrain n'était pas claire et ne lui permettait pas de gérer convenablement les relations entre les composantes militaire, civile et de police de ce qui devait rapidement devenir une mission pluridimensionnelle;

c) La capacité de gestion stratégique présentait des faiblesses tant au niveau de la Commission de l'Union africaine qu'à celui des organes consultatifs des États membres;

d) Il n'y avait pas de véritables mécanismes de gestion au niveau opérationnel;

e) La Mission n'avait ni les outils ni le savoir-faire nécessaires pour gérer ses relations avec tout l'éventail des acteurs extérieurs, notamment les communautés locales, le Gouvernement soudanais, les partenaires et les organismes extérieurs;

f) L'appui logistique et la capacité de gestion des fonctions logistiques étaient insuffisants;

g) La Mission manquait de moyens dans le domaine crucial de l'informatique et des communications, problème aggravé par le manque de clarté des filières de remontée de l'information entre le terrain et la Commission de l'Union africaine;

h) Il y avait des problèmes de constitution de la Force et de gestion du personnel; et

i) Il y avait une dépendance quasi totale à l'égard des partenaires extérieurs pour le financement de la Mission, ainsi qu'une dépendance excessive à l'égard de leurs conseils techniques, ce qui entraînait toute sorte de contraintes, de délais et d'ambiguïtés politiques.

33. Il est certain que nombre de ces problèmes ont été aggravés par des facteurs politiques et géographiques échappant au contrôle de la Mission et qu'un travail

² *The AU in Sudan: Lessons for the African Standby Force*, Académie internationale de la paix, octobre 2006.

considérable de mise à niveau a été effectué par la suite. Il n'en reste pas moins que l'Union africaine ne dispose toujours pas de la capacité institutionnelle nécessaire pour résoudre tous ces problèmes, même si le déploiement de la MINUAD l'a soulagée du souci d'avoir à gérer la MUAS.

34. Il convient de signaler un autre problème important, qui est l'absence de système effectif de remboursement du coût des contingents et du matériel. Il s'ensuit une diminution des capacités des pays concernés, qui ne sont pas en mesure de remplacer leur matériel militaire. Il s'ensuit aussi une réticence croissante de leur part à mettre du matériel militaire à la disposition des missions de maintien de la paix de l'Union africaine.

V. La nécessité d'une relation stratégique claire entre l'ONU et l'Union africaine

35. La Charte des Nations Unies reconnaît le rôle des arrangements régionaux pour traiter des questions relatives à la paix et à la sécurité internationales. Cela est le point de départ de la mise en place d'un partenariat plus solide entre l'ONU et l'Union africaine. Le Conseil de sécurité et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, dans le communiqué publié en tant qu'annexe II au rapport du Conseil de sécurité daté du 11 juillet 2007 (S/2007/421 et Corr.1), se sont engagés à instaurer des relations plus solides et mieux structurées entre leurs institutions respectives. Ils sont convenus aussi d'avoir à l'esprit qu'en prenant des initiatives pour promouvoir la paix et la sécurité en Afrique, l'Union africaine agit aussi au nom de la communauté internationale, aux termes du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies. Ces relations évoluent de façon positive, mais le niveau nécessaire d'engagement stratégique pour appuyer une approche commune n'a pas encore été atteint. Pour cela, il est nécessaire de clarifier les relations entre le Conseil de sécurité et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine.

36. Le Conseil de sécurité de l'ONU a la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité. Les organisations régionales et sous-régionales agissent en son nom pour résoudre les conflits, mais il est nécessaire de faire en sorte qu'elles soient capables d'exercer leur avantage comparatif pour lancer une opération avant qu'une situation ne se prolonge.

37. Il est nécessaire de répondre aux crises en temps voulu et de façon efficace, en particulier dans les cas de crimes de guerre, de génocide, de crimes contre l'humanité et de situations humanitaires de grande ampleur. Pour y parvenir, il faut répartir les tâches plus clairement en tirant parti de l'avantage comparatif des différentes organisations.

38. Le Conseil de sécurité de l'ONU appuie clairement une coopération accrue entre l'ONU et les organisations régionales, mais il n'a pas examiné cette question de façon systématique. Au lieu de cela, il a examiné différentes situations et, en conséquence, n'a pas encore élaboré un cadre de coopération clair. Cela est conforme à sa responsabilité principale qui est d'examiner les questions relatives au maintien de la paix et de la sécurité, mais il en a découlé un manque de clarté des relations stratégiques entre le Conseil de sécurité de l'ONU et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine.

39. Le partenariat devrait viser à la fois à influencer les États Membres de la région directement ou par l'intermédiaire des organisations sous-régionales et à élaborer des mécanismes qui appuient une coordination plus attentive en faisant face aux questions d'intérêt commun. En précisant la division de la responsabilité, il importe de ne pas donner l'impression que l'ONU sous-traite le maintien de la paix à l'Union africaine. L'objectif devrait être de maximiser les atouts de l'Union africaine pour ce qui est de sa contribution à la prévention des conflits, la médiation, sa capacité de satisfaire des besoins plus limités tels que la médiation et le rétablissement de l'ordre constitutionnel dans l'Union des Comores et, enfin, sa capacité d'agir en premier lieu dans le cadre des missions de grande ampleur des Nations Unies.

40. Des relations stratégiques renforcées conduiront à une meilleure compréhension mutuelle, à l'élaboration d'approches communes face aux questions et à une bien meilleure continuité, en particulier lorsqu'il est prévu que l'on passe d'une mission de l'Union africaine à une mission des Nations Unies, question qui a des implications à la fois politiques et potentiellement financières. Toutefois, adopter une position commune n'est que la phase initiale du processus car il reste ensuite à la planifier et la mettre en œuvre.

41. Des relations plus étroites entre le Conseil de sécurité de l'ONU et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine pourraient aider à établir une vision stratégique, mais celle-ci doit être étayée par des relations tout aussi solides entre le Secrétariat de l'ONU et la Commission de l'Union africaine. Ces cinq dernières années, des progrès considérables ont été enregistrés sur ce plan et une coordination régulière est assurée à différents niveaux. Cela se produit en grande partie dans le contexte de questions spécifiques, mais il pourrait être utile pour les deux organisations de disposer d'un mécanisme plus permanent, peut-être en prenant comme modèle le Comité directeur ONU/Union européenne. Toutefois, pour que la coordination soit vraiment efficace, il faut que les organisations respectives soient dotées des capacités voulues.

42. Le Sommet mondial de 2005 et le Groupe de la paix et de la sécurité du programme décennal de renforcement des capacités constituent le cadre d'une grande partie de l'assistance fournie par l'ONU à l'Union africaine. Le Groupe de la paix et de la sécurité, dirigé par le Département des affaires politiques du Secrétariat de l'ONU, couvre toute une gamme de programmes de renforcement des capacités dans les domaines de la prévention des conflits et du maintien de la paix. Par l'intermédiaire de son équipe d'appui aux activités de paix de l'Union africaine, le Département des opérations de maintien de la paix continue de s'occuper du développement des capacités de maintien de la paix, en particulier du développement de la mise en place de la Force africaine en attente. Une assistance supplémentaire a été fournie pour satisfaire des besoins de planification plus immédiats tels que l'AMISOM, parce que les structures de l'Union africaine demeurent insuffisantes pour s'acquitter d'une telle tâche. C'est certes utile, mais cela ne dote pas l'Union africaine des capacités à long terme voulues pour planifier, déployer et gérer des missions au niveau du continent et des sous-régions.

43. On a beaucoup parlé du principe de la prise en main par l'Afrique de l'architecture africaine de paix et de sécurité. Néanmoins, il est difficile d'assurer cette prise en main en complétant la Commission de l'Union africaine par un appui

extérieur. Cela ne peut se faire qu'en mettant en place des structures et procédures locales appuyées par des mécanismes de financement efficaces.

44. Les modalités sur lesquelles faire fond pour renforcer les relations entre le Conseil de sécurité de l'ONU et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine doivent être bénéfiques pour les deux entités; il faudra pour cela déployer des efforts considérables à la fois pour ce qui est d'établir avec précision les questions qui sous-tendent les relations et d'identifier les réponses concrètes permettant aux deux entités de collaborer plus étroitement; c'est le plus important pour établir un partenariat plus efficace pour s'occuper des questions inscrites aux programmes de travail conjoints.

VI. Les besoins en capacités institutionnelles

45. Il est généralement admis que l'Union africaine et ses sous-régions ont su réagir rapidement dans la plupart des cas. Elles auraient pu faire encore plus si elles avaient bénéficié de l'appui voulu. Il ne suffit pas de mettre l'accent sur le matériel et les moyens financiers pour apporter une réponse plus globale aux questions touchant la paix et la sécurité et il convient de souligner que rien ne peut remplacer des solutions politiques à long terme. Cela passe par la création de capacités complémentaires, notamment des mécanismes de prévention des conflits plus efficaces, tels que des mécanismes d'alerte précoce et de médiation, ainsi que par la reconstruction et le développement.

46. L'Union africaine doit s'acquitter de deux tâches : construire ses institutions et trouver une issue aux crises. En s'attelant à la seconde tâche, il importe de ne pas sacrifier la première. Il est remarquable que l'Union africaine ait pu faire autant de choses alors que ses institutions sont loin d'être au complet. Il s'agit toutefois d'une situation qui n'est pas viable à long terme et qui tôt ou tard se traduira par un revers majeur.

47. La faiblesse institutionnelle de l'Union africaine s'explique pour une bonne part par le fait qu'il s'agit d'une organisation en transition. Les structures et procédures léguées par l'Organisation de l'Unité africaine ne sont pas adaptées à la démarche de plus en plus volontariste de l'Union africaine. Celles mises en place à Maputo en 2003 ont pâti du flou qui entourait les programmes et objectifs de la Commission de l'Union africaine et il n'a pas été possible de pourvoir les postes approuvés du fait de l'inefficacité des procédures de recrutement et de l'application de quotas³. Bien souvent, il n'a pas été possible d'attirer et de conserver du personnel doté des qualifications voulues, en raison de la rigidité des procédures de gestion des ressources humaines et des conditions d'emploi offertes par l'Union africaine, ce qui a compliqué le renforcement des capacités et entraîné une dépendance à l'égard d'une aide extérieure. Il convient d'accorder un rang de priorité élevé au renforcement des capacités institutionnelles, question d'une importance cruciale, afin de régler le problème des ressources humaines.

48. Seul un petit nombre des 53 postes destinés au Département de la paix et de la sécurité, qui ont été approuvés en 2003 par les participants au Sommet de l'Union africaine, a été pourvu, ce qui pose des difficultés en ce qui concerne le maintien de

³ Rapport du groupe indépendant de haut niveau chargé de l'audit de l'Union africaine par l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine, par. 130 et 131.

la paix, en particulier à la Division des opérations d'appui à la paix, laquelle n'est dotée que de 12 postes. Des solutions ponctuelles ont été trouvées pour soutenir certaines opérations, mais le manque de continuité ne va pas dans le sens de la constitution de capacités permanentes.

49. Si la Commission de l'Union africaine entend élargir ses activités de maintien de la paix de façon appropriée et se doter d'une stratégie intégrée pour régler les conflits, il lui faudra revoir fondamentalement son interprétation de la doctrine et changer sa démarche. Cela passera par une coopération interdépartementale et interdisciplinaire et par le renforcement des compétences voulues pour mettre sur pied et administrer des opérations de maintien de la paix.

50. Le Groupe d'experts sait que l'étude des besoins structurels de la Division des opérations d'appui à la paix qui a eu lieu au début de 2008 a confirmé l'insuffisance des structures et de la dotation en effectifs. La Commission de l'Union africaine examine actuellement les conclusions de l'étude dans le cadre de ses besoins généraux en effectifs. Il est indispensable que toute restructuration à laquelle il serait procédé permette à l'Union africaine de se doter d'une structure de maintien de la paix véritablement intégrée.

VII. L'architecture africaine de paix et de sécurité

51. Malgré des lacunes structurelles et des retards dans certains domaines, des progrès ont été accomplis en ce qui concerne la mise au point de l'architecture africaine de paix et de sécurité. Il y a des disparités notables en ce sens que certains États membres de l'Union africaine sont plus à même que d'autres d'appuyer la réalisation des objectifs fixés. L'architecture peut transformer de façon radicale les solutions envisagées pour faire régner la paix et la sécurité en Afrique, encore qu'il existe des interrogations quant à l'enchaînement de certains de ses objectifs et à l'efficacité avec laquelle des institutions en devenir peuvent maîtriser le processus. Si l'architecture n'est pas dotée de structures appropriées, la Commission de l'Union africaine court le risque d'être submergée par des demandes ne souffrant aucun retard et des intérêts à long terme, au détriment du processus global.

52. En ce qui concerne les besoins immédiats, l'accent est mis sur le renforcement des capacités de maintien de la paix sous forme d'une Force africaine en attente. Les ministres africains de la défense et les responsables de la défense et de la sécurité ont approuvé la première phase des opérations lors de leurs réunions en mars 2008. Depuis, la deuxième phase a été lancée; elle consiste à planifier la constitution de la Force et s'achèvera en 2010 par une évaluation majeure des progrès accomplis qui bénéficiera de l'aide de l'Union européenne et d'autres partenaires associés au renforcement des capacités.

53. La mise sur pied de la Force africaine en attente est une entreprise de grande ampleur et il ne faudrait pas grand-chose pour la faire échouer; à cet égard, il faut que l'Union africaine prenne véritablement les choses en mains et fixe les objectifs à atteindre; il faut aussi que la clarté et le réalisme sous-tendent ses efforts. Certains aspects majeurs, tels que la logistique, la capacité de parvenir au niveau de préparation annoncé, les questions liées au commandement et au contrôle, la capacité structurelle et les capacités civiles, sont encore flous; des mesures ont certes été prises pour régler nombre de ces problèmes, mais il faut parvenir à plus de

clarté sans tarder. Il est tout aussi important que les donateurs s'abstiennent d'inciter la Commission de l'Union africaine à aller plus vite qu'elle ne le peut.

54. Il est indispensable de prendre acte du rôle des femmes à tous les niveaux dans le cadre de l'architecture africaine de paix et de sécurité, qu'il s'agisse de la prévention des conflits, des opérations de maintien de la paix ou de la reconstruction après un conflit.

VIII. Les besoins en ressources

55. Il faut envisager les moyens financiers et les ressources nécessaires dans le cadre plus vaste de l'architecture africaine de paix et de sécurité. Une large part du financement servira à appuyer le concept de Force africaine en attente, qui est fondé sur cinq capacités régionales intégrées dans un cadre continental commun.

56. L'examen des moyens financiers et des ressources nécessaires à la mise sur pied de la Force africaine en attente montre qu'il y a en fait trois types de besoins qui correspondent à la mise en place des institutions qui sous-tendront la Force à l'échelle du continent, à la création de celles qui étayeront la Force dans les cinq sous-régions et à l'institution des mécanismes destinés aux pays qui fourniront des contingents. Il faudra aussi soutenir les besoins opérationnels à court terme sans compromettre la capacité de renforcer les capacités permanentes. Étant donné l'ampleur des moyens requis, il serait déraisonnable d'envisager un mécanisme capable de répondre aux trois types de besoins. Cela ne serait ni la méthode la plus efficace ni la solution la plus adaptée au concept sous-tendant la Force africaine en attente. Il convient donc de mettre l'accent sur la constitution d'une capacité suffisante pour donner les moyens à l'Union africaine de mettre en œuvre l'architecture africaine de paix et de sécurité.

57. À mesure que les capacités se mettent en place, il faut veiller à ce que des mécanismes de financement et de soutien logistique améliorés aillent dans le sens d'initiatives complémentaires et concertées plus efficaces. Il faut mettre l'accent sur une action coordonnée de la part de la communauté internationale et aller au-delà d'un appui destiné à aider l'Union africaine à déployer des missions. Il convient de renforcer les opérations de maintien de la paix dirigées par l'Union africaine, mais cela ne doit pas empêcher la communauté internationale de continuer à apporter un concours plus actif si la situation l'exige.

IX. Financement

58. Les missions de l'Union africaine ont été financées jusqu'à présent au moyen de contributions volontaires qui ont pris la forme de contributions financières ou de contributions en nature versées par des donateurs. Il s'agit d'arrangements spéciaux qui ne se prêtent pas à une programmation à long terme et qui sont associés à des conditions particulières concernant la comptabilité, la communication de l'information et l'audit imposées par les donateurs. L'Union africaine reçoit actuellement plus de 130 contributions différentes, chacune assortie de ses propres conditions de communication de l'information et de suivi. Compte tenu de l'insuffisance des structures de l'Union africaine, cela représente une lourde charge. Les mécanismes de la Commission de l'Union africaine n'ont pas été conçus pour

répondre à des exigences aussi variées et aussi nombreuses. Il serait bon que tout nouveau mécanisme soit aussi simple que possible et uniformise les modalités de communication de l'information.

59. S'il a certes facilité le déploiement des missions, l'appui des donateurs n'a quand même pas répondu à tous les besoins. Le fait d'être tributaire de sources de financement imprévisibles signifie que l'on ne peut garantir la disponibilité de moyens essentiels, ce qui remet en cause les hypothèses de planification. Cela a un effet dissuasif sur les pays, qui ne sont guère enclins à fournir des contingents à des missions dotées de ressources insuffisantes, tout particulièrement s'il n'y a aucune garantie d'obtenir un remboursement régulier. L'appui des donateurs, qu'il soit d'ordre financier ou en nature, peut faciliter telle ou telle opération mais ne contribue pas au renforcement des capacités à long terme. Une fois les besoins de l'opération satisfaits, les donateurs cessent généralement leur appui.

60. En ce qui concerne l'importance d'un engagement à long terme, il convient de noter l'Instrument financier pour la paix en Afrique mis sur pied par l'Union européenne afin de donner à l'Union africaine et à d'autres organisations régionales les moyens nécessaires pour créer des structures de rétablissement et de maintien de la paix efficaces.

X. Financement des missions de maintien de la paix entreprises sous mandat des Nations Unies

61. Ayant étudié différentes options, le Groupe d'experts souligne qu'elles ont toutes un point commun : dans tous les cas l'amélioration des mécanismes de financement doit s'accompagner d'un renforcement des organes de gestion financière de l'Union africaine.

62. Pour simplifier, on peut ranger les options dans deux grandes catégories fondées l'une sur des contributions volontaires, l'autre sur des contributions obligatoires. Au fait que chacune comporte un certain nombre de variantes s'ajoutent diverses considérations concernant plus directement le soutien logistique que les mécanismes de financement proprement dits. De manière générale, la première solution semble mieux adaptée à la création de capacités permanentes et la seconde à l'apport aux missions des moyens opérationnels dont elles ont besoin.

63. La mise en recouvrement par l'ONU de contributions obligatoires est la solution qui vient à l'esprit en premier : c'est le moyen d'assurer de manière prévisible et aussi longtemps que nécessaire le financement des missions de l'Union africaine autorisées par le Conseil de sécurité. La considération fondamentale en la matière est le rôle prééminent du Conseil de sécurité, qu'il importe de renforcer tout en ménageant la plus grande latitude possible à l'échelon régional. Toute proposition de financement à l'aide de contributions obligatoires doit prévoir la mise en place de mécanismes de redevabilité appropriés.

64. Le Groupe d'experts recommande de recourir au cas par cas à la mise en recouvrement de contributions par l'ONU pour appuyer, pendant six mois au plus, les opérations de maintien de la paix de l'Union africaine autorisées par le Conseil de sécurité. L'essentiel de cet appui devrait être apporté en nature, au moins dans un premier temps. Il pourrait couvrir le transport de troupes, le coût des contingents, les transmissions et différentes formes de soutien logistique. Le Groupe estime que cet

arrangement serait avantageux aussi bien pour l'ONU que pour l'Union africaine : capable de réagir rapidement, celle-ci fournirait la réponse initiale, qui serait suivie d'une intervention à plus long terme de l'ONU. Cette solution suppose que l'Union et le Conseil de sécurité conviennent des modalités du transfert à l'ONU de la responsabilité de la mission. Dans cette formule, il faudrait aussi veiller à ce que la mission établie par l'Union respecte aussi rigoureusement que possible les normes de l'ONU, ce qui, bien entendu, faciliterait la transition.

65. Cet arrangement pourrait constituer le mode de financement plus prévisible recherché, s'il est manifeste que l'ONU est appelée à prendre le relais. En revanche, si cette éventualité n'est pas claire ou si le Conseil de sécurité est indécis, il ne peut être envisagé. En pareil cas, l'Union africaine continuera très probablement de dépendre des donateurs, comme par le passé.

66. Le Groupe d'experts attache beaucoup de prix à la notion de prise en main par l'Afrique et juge très important que les États membres de l'Union augmentent leurs propres contributions financières aux opérations de maintien de la paix. L'institution par l'Union africaine de contributions statutaires à cet effet est une possibilité qui a fait l'objet de plusieurs débats. Le Groupe y voit un objectif dont il faudrait se rapprocher progressivement, en tenant compte de la multiplicité des besoins, de la capacité de paiement des États membres et de la conjoncture économique. Un premier pas pourrait être le relèvement du montant du Fonds pour la paix de l'Union africaine.

XI. Financement du renforcement des capacités

67. Le Groupe d'experts recommande également que l'Union africaine se dote d'un plan global pour la constitution d'une capacité permanente. Ce plan, qui devrait comporter des objectifs et des échéances, aurait pour objet d'étoffer les capacités de planification, de gestion et d'administration dont l'Union a besoin pour appuyer des opérations de maintien de la paix et mener les diverses activités associées à la prévention et au règlement des conflits et à la reconstruction après les conflits. Le Groupe recommande de le financer en créant à cette fin un fonds d'affectation spéciale multidonateurs, qui regrouperait les apports provenant des différentes sources de financement. Un document normalisé serait mis au point pour rendre compte de ses utilisations à tous les donateurs. Le fonds s'efforcerait de mobiliser des ressources additionnelles auprès de donateurs existants ou de nouveaux donateurs.

68. Il faudrait créer un conseil d'administration du fonds qui aurait pour tâche de définir les grandes orientations du plan, de faire des recommandations concernant les modalités de financement des activités prévues par celui-ci et de contrôler l'emploi des ressources du Fonds. Cet organe se composerait de 11 membres, dont 5 seraient nommés par le Président de la Commission de l'Union africaine, 1 par le Secrétaire général de l'ONU et 1 par chacun des 5 principaux donateurs au Fonds. Le secrétariat du conseil d'administration aurait son siège à Addis-Abeba.

69. Le Groupe d'experts recommande que le fonds soit administré par un organisme désigné par le conseil d'administration, qui ait, comme le PNUD, l'expérience de la gestion de fonds d'affectation spéciale multidonateurs. Le conseil devrait également désigner un agent de réalisation. L'entière responsabilité de l'administration et de la gestion du fonds serait transférée à l'Union africaine dès

que celle-ci se serait dotée de la capacité de gestion administrative et financière nécessaire. Pour que ce transfert puisse être effectué, conformément au principe de la prise en main par l'Afrique, la mise en place de cette capacité serait inscrite au nombre des priorités du plan. Un premier bilan des progrès accomplis serait dressé deux ans après la création du fonds.

70. Il faudrait par ailleurs étudier la possibilité d'instituer une synergie plus étroite entre les initiatives de développement du secteur privé et le maintien de la paix, en faisant l'inventaire de leurs complémentarités.

XII. Besoins en matière de soutien logistique

71. La manifestation la plus visible des problèmes soulevés par le caractère trop imprévisible et aléatoire du financement est la difficulté de mise en place du soutien logistique que rencontrent, à tous les niveaux, les missions de maintien de la paix de l'Union africaine et celles organisées à l'échelon sous-régional. Cette situation influe directement sur la capacité de l'Union d'appuyer durablement une mission sur le théâtre d'opérations. L'Union est prête à mobiliser des troupes et a montré qu'elle pouvait le faire, mais la pénurie de moyens logistiques limite sensiblement sa capacité de monter des opérations de maintien de la paix.

72. Un problème majeur est en effet que la capacité de soutien logistique de l'Union reste tributaire des donateurs. Les ministres de la défense et de la sécurité ont apporté une amorce de solution en approuvant, en mars 2008, au cours d'une réunion organisée par la Commission de l'Union, un document-cadre définissant les grandes orientations. Toutefois, aucune réponse n'a encore été apportée à la question de savoir quelles devraient être la configuration définitive et les modalités de financement de cette capacité.

73. L'Union africaine a le choix entre deux grandes options pour la conception de sa capacité logistique permanente. La première, traditionnelle, repose sur la constitution d'importants stocks de matériel. La seconde s'inspire de pratiques novatrices, telles que les programmes d'appoint logistique civil, qui consistent à faire appel à des prestataires et offrent une solution à la fois plus souple et plus fiable.

74. Concrètement, la logistique exige des moyens institutionnels dont la mise en place devra être prévue dans le plan global de renforcement des capacités. Faute de disposer, comme le fait l'ONU, des structures, du personnel et des systèmes voulus pour appuyer le déploiement d'une opération, notamment en se procurant du matériel et en passant des marchés, l'Union africaine peut très difficilement apporter le soutien requis. Le problème est encore exacerbé par le nombre d'accords bilatéraux conclus entre ses membres et des donateurs. Précisément à cause de leur caractère bilatéral, ces accords échappent en grande partie à la maîtrise de l'Union, d'où le risque de graves déséquilibres dans le dispositif logistique.

75. Avec l'aide de partenaires internationaux, l'Union africaine doit étudier les moyens d'assurer le soutien logistique de ses opérations en évitant de constituer d'importants stocks de matériel dont l'utilisation est incertaine et l'entretien coûteux. L'Union peut tirer parti de l'expérience de l'ONU dans ce domaine, mais doit avoir conscience qu'elle n'y trouvera pas nécessairement un modèle parfait de soutien logistique totalement adapté à ses besoins. Elle doit se poser la question de

savoir s'il ne serait pas préférable dans son cas de passer des marchés auprès de prestataires capables de fournir des services d'appui logistique diversifiés, dans le cadre de programmes d'appoint logistique civil par exemple, et de recourir exclusivement à cette formule ou de la coupler avec des investissements limités en infrastructures et en stocks de matériel.

76. Si donc il n'est pas nécessairement souhaitable de copier fidèlement le dispositif logistique de l'ONU, en revanche on peut tirer de nombreux enseignements de l'expérience considérable qu'a celle-ci de la gestion d'activités de soutien logistique de grande ampleur. Il serait bon notamment d'étudier les modalités à retenir pour que l'Union africaine puisse bénéficier de l'expérience de la Base de soutien logistique des Nations Unies à Brindisi (Italie). L'instauration de relations de travail étroites entre les logisticiens de l'ONU et ceux de l'Union africaine pourrait être très fructueuse et pour que les premiers puissent transférer à leurs homologues leur savoir-faire en matière de procédures, on pourrait notamment envisager de loger une unité logistique de l'Union à la Base de soutien logistique des Nations Unies ou de procéder à des échanges de personnel. Il faudrait aussi examiner le rôle que pourrait jouer la plate-forme logistique d'Entebbe (Ouganda).

77. Les besoins en soutien logistique que suppose l'architecture africaine de paix et de sécurité sont gigantesques. Ils ne peuvent être satisfaits que dans le cadre d'un projet à long terme planifié de manière réaliste. Il faut procéder par étapes en fixant des repères pour le passage de l'une à l'autre, l'objectif étant de mettre en place une capacité logistique qui suive l'évolution de l'architecture. L'idéal serait que l'ONU et l'Union africaine s'attellent ensemble à ce projet, ce qui faciliterait la création à l'Union d'un noyau de personnel expérimenté et le transfert des meilleures pratiques. Il importe aussi d'organiser dans le cadre de ce processus des programmes complets de formation à l'intention du personnel de l'Union et des organisations sous-régionales.

78. La préoccupation majeure est la mise sur pied d'une capacité à l'Union africaine. Encore faut-il d'abord déterminer clairement comment se répartit la responsabilité du soutien logistique entre, d'une part, l'Union et les communautés économiques régionales, et d'autre part, entre celles-ci et les États membres. Ces derniers sont prêts à fournir des contingents, mais les équipements nécessaires pour que ceux-ci soient opérationnels leur font souvent défaut. S'ils n'ont pas les moyens d'équiper leurs troupes, de les déployer et d'assurer ensuite leur entretien, le déploiement de l'opération peut prendre du retard et, plus grave encore, celle-ci peut perdre de sa crédibilité, ce qui augmente les risques.

XIII. Coordination de l'appui au renforcement des capacités

79. Nonobstant les propositions avancées pour améliorer le financement et le soutien logistique des opérations, il est probable qu'en attendant la création des deux dispositifs que le Groupe recommande, les membres de la communauté internationale continueront de financer et d'appuyer un certain nombre de programmes et d'activités visant au renforcement des capacités de l'Union africaine. Une coordination efficace entre ceux qui apportent leur concours est indispensable dans tous les domaines d'activité pour éviter que leurs initiatives ne fassent double emploi ou n'entrent en concurrence. Le renforcement des capacités servira mieux

ses objectifs s'il répond à la demande et correspond aux besoins recensés par l'Union africaine que s'il est guidé par des considérations externes.

80. Les dispositifs déjà institués pour faciliter la coordination entre l'Union africaine et les partenaires qui l'aident à renforcer ses capacités continueront de jouer un rôle important dans le processus. Toutefois, il est évident que celui-ci est appelé à prendre un caractère de plus en plus technique. Aux étapes suivantes, il faudra faire appel à des experts dont les connaissances seront nécessaires dans divers domaines intéressant les différents partenaires. En conséquence, le Groupe d'experts recommande de mettre en place les mécanismes voulus pour que ses recommandations fassent l'objet d'un suivi, et de veiller à ce que l'ONU, l'Union africaine et leurs partenaires dans le renforcement des capacités y soient représentés.

XIV. Recommandations

81. Les recommandations du Groupe d'experts procèdent de l'idée qu'il faut renforcer la capacité de l'Union africaine en matière de maintien de la paix, pour qu'elle puisse aussi bien réagir rapidement en cas de crise que contribuer à stabiliser durablement le continent. Formulées sans jamais perdre de vue le principe de la prééminence du Conseil de sécurité de l'ONU dans les domaines de la paix et de la sécurité, elles ont pour objectif de le renforcer en aidant l'Union à se doter d'une capacité viable qui vienne étayer l'action du Conseil.

82. Avant d'aborder la question des besoins à satisfaire pour renforcer la capacité de l'Union africaine en matière de maintien de la paix, le Groupe d'experts souligne que l'instauration de relations stratégiques plus productives entre le Conseil de sécurité de l'ONU et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, ainsi qu'entre le Secrétariat de l'ONU et la Commission de l'Union est indispensable pour obtenir des résultats à long terme. L'ONU et l'Union africaine doivent impérativement adopter une vision stratégique commune qui permette de tirer parti de leurs avantages respectifs : la capacité de réaction rapide dans le cas de l'Union et la capacité d'action à long terme dans le cas de l'ONU. C'est aussi le moyen d'éviter que leurs initiatives ne se chevauchent ou ne se contrarient. Le Groupe recommande que les deux organisations procèdent ensemble à une évaluation stratégique afin de recenser les questions d'intérêt commun qui sous-tendent leurs relations et de mettre au point une forme de partenariat plus efficace pour le règlement des points figurant à leurs ordres du jour respectifs.

83. Outre qu'il faut définir les relations stratégiques entre l'ONU et l'Union africaine, il est très important également de clarifier les relations entre le Secrétariat de l'ONU et la Commission de l'Union. On sait que ces deux organes ont déjà des rapports de travail fructueux dans nombre de domaines, mais cette collaboration porte le plus souvent sur des questions spécifiques. Il est donc recommandé de mettre en place un dispositif plus structuré qui couvre l'ensemble des questions d'intérêt commun. Il est recommandé également de s'inspirer pour cela du modèle qu'offre le Comité de coordination ONU-UE sur la gestion des crises. Enfin, la possibilité de procéder à des échanges de personnel entre les deux organisations, déjà évoquée dans le passé, doit être étudiée de plus près, en particulier pour les services chargés de la gestion financière et de la logistique.

84. En matière de maintien de la paix, c'est l'Afrique qui a les besoins les plus importants, mais c'est elle aussi qui a le plus de difficultés à mobiliser des moyens à

la hauteur de sa volonté d'agir. Le Groupe d'experts en conclut que la solution la plus rationnelle pour la communauté internationale est de mettre en place un dispositif d'appui au maintien de la paix en Afrique sans vouloir nécessairement le généraliser ou en faire un précédent applicable à d'autres régions.

85. L'engagement de la communauté internationale doit être repensé à la lumière des circonstances actuelles. Le cercle des pays qui s'intéressent au sort de l'Afrique et sont prêts à contribuer à son développement et à sa sécurité s'est élargi. Conscient de cette évolution, le Groupe d'experts a eu de nombreux entretiens avec ces pays. Il les invite, comme ceux qui se sont déjà engagés, à accroître leur appui au maintien de la paix en Afrique et à contribuer au fonds qu'il est proposé de créer pour financer le renforcement des capacités. Il faut aussi encourager les États Membres d'autres continents à participer au maintien de la paix en Afrique, un moyen de faciliter la mise en place de la capacité africaine de maintien de la paix et d'avoir l'assurance qu'on disposera dans chaque cas des moyens d'action appropriés.

86. La création d'une capacité institutionnelle proportionnelle aux besoins à satisfaire est absolument indispensable pour que l'Union africaine puisse mettre en place l'architecture africaine de paix et de sécurité. Le vide qui existe actuellement dans ce domaine au sein de la Commission de l'Union est un obstacle important à l'établissement d'une capacité de maintien de la paix viable à l'échelle du continent. Le Groupe d'experts se félicite de l'action menée par l'Union africaine pour déterminer et établir les structures et procédures nécessaires, l'encourage à la poursuivre et invite ses partenaires pour le renforcement des capacités à l'appuyer en priorité.

87. L'établissement des structures et des procédures requises n'est qu'une partie de la solution, l'autre étant la formation. Un effort important est déjà consenti dans ce domaine dans le cadre de la mise en place de la Force africaine en attente, mais il faudrait faire davantage au niveau individuel. Le Groupe d'experts recommande donc que l'Union africaine dresse la liste hiérarchisée de ses besoins en matière de formation, en particulier dans les domaines concernant la gestion financière, la logistique et l'administration.

88. En ce qui concerne le financement de l'appui apporté au renforcement des capacités de l'Union africaine, il est recommandé de concevoir des mécanismes à l'échelle du continent, étant entendu que les accords bilatéraux ou multilatéraux resteraient le moyen de répondre aux besoins à l'échelle des sous-régions et des États.

89. Il est recommandé d'instituer deux nouveaux mécanismes de financement, fondés le premier sur des contributions volontaires destinées à financer le renforcement des capacités, le second sur des contributions obligatoires mises en recouvrement par l'ONU pour financer des opérations de maintien de la paix spécifiques. Insistant sur l'importance de la prise en main par l'Afrique, le Groupe d'experts recommande que l'Union africaine envisage d'adopter elle-même un système de financement des opérations de maintien de la paix par des contributions obligatoires qui viendraient progressivement alimenter son Fonds pour la paix.

90. Le Groupe d'experts recommande de recourir au cas par cas à la mise en recouvrement de contributions par l'ONU pour appuyer, pendant six mois au plus, les opérations de maintien de la paix de l'Union africaine autorisées par le Conseil de sécurité. Comme on l'a indiqué plus haut, l'essentiel de cet appui devrait être

apporté en nature, au moins dans un premier temps. Il pourrait couvrir le transport de troupes, le coût des contingents, les transmissions et différentes formes de soutien logistique. Le Groupe estime que cet arrangement serait avantageux aussi bien pour l'ONU que pour l'Union africaine : capable de réagir rapidement, celle-ci fournirait la réponse initiale, qui serait suivie d'une intervention à plus long terme de l'ONU. Cette solution suppose que l'Union et le Conseil de sécurité conviennent des modalités du transfert à l'ONU de la responsabilité de la mission. L'accord conclu à cet effet devrait aussi disposer que la mission établie par l'Union respectera aussi rigoureusement que possible les normes de l'ONU, ce qui, évidemment, faciliterait la transition.

91. Le Groupe d'experts recommande également que l'Union africaine se dote d'un plan global pour la constitution d'une capacité permanente, financé au moyen d'un fonds d'affectation spéciale multidonateurs. Ce fonds serait géré par un conseil d'administration composé de représentants de l'Union africaine, de l'ONU et des donateurs. Les organismes initialement chargés de l'administration et de la gestion du fonds en transféreraient l'entière responsabilité à l'Union africaine le moment venu. Le secrétariat du conseil d'administration devrait être installé à Addis-Abeba (voir par. 66 à 69).

92. Il faudrait par ailleurs étudier la possibilité d'instituer une synergie plus étroite entre les initiatives de développement du secteur privé et le maintien de la paix.

93. En ce qui concerne la logistique, le Groupe d'experts recommande que l'Union africaine étudie les moyens d'assurer le soutien logistique de ses opérations, non pas en reproduisant nécessairement le dispositif logistique de l'ONU mais en envisageant de passer des marchés auprès de prestataires capables de fournir des services d'appui logistique diversifiés, dans le cadre de programmes d'appoint logistique civil par exemple, pour ne pas avoir à constituer et entretenir des stocks de matériel importants.

94. Le Groupe d'experts recommande qu'une coordination plus étroite et plus systématique s'instaure entre l'Union africaine et l'ONU, l'objectif étant de parvenir à une répartition judicieuse des tâches entre les autorités régionales et la communauté internationale dans son ensemble.

95. Le Groupe d'experts considère que toutes les recommandations ci-dessus ne sont que le point de départ de l'entreprise de longue haleine que représentent la mise en place et le soutien de la capacité de l'Union africaine. Il préconise que l'Union établisse avec l'ONU une équipe mixte chargée d'étudier les modalités détaillées de leur mise en œuvre.

Annexe I

Composition du Groupe d'experts

18 décembre 2008

M. Romano Prodi (Italie), Président

M. James Dobbins (États-Unis d'Amérique)

M. Jean-Pierre Halbwachs (Maurice)

M^{me} Monica Juma (Kenya)

M. Toshi Yuki Niwa (Japon)

M. Behrooz Sadry (République islamique d'Iran)

Annexe II

Mandat du Groupe d'experts Union africaine-ONU de haut niveau composé d'éminentes personnalités, créé en application de la résolution 1809 (2008) du Conseil de sécurité

Introduction

1. À sa réunion de haut niveau tenue le 16 avril 2008, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1809 (2008) par laquelle, notamment, il a recueilli favorablement la proposition du Secrétaire général tendant à charger, dans les trois mois suivants, un Groupe d'experts Union africaine-ONU de haut niveau, composé d'éminentes personnalités, de réfléchir attentivement aux modalités d'appui aux opérations de maintien de la paix confiées à des organisations régionales, en particulier pour ce qui est du financement, de l'équipement et de la logistique de lancement, et d'étudier soigneusement les enseignements tirés des entreprises passées et présentes de maintien de la paix menées par l'Union africaine.

2. La décision du Conseil, prise conformément au Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, était fondée sur le paragraphe 76 du rapport que le Secrétaire général lui avait soumis et qui portait sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales, en particulier l'Union africaine, aux fins du maintien de la paix et de la sécurité internationales (S/2008/186). L'on notera néanmoins que bien que l'accent soit mis sur l'Union africaine, le rôle que jouent les organisations sous-régionales en Afrique, en tant qu'élément essentiel des capacités de maintien de la paix sur le continent, devait être lui aussi dûment pris en compte.

3. L'Union africaine et ses partenaires, dont l'ONU, ont déployé des efforts non négligeables à l'appui des opérations de maintien de la paix de l'Union africaine. Les solutions adoptées ont été pour la plupart ponctuelles et au nombre des principales difficultés rencontrées figurent l'absence de modalités de financement garanties et souples et des capacités institutionnelles limitées.

Objectif

4. Formuler des recommandations concrètes quant à la façon dont l'Organisation des Nations Unies et l'Union africaine pourraient chercher à rendre plus prévisible, plus durable et plus souple le financement des opérations de maintien de la paix entreprises par l'Union africaine sous mandat des Nations Unies, l'accent étant mis sur la rapidité du déploiement effectif de contingents bien équipés et l'adoption de dispositions efficaces d'appui aux missions.

Principal résultat attendu : modalités visant à assurer un financement prévisible et durable (résolution 1809 (2008) du Conseil de sécurité, par. 16)

5. Le Groupe d'experts examinera tous les moyens possibles de financer les missions de maintien de la paix de l'Union africaine sous mandat des Nations Unies et recommandera des mécanismes à cette fin, en particulier pour assurer :

a) Des sources de financement fiables pour les opérations de paix de l'Union africaine sous mandat du Conseil de sécurité de l'ONU;

b) Le financement du développement des moyens dont dispose l'Union africaine pour planifier, déployer, gérer et maintenir des opérations de paix;

c) Les fonds nécessaires au développement de l'architecture de paix et de sécurité de l'Union africaine, l'objectif à long terme étant d'instituer des capacités africaines de maintien de la paix durables.

6. Les recommandations du Groupe d'experts devraient être examinées par le Conseil de sécurité, qui dirigerait ensuite le travail concret de mise en place des mécanismes proposés.

Conditions générales

7. Lorsqu'il examinera les modalités de financement, le Groupe d'experts tiendra compte des initiatives actuelles de renforcement des capacités, notamment de celles dont le but est de remédier à certaines insuffisances particulières ainsi que des moyens dont l'Union africaine aura besoin pour donner suite à ses recommandations.

8. Les recommandations visant à améliorer les modalités de financement tiendront compte de la nécessité de renforcer la coopération entre le Conseil de sécurité de l'ONU et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, ainsi qu'entre les secrétariats des deux organisations.

Documentation

9. Les travaux du Groupe d'experts prendront appui sur les documents ci-après :

a) Lettre datée du 10 décembre 2005, adressée au Président de l'Union africaine a adressée par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et dans laquelle celui-ci indique les principaux domaines où les capacités sont insuffisantes;

b) Déclaration commune de l'Organisation des Nations Unies et de l'Union africaine, en date du 16 novembre 2006, intitulée « Renforcement de la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union africaine : Cadre du programme décennal de renforcement des capacités pour l'Union africaine » (A/61/630, annexe);

c) Communiqué conjoint adopté par le Conseil de sécurité et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, daté du 16 juin 2007 (S/2007/421 et Corr.1, annexe II);

d) Document adopté à l'issue de la 98^e séance du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine tenue le 8 novembre 2007, contenant la contribution de l'Union au rapport susmentionné du Secrétaire général (S/2008/186);

e) Communiqué conjoint convenu par le Conseil de sécurité de l'ONU et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, daté du 17 avril 2008;

f) Résolution 1809 (2008) du Conseil de sécurité.

Composition et modalités de fonctionnement

10. Le Groupe sera composé d'experts (six au total) venant d'horizons divers, choisis par le Secrétaire général de l'ONU en consultation avec l'Union africaine de manière à couvrir un large éventail de spécialités.

11. Plusieurs spécialistes (conseillers/chercheurs/groupes de référence) dotés de compétences particulières seront mis à la disposition du Groupe.

12. Le Groupe aura son propre secrétariat, qui sera composé d'un administrateur et d'un employé d'administration.

Rapport sur les travaux du Groupe d'experts

13. Les recommandations du Groupe seront soumises au Secrétaire général pour examen avant d'être présentées au Conseil de sécurité, comme il conviendra.
