

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

Addis Abéba, Éthiopie, B.P: 3243 Tél.: (251-11) 5513 822 Télécopie: (251-11) 5519 321
Adresse électronique: situationroom@africa-union.org

CONSEIL DE PAIX ET DE SÉCURITÉ
307^{ÈME} RÉUNION
ADDIS ABÉBA, ÉTHIOPIE
9 JANVIER 2012

PSC/PR/2.(CCCVII)

**RAPPORT DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION SUR LE PARTENARIAT ENTRE L'UNION
AFRICAINNE ET LES NATIONS UNIES DANS LE DOMAINE DE LA PAIX ET DE LA SÉCURITÉ:**

VERS UNE PLUS GRANDE COHÉRENCE STRATÉGIQUE ET POLITIQUE

**RAPPORT DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION SUR LE PARTENARIAT ENTRE L'UNION
AFRICAINNE ET LES NATIONS UNIES DANS LE DOMAINE DE LA PAIX ET DE LA SÉCURITÉ:**

VERS UNE PLUS GRANDE COHÉRENCE STRATÉGIQUE ET POLITIQUE

I. INTRODUCTION

1. Ce rapport est soumis en application du paragraphe 31 de la décision Assembly/AU/Dec. 338 (XVI) sur le rapport du Conseil de paix et de sécurité (CPS) sur ses activités et l'état de la paix et de la sécurité en Afrique, adoptée par la 16^{ème} session ordinaire de la Conférence de l'Union, tenue à Addis Abéba, les 30 et 31 janvier 2011. Dans cette décision, la Conférence a "encouragé le Président de la Commission à préparer et à soumettre au Conseil de paix et de sécurité un rapport sur la vision stratégique de l'Union africaine (UA) de la coopération entre l'UA et les Nations unies dans le domaine de la paix et de la sécurité, comme contribution à l'examen, par le Conseil de sécurité, du prochain rapport du Secrétaire général sur la question, en ayant à l'esprit les décisions pertinentes de l'UA et la nécessité d'une interprétation souple et novatrice du Chapitre VIII de la Charte des Nations unies".

2. Cette requête s'inscrit dans le prolongement de la déclaration présidentielle S/PRST/2010/21 du 22 octobre 2010 du Conseil de sécurité des Nations unies, dans laquelle le Conseil a pris note de l'intention du Secrétaire général de soumettre un rapport définissant la vision stratégique du Secrétariat des Nations unies de la coopération entre les Nations unies et l'UA dans le domaine de la paix et de la sécurité. Lors de leur 5^{ème} réunion consultative conjointe tenue à Addis Abéba, le 21 mai 2011, le CPS et le Conseil de sécurité ont affirmé attendre avec intérêt les rapports que le Secrétaire général des Nations unies et moi-même avions l'intention de soumettre sur nos visions stratégiques respectives de la coopération entre l'UA et les Nations unies.

3. C'est dans ce contexte que j'expose la vision de la Commission du partenariat stratégique entre l'UA et le système des Nations unies dans le domaine de la paix et de la sécurité. Le présent rapport vise à recentrer l'attention sur les questions plus larges d'intérêt politico-stratégique mutuel, qui vont au-delà de l'aide et du soutien actuellement apportés par les Nations unies. Pour ce faire, je présente le contexte général dans lequel s'inscrit le partenariat entre l'UA et les Nations unies, y compris le caractère fluide des défis à la paix et à la sécurité, ainsi que les changements normatifs et institutionnels intervenus au cours des deux dernières décennies. De manière plus fondamentale, je m'appesantis sur l'esprit et la lettre du Chapitre VIII de la Charte des Nations unies, dans le contexte de la sécurité collective, en une époque où les organisations régionales sont devenues des piliers incontournables du multilatéralisme. Conformément à la Charte des Nations unies et à l'Acte constitutif de l'UA, j'énonce les principes fondamentaux qui doivent structurer le partenariat, avant de formuler des recommandations pratiques sur les moyens de consolider la relation entre les deux organisations aux niveaux stratégique et opérationnel et sur d'autres questions transversales.

II. RAPPEL HISTORIQUE ET CONTEXTE

4. Au cours des dernières années, les Nations unies et l'UA ont reconnu la nécessité de promouvoir leur coopération et leur collaboration. C'est ainsi qu'en novembre 2006, Kofi Annan, alors Secrétaire général des Nations unies, et Alpha Oumar Konaré, alors Président de la Commission de l'UA, ont signé la Déclaration sur le renforcement de la coopération Nations unies-Union africaine: Cadre pour le Programme décennal de renforcement des capacités de l'UA. L'objectif de la Déclaration est d'accroître la coopération entre les deux organisations et de renforcer l'interaction entre le système des Nations unies dans son ensemble, d'une part, l'UA, ses organisations régionales et sous-régionales et le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), de l'autre, afin de mieux contribuer au relèvement des défis auxquels le continent africain est confronté. Le Programme s'est focalisé au départ sur les questions de paix et de sécurité, avec un accent particulier sur la prévention des conflits, la médiation et les bons offices, le maintien et la consolidation de la paix. Si la Déclaration et le Document final du Sommet mondial de 2005 ont ouvert la voie au partenariat, ils n'ont, toutefois, pas défini les modalités de coopération au niveau politico-stratégique.

5. Lors de sa 8^{ème} session ordinaire tenue à Addis Abéba, les 29 et 30 janvier 2007, la Conférence de l'Union a adopté la décision Assembly/AU/Dec.145 (VIII) sur le rapport du CPS sur ses activités et l'état de la paix et de sécurité en Afrique. Dans cette décision, la Conférence, après avoir souligné la responsabilité principale du Conseil de sécurité des Nations unies dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, a appelé les Nations unies à examiner, dans le contexte du Chapitre VIII de la Charte, la possibilité de financer, à partir des contributions mises à recouvrement, les opérations de soutien à la paix conduites par l'UA avec l'autorisation des Nations unies. La Conférence a demandé aux États membres, travaillant étroitement avec la Commission, d'entreprendre les actions de suivi nécessaires à cet égard.

6. En application de cette décision, l'Afrique du Sud a saisi l'occasion de sa présidence du Conseil de sécurité en mars 2007 pour organiser, le 28 de ce même mois, un débat sur le thème : «Les relations entre les Nations unies et les organisations régionales, en particulier l'Union africaine, dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales». Dans la déclaration présidentielle adoptée lors de cette séance (S/PRST/2007/7), le Conseil de sécurité, «mettant l'accent sur sa prééminence en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales, a souligné qu'il est important d'appuyer et d'améliorer durablement le capital de moyens et de capacités de l'Union africaine ». À cet égard, le Conseil de sécurité a «prié le Secrétaire général de lui présenter, en consultation avec les organisations régionales compétentes, en particulier l'Union africaine, un rapport qui avancerait des propositions indiquant comment l'ONU pourrait mieux appuyer des mécanismes propres à resserrer la coopération et la coordination avec les organisations régionales concernant les arrangements au titre du Chapitre VIII, afin de contribuer grandement à la solution de problèmes communs de sécurité dans les zones préoccupantes

et de promouvoir l'approfondissement et l'élargissement du dialogue et de la coopération entre le Conseil de sécurité et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine».

7. À l'occasion de sa réunion de haut niveau tenue le 16 avril 2008, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1809 (2008) par laquelle il a, entre autres, favorablement accueilli la proposition du Secrétaire général de mettre en place un groupe d'experts de haut niveau UA-Nations unies, composé d'éminentes personnalités, pour réfléchir attentivement aux modalités d'appui aux opérations de maintien de la paix confiées à des organisations régionales, en vue de renforcer la prévisibilité, la pérennité et la flexibilité du financement des opérations menées par l'Union africaine avec l'autorisation des Nations unies. Même si ses termes de référence étaient plutôt d'ordre technique, le Groupe, présidé par Romano Prodi, ancien Président du Conseil italien, a reconnu que la question était fondamentalement politique, car touchant à la nature et à la structure du partenariat dans le contexte du Chapitre VIII de la Charte des Nations unies.

8. Dans son rapport (A/63/666S2008/813), le Groupe a souligné l'importance du partenariat entre les Nations unies et les organisations régionales, soutenant qu'en raison de la complexité des opérations modernes de maintien de la paix, aucune organisation ne saurait, à elle seule, relever les défis y relatifs. Le rapport a mis l'accent sur la nécessité d'un partage équitable du fardeau entre les Nations unies et l'UA, qui est appelée à répondre aux crises en Afrique, tout en développant, simultanément, les capacités requises à cet effet. À cet égard, le Groupe a souligné la nécessité d'une vision stratégique partagée pour que les Nations unies et l'UA puissent tirer profit de leurs avantages comparatifs respectifs: la capacité de l'UA à apporter une réaction rapide et celle des Nations unies à gérer une mission dans la durée. Une telle vision, est-il indiqué dans le rapport, devrait permettre de réduire les risques de double-emploi et d'actions contradictoires.

9. Le Groupe a recommandé deux nouveaux mécanismes de financement. Le premier, à partir des contributions mises à recouvrement, soutiendrait, au cas par cas, des opérations de paix spécifiques conduites par l'UA et autorisées par le Conseil de sécurité. Le deuxième mécanisme serait un Fonds d'affectation spécial multi-donateurs financé par des contributions volontaires, qui mettrait l'accent sur le renforcement global des capacités dans le domaine de la prévention et du règlement des conflits, ainsi que sur le développement institutionnel, et viserait, outre les donateurs traditionnels, à attirer de nouveaux contributeurs, tout en favorisant l'appropriation par l'Afrique. À cet égard, le Groupe a recommandé à l'UA de mettre en place son propre système de contributions financières aux opérations de maintien de la paix à travers des contributions statutaires, en vue d'augmenter graduellement le niveau des ressources du Fonds de la paix de l'UA.

10. Lors de sa 178^{ème} réunion tenue le 13 mars 2009, le CPS a souligné que le rapport du Groupe marquait une étape importante dans les efforts d'ensemble visant à renforcer la capacité de l'UA à relever les défis auxquels le continent est confronté dans le domaine de la paix et de la sécurité et à mobiliser un soutien plus important au sein de la communauté internationale. Dans le même temps, le CPS a souligné la nécessité de poursuivre les efforts visant à assurer un financement prévisible, durable et flexible pour les opérations de soutien à la paix conduites par l'UA. Reconnaissant l'importance d'une relation stratégique plus efficace entre le CPS de l'UA et le Conseil de sécurité des Nations unies, afin de permettre à ces deux organes de tirer parti de leurs avantages comparatifs respectifs, le CPS a exprimé son soutien à la proposition faite dans le rapport du Groupe d'entreprendre une évaluation stratégique conjointe, en vue d'identifier les éléments constitutifs de la coopération et de développer un partenariat plus efficace pour aborder les questions d'intérêt commun figurant à leurs ordres du jour [PSC/PR/Comm(CLXXVIII)].

11. Dans sa déclaration présidentielle du 18 mars 2009 (S/PRST/2009/3), le Conseil de sécurité s'est félicité des efforts entrepris par le Groupe, et a pris note de son rapport. Il a prié le Secrétaire général de lui soumettre, au plus tard le 18 septembre 2009, un rapport sur les moyens pratiques de soutenir efficacement l'Union africaine dans ses opérations de maintien de la paix autorisées par les Nations unies, assorti d'une évaluation détaillée des recommandations figurant dans le rapport du Groupe d'experts, en particulier les recommandations se rapportant au financement, ainsi que celles concernant la création d'une équipe conjointe Union africaine-Nations unies. Le Conseil de sécurité a souligné l'importance d'une relation stratégique plus efficace entre lui-même et le CPS de l'UA, ainsi qu'entre le Secrétariat des Nations unies et la Commission de l'UA, et a encouragé de nouveaux efforts concertés dans ce sens axés sur les questions d'intérêt commun.

12. Le 18 septembre 2009, et tel que requis, le Secrétaire général a soumis au Conseil de sécurité le rapport sur l'appui aux opérations de soutien à la paix menées par l'UA avec l'autorisation des Nations unies (S/2009/470). Le rapport s'articule autour des éléments suivants: l'importance d'un partenariat stratégique étroit entre les Nations unies et l'UA, avec des indications sur les mécanismes et les processus à mettre en place à cet effet ; l'évaluation des différents mécanismes existants pour améliorer la prévisibilité, la pérennité et la flexibilité dans le financement des opérations de soutien à la paix de l'UA autorisées par les Nations unies; et les principales faiblesses de l'UA dans les domaines de la planification, de la gestion, du déploiement et de la liquidation des opérations de maintien de la paix, avec des propositions sur les voies et moyens par lesquels les Nations unies pourraient aider au renforcement de ces capacités. Le Secrétaire général a souligné, dans ce rapport, que «les défis complexes du monde contemporain nécessit(aient) une interprétation dynamique et revitalisée du Chapitre VIII de la Charte des Nations unies».

13. Lors de sa 206^{ème} réunion tenue le 15 octobre 2009, le CPS, examinant les recommandations contenues dans le rapport susmentionné, a, entre autres, souligné que les arrangements régionaux, en particulier l'UA, ont un rôle important à jouer dans la prévention, la gestion et le règlement des conflits, conformément au Chapitre VIII de la Charte des Nations unies; et que le soutien des Nations unies aux organisations régionales dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales est une partie intégrante de la sécurité collective, telle que prévue par la Charte des Nations unies [PSC/PR/BR.2(CCVII)]. Pour sa part, le Conseil de sécurité, dans sa déclaration présidentielle du 26 octobre 2009 (S/PRST/2009/26), a réaffirmé les termes de sa résolution 1809 (2008) sur la question du financement des opérations de maintien de la paix entreprises par les organisations régionales avec le consentement des Nations unies. Dans le même temps, il a réaffirmé qu'il incombe aux organisations régionales de mobiliser les ressources humaines, financières, logistiques et autres dont elles ont besoin, notamment en levant des contributions auprès de leurs membres et en s'assurant de l'appui des donateurs. Le Conseil de sécurité a pris note de l'évaluation des options pour le financement des opérations de soutien à la paix entreprises par l'UA avec l'autorisation des Nations unies, et exprimé son intention de laisser toutes les options ouvertes.

14. Dans une autre déclaration présidentielle adoptée le 22 octobre 2010 (S/PRST/2010/21), à la suite du rapport intérimaire soumis par le Secrétaire général sur l'appui aux opérations de soutien à la paix entreprises par l'UA avec l'autorisation des Nations unies (S/2010/514), le Conseil de sécurité a reconnu qu'en déployant des opérations de soutien à la paix avec son autorisation, l'UA contribue au maintien de la paix et de la sécurité internationales d'une manière conforme aux dispositions du Chapitre VIII de la Charte des Nations unies. Il a exprimé sa détermination, conformément à ses responsabilités aux termes de la Charte, à poursuivre ses efforts pour rendre plus prévisible, plus durable et plus souple le financement des missions de soutien à la paix entreprises par l'UA.

15. Lors de leurs réunions consultatives annuelles, le CPS et le Conseil de sécurité ont échangé sur la question du financement des opérations de soutien à la paix de l'UA autorisées par le Conseil de sécurité. En particulier, ils ont convenu de prendre des mesures pour identifier des sources de financement prévisible, durable et flexible pour l'UA, en vue de lui permettre d'entreprendre des missions de maintien de la paix dans le cadre du Chapitre VIII de la Charte des Nations unies.

III. ÉVOLUTION DE L'ENVIRONNEMENT SÉCURITAIRE EN AFRIQUE

16. Parmi les nombreux défis auxquels l'Afrique est confrontée, la quête de la paix et de la sécurité est assurément le plus pressant. Au cours des deux dernières décennies, le continent a connu nombre de crises et de conflits violents, longs, graves et, en partie, interdépendants. Alors que les guerres interétatiques et les luttes de libération ont dominé les années 70 et 80, les années 90 ont été caractérisées par la prévalence de formes intra-étatiques de violence.

17. Dans mon rapport à la Session spéciale de la Conférence de l'Union sur l'examen et le règlement des conflits en Afrique, tenue à Tripoli, le 31 août 2009, j'ai présenté un tableau général des problèmes sécuritaires sur le continent. Dans ce rapport, intitulé «*Renforcer la détermination de l'Afrique et l'efficacité de son action pour mettre un terme aux conflits et promouvoir durablement la paix*» [SP/ASSEMBLY/PS/RPT(I)], j'ai, dans une démarche globale, décrit le paysage sécuritaire en évolution constante du continent, dont un résumé est fourni dans les paragraphes qui suivent.

18. De toute évidence, au cours des dernières années, le nombre de conflits a diminué, grâce aux efforts combinés de l'Afrique et de ses partenaires, au premier rang desquels les Nations unies. Des pays, qui, il n'y a pas longtemps, étaient encore pris dans un cycle de violence, sont aujourd'hui sur la voie du redressement et du développement socio-économique. Dans le même temps, un grand nombre de pays africains sont encore pris au piège du cercle vicieux des conflits et de leurs conséquences mortelles. L'on estimait qu'en 2007, 38 % des conflits graves dans le monde avaient cours en Afrique. En outre, les défis à la paix et à la sécurité sur le continent ne se limitent pas seulement aux conflits armés de grande envergure (guerre civile ou conflit interétatique). En fait, pour une part considérable, la violence armée ne correspond pas forcément à la catégorie de conflits entre forces militaires de parties se disputant le pouvoir, des territoires ou des ressources.

19. L'entreprise de règlement de conflits comme ceux du Darfour et de la Somalie - avec de graves conséquences régionales et internationales - reste un défi considérable. De même, la tâche visant à assurer la transition de la guerre à la paix est tout aussi ardue, car, comme indiqué dans le Document-cadre sur la reconstruction et le développement post-conflit, adopté par le Conseil exécutif en juin 2006, «l'expérience a montré que, dans la phase initiale de transition de la guerre à la paix, les processus de paix restent fragiles et le risque de reprise de la violence élevé. La raison en est que les pays sortant de conflits sont caractérisés par des capacités affaiblies ou inexistantes à tous les niveaux, des institutions détruites et l'absence d'une culture démocratique, de la bonne gouvernance et de l'État de droit, ainsi que par le non-respect des droits de l'homme».

20. Les conflits violents ont eu un impact dévastateur sur le continent. Comme le souligne la Déclaration sur la création, au sein de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), d'un Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, adoptée par la 29^{ème} session ordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA, tenue au Caire, en Egypte, du 28 au 30 juin 1993 [AHG/Decl.(XXIX)], les conflits ont entraîné mort et souffrances humaines, engendré la haine et divisé des nations et des familles, contraignant des millions de personnes à prendre le chemin de l'exil et à devenir des réfugiés et des personnes déplacées. Les conséquences des conflits armés sur le développement socio-économique du continent apparaissent de plus en plus clairement, à mesure que la recherche sur les effets des conflits armés et d'autres types de violence commence à en établir la véritable ampleur. Certaines estimations font état d'une perte économique combinée

s'élevant à près de 300 milliards de dollars depuis 1990 pour un certain nombre de pays africains touchés par des conflits.

21. Il est également important de prêter attention à la tendance émergente des conflits et de la violence liés aux élections. Comme l'a noté le Groupe des Sages dans son rapport sur le renforcement du rôle de l'Union africaine dans la prévention, la gestion et le règlement des différends et conflits violents liés aux élections en Afrique [Document Assembly/AU/6 (XIII) Annexe II, entériné par la 13^{ème} session ordinaire de la Conférence de l'Union, tenue en juillet 2009 - décision Assembly/AU/Dec.254(XIII) Rev.1], si les élections sont devenues un élément de base de la participation populaire aux processus de gouvernance, depuis la vague de démocratisation qui a déferlé sur l'Afrique au début des années 90, leurs résultats n'en sont pas moins de plus en plus contestés. Cette situation témoigne de faiblesses dans la gestion des élections et les règles devant permettre une compétition politique ordonnée.

22. Il convient également de faire mention des soulèvements en Afrique du Nord. Ceux-ci sont révélateurs d'une évolution profonde qui peut enrichir les processus de consolidation de la démocratie en Afrique. Les revendications qui ont conduit aux révoltes en Afrique du Nord sont liées à une dynamique universelle: une insatisfaction généralisée des populations vis-à-vis de Gouvernements autoritaires; l'accroissement des inégalités en terme de revenus, le niveau élevé de la pauvreté, et la baisse du niveau de vie des classes moyennes ; ainsi qu'un chômage particulièrement élevé des jeunes, ce qui conduit à un sentiment de marginalisation sociale. Les outils modernes de mobilisation, tels que les réseaux et médias sociaux, ont seulement contribué à renforcer les moyens d'organisation des nouveaux groupes et segments sociaux. Comme l'a souligné la réunion ministérielle du CPS tenue le 26 avril 2011, les soulèvements en Afrique du Nord doivent être saisis comme une occasion pour les États membres de renouveler leur engagement en faveur de l'agenda de l'UA pour la démocratie et la gouvernance, d'insuffler une dynamique additionnelle aux efforts déployés à cet égard et de mettre en œuvre des réformes socio-économiques adaptées à chaque situation nationale.

23. La menace grandissante du terrorisme en Afrique constitue un sérieux défi pour la consolidation de la paix et de la sécurité sur le continent. La menace terroriste en Afrique est complexe, caractérisée qu'elle est par les liens croissants entre terrorisme et crime transnational organisé. Cette situation est d'autant plus inquiétante que le continent devient progressivement une zone de transit pour le trafic mondial des stupéfiants, avec des conséquences potentiellement dévastatrices sur les sociétés et les structures étatiques, en plus de la prolifération des armes, en particulier dans la région sahélo-saharienne.

24. Les différends et conflits frontaliers sont une autre source de préoccupation. Depuis l'accession des pays africains à l'indépendance, les frontières ont été une source récurrente de conflits et de différends sur le continent. Près d'un demi-siècle après la libération politique du continent, la délimitation et la démarcation des frontières héritées de la colonisation continue à se heurter à des problèmes techniques et financiers majeurs. L'on estime que

moins d'un quart des lignes frontalières africaines sont aujourd'hui définies. Cette situation donne lieu à l'existence de «zones floues» à l'intérieur desquelles l'exercice de la souveraineté nationale peut se révéler problématique. Dans ces zones, un simple différend entre deux communautés peut rapidement dégénérer et conduire à des tensions interétatiques. Lorsque ces zones recèlent des ressources naturelles, leur gestion peut s'avérer difficile et être source de malentendus.

25. Alors que le continent s'emploie à réaliser l'objectif d'une Afrique en paix dans un monde en paix, une nouvelle menace, relative celle-là au changement climatique, pointe à l'horizon. La modification des conditions météorologiques et la hausse du niveau des mers vont certainement aggraver les tensions environnementales dans de larges parties du continent. Bien qu'étant le continent qui a le moins contribué au réchauffement de la planète, l'Afrique sera la région la plus affectée par les conséquences de ce phénomène, qu'elles soient liées aux pénuries d'eau, aux dommages causés aux infrastructures et aux villes côtières, à la réduction de la production agricole ou aux migrations dues à la dégradation de l'environnement. Il est clair que ce phénomène aura un impact négatif sur la quête de la paix.

26. Toutes ces menaces réunies constituent un défi pour les États africains et l'UA, ainsi que pour la communauté internationale dans son ensemble. Les innovations institutionnelles introduites par le continent devraient permettre de juguler certaines de ces menaces. Il est néanmoins évident que la plupart de ces défis ne pourront être relevés qu'en partenariat avec la communauté internationale, en particulier le système des Nations unies.

IV. DU MÉCANISME DU CAIRE AU PROTOCOLE RELATIF À LA CRÉATION DU CPS

27. La paix et la sécurité, conditions préalables au développement du continent et au bien-être de ses populations, ont toujours été au centre des préoccupations des dirigeants africains. En fait, ils ont constamment cherché à renforcer les capacités de l'Organisation continentale, afin de lui permettre de faire face aux défis de la paix et de la sécurité.

28. C'est dans ce contexte que le Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits a été créé au Caire, en 1993, pour doter l'OUA des instruments nécessaires en vue de faire face au fléau des conflits. Plus précisément, l'objectif n'était pas seulement de développer un mécanisme institutionnel pour l'action collective de l'Afrique en matière de gestion des conflits, en rupture avec les procédés *ad hoc* jusqu'alors en vigueur, mais aussi de prendre effectivement en compte les changements survenus dans la nature des crises auxquelles le continent est confronté, avec l'accroissement significatif des conflits internes et la réduction concomitante des conflits interétatiques.

29. Néanmoins, l'ampleur et la gravité des conflits, ainsi que leur complexité, ont tôt fait de mettre en évidence les limites du Mécanisme, qui, entre autres, ne prévoyait pas le déploiement d'opérations de maintien de la paix - une responsabilité laissée exclusivement aux Nations unies - et ne conférait que des pouvoirs très limités à l'OUA. Il était, dès lors, nécessaire d'adapter les structures et les ressources du continent à la situation réelle sur le terrain et aux nouveaux défis résultant des mutations intervenues dans le système international. Les efforts déployés à cet égard participaient aussi du processus de transformation de l'OUA en Union africaine, dont l'Acte constitutif contient des dispositions conférant à l'Union le droit, sur la base d'une décision de la Conférence, d'intervenir dans un État membre en cas de circonstances graves, à savoir des crimes de guerre, le génocide et des crimes contre l'humanité, ainsi qu'aux États membres le droit de solliciter l'intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité.

30. C'est dans ce contexte que les chefs d'État et de Gouvernement ont adopté à Durban, en Afrique du Sud, en juillet 2002, le Protocole relatif au CPS, entré en vigueur en décembre 2003. Ce Protocole a marqué un tournant en ce qu'il a sensiblement renforcé les pouvoirs de l'UA en matière de prévention et de règlement des conflits, et a introduit de nouvelles règles de procédure qui ont renforcé la crédibilité de l'Union. Il convient, en particulier, de mentionner ici la règle qui interdit aux États membres, y compris les membres du CPS, de participer aux délibérations et au processus décisionnel sur tout conflit dans lequel ils sont impliqués.

31. Le Protocole relatif au CPS est le fondement de l'Architecture continentale de paix et de sécurité (APSA), qui comprend cinq piliers : (i) le CPS, qui est un organe permanent de décision pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, conçu comme un dispositif de sécurité collective et d'alerte rapide, devant faciliter une réponse rapide et efficace aux situations de conflit et de crise en Afrique; (ii) le Groupe des Sages, dont le rôle est de venir en appui aux efforts du CPS et du Président de la Commission, en particulier dans le domaine de la prévention des conflits; (iii) le Système continental d'alerte rapide, chargé de faciliter la prévision et la prévention des conflits; (iv) la Force africaine en attente (FAA), composée de contingents multidisciplinaires en attente, avec des composantes civiles et militaires, stationnés dans leurs pays d'origine et prêts à être déployés rapidement; et (v) le Protocole d'accord sur la coopération dans le domaine de la paix et de la sécurité entre l'UA et les Communautés économiques régionales/Mécanismes régionaux pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits (CER/MR).

32. Depuis l'entrée en vigueur du Protocole, des progrès significatifs ont été accomplis dans la mise en œuvre opérationnelle de l'APSA. Le CPS est maintenant pleinement opérationnel, et a tenu plus de 300 réunions, délibérant sur la plupart des situations de conflit sur le continent. Le Groupe des Sages est en place depuis décembre 2007, et s'est réuni onze fois à ce jour. La FAA a atteint sa capacité opérationnelle initiale en 2010, à la suite de l'Exercice d'État-major (MAPEX) AMANI AFRICA I. Un Exercice de terrain grandeur nature

(FTX), qui impliquera la Capacité de déploiement rapide, est prévu pour 2013. La pleine capacité opérationnelle sera atteinte en 2015. Enfin, des mesures ont été prises pour la mise en œuvre du Protocole d'accord entre l'UA et les CER/MR signé en janvier 2008, y compris le déploiement de fonctionnaires de liaison. J'estime, à cet égard, qu'une cohérence politique renforcée dans la relation entre l'UA et les CER/MR constitue un aspect fondamental du partenariat en construction avec les Nations unies.

33. De juillet à octobre 2010, conjointement avec les CER /MR et l'Union européenne (UE), l'UA a mené une étude d'évaluation des progrès réalisés dans la mise en œuvre opérationnelle de l'APSA et des défis à relever, en vue d'identifier les priorités à venir et les capacités nécessaires, tant au niveau de l'UA que des CER/MR. Lors de leur réunion tenue à Zanzibar, le 8 novembre 2010, les responsables exécutifs de l'UA et des CER/MR ont adopté une Feuille de route indicative pour la période 2011 -2013, en vue de la mise en œuvre opérationnelle de l'APSA. Ce document a été enrichi à l'occasion de la réunion des hauts fonctionnaires de l'UA et des CER/MR, tenue à Nairobi, du 2 au 4 août 2011. La Feuille de route est un document global qui adopte une approche holistique, tout en reflétant les défis émergents à la paix et à la sécurité sur le continent. Le document est accompagné d'un Plan d'action qui traduit tous les éléments de la Feuille de route en activités concrètes, avec leurs incidences financières.

V. INITIATIVES DE L'UA DANS LE DOMAINE DE LA PRÉVENTION STRUCTURELLE DES CONFLITS

34. Au cours des deux dernières décennies, l'UA a adopté plusieurs instruments visant à faciliter la prévention structurelle des conflits. Ces instruments se rapportent aux droits de l'homme, aux élections, à la gouvernance et à la lutte contre la corruption, aux processus de démocratisation en cours sur le continent, au contrôle des armes et au désarmement, à la lutte contre le terrorisme, à la gestion des frontières, ainsi qu'à la prévention et à la réduction des conflits interétatiques. Ils représentent un ensemble de normes et de principes communs dont le respect réduira considérablement le risque de conflit et de violence sur le continent et consolidera la paix là où elle a été réalisée.

35. Outre l'Acte constitutif, qui engage les États membres à respecter les principes démocratiques, les droits de l'homme, l'État de droit et la bonne gouvernance, il importe de faire mention de la Déclaration du NEPAD sur la démocratie et du Mécanisme africain d'Évaluation par les Pairs (MAEP), deux instruments adoptés à Durban, en juillet 2002 ; de la Convention de l'UA sur la prévention et la lutte contre la corruption (2003) ; et de la Charte africaine sur la démocratie, les élections et la gouvernance (2007), qui s'appuie sur des documents antérieurs de l'OUA/UA, y compris la Déclaration de Lomé de juillet 2000 sur les changements anticonstitutionnels de Gouvernement. Il convient aussi de rappeler la Déclaration solennelle de 2000 sur la Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA). Lors du Sommet de l'OUA à Durban,

en juillet 2002, un Mémoire d'entente a été adopté en vue de donner effet à la Déclaration solennelle sur la CSSDCA. Le Mémoire énonce clairement les modalités suivant lesquelles les États membres de l'UA devraient œuvrer à la réalisation des principaux objectifs de la Déclaration, avec des indicateurs de performance et un chronogramme.

36. Lors de sa 9^{ème} session ordinaire tenue à Banjul, en Gambie, du 25 juin au 2 juillet 2006, le Conseil exécutif a adopté le Cadre d'action de l'UA sur la RDPC [Décision EX.CL/Déc. 302 (IX)]. Ce Cadre a pour but de fournir des orientations pour l'élaboration de politiques et de stratégies visant à consolider la paix, promouvoir le développement durable et préparer la voie à la croissance et au redressement dans les pays et les régions sortant de conflits. Dans le cadre du RDPC, l'UA a dépêché des missions dans différents pays émergeant de conflits, pour évaluer leurs besoins et permettre le lancement d'une Initiative africaine de solidarité, dont l'objectif est d'encourager et de motiver les États membres à apporter systématiquement leur appui à des pays frères, en plus du soutien fourni par les partenaires au développement. En outre, dans le prolongement du document sur la RPDC et du suivi de la décision adoptée par la Conférence de l'Union en janvier 2008, la Commission est en train de finaliser un Cadre d'action de l'UA sur la réforme du secteur de la sécurité, qui sera soumis, en temps voulu, aux organes politiques compétents pour examen et adoption.

37. L'UA a adopté divers instruments pour la prévention et la lutte contre le terrorisme, y compris la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme adoptée en juillet 1999, à Alger, en Algérie, et le Protocole y relatif, ainsi que le Plan d'action de l'UA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme en Afrique (2002). Des efforts soutenus sont déployés pour le suivi de ces instruments, en particulier à travers l'action du Représentant spécial pour la coopération dans la lutte antiterroriste et le Centre africain d'Étude et de Recherche sur le Terrorisme, qui est basé à Alger. En janvier 2008, la Conférence de l'Union a adopté un Plan d'action sur le contrôle des drogues et la prévention du crime (2007-2012). Un an plus tard, les chefs d'État et de Gouvernement ont adopté une décision sur la menace que représente le trafic de drogue en Afrique, considérant ce phénomène comme un défi majeur à la sécurité et à la gouvernance en Afrique.

38. Le Traité sur la Zone exempte d'armes nucléaires en Afrique (Traité de Pelindaba) de 1996 est un autre outil essentiel pour la sécurité collective du continent. Le Traité interdit l'expérimentation, la fabrication, le stockage, l'acquisition ou la possession d'explosifs nucléaires en Afrique. Après l'entrée en vigueur du Traité, le 15 juillet 2009, la Commission a organisé à Addis Abéba, du 4 au 6 décembre 2010, la première réunion des États parties. Cette réunion a été suivie de la mise en place de la Commission africaine de l'Énergie nucléaire (AFCONE). Les différents instruments et décisions relatifs aux armes légères et de petit calibre, ainsi qu'aux mines terrestres, sont tout aussi importants, en particulier le Plan d'action de Kempton Park de mai 1997 pour une Afrique exempte de mines. À cet égard, je voudrais relever le processus en cours en vue de l'adoption d'une Stratégie africaine sur le

contrôle de la prolifération, de la circulation et du trafic illicites des armes légères et de petit calibre.

39. En ce qui concerne les questions de frontières, il convient de mentionner la Déclaration sur le Programme frontière de l'UA – PFUA [EX.CL/Dec.370(XI)], adoptée par le Conseil exécutif lors de sa session d'Accra de juin 2007, avec pour objectif d'ensemble de prévenir les conflits et d'approfondir l'intégration sur le continent. Le PFUA s'articule autour de trois axes principaux, à savoir: la délimitation et la démarcation des frontières africaines qui ne l'ont pas encore été, le développement de la coopération transfrontalière et le renforcement des capacités.

40. Le Pacte de non-agression et de Défense commune de l'UA, signé en janvier 2005, revêt une importance particulière pour la promotion de relations de bon voisinage entre les États membres. Ce Pacte, ainsi que les autres instruments similaires adoptés par les CER/MR, constituent le fondement de la Politique africaine commune de défense et de sécurité (PACDS), adoptée le 28 février 2004. La PACDS est fondée sur une perception commune de ce que les États africains doivent collectivement entreprendre pour assurer la sauvegarde des intérêts et objectifs communs de l'Afrique dans le domaine de la défense commune et de la sécurité, face à une menace contre le continent dans son ensemble.

VI. APERÇU GÉNÉRAL DU PARTENARIAT ACTUEL

41. Dans le cadre de leurs efforts visant à promouvoir la paix et la sécurité, les dirigeants africains reconnaissent la nécessité du soutien de la communauté internationale. De fait, le Protocole relatif au CPS stipule que celui-ci coopérera avec le Conseil de sécurité et d'autres structures compétentes des Nations unies, ainsi qu'avec d'autres organisations internationales. Aux termes du Protocole, le CPS et le Président de la Commission maintiennent une interaction étroite et continue avec le Conseil de sécurité et ses membres africains, ainsi qu'avec le Secrétaire général des Nations unies, y compris au moyen de l'organisation de réunions et de consultations régulières sur les questions liées à la paix, à la sécurité et à la stabilité en Afrique.

Relations entre le CPS et le Conseil de sécurité

42. Le CPS et le Conseil de sécurité ont établi des liens étroits. Depuis 2007, ils ont tenu cinq réunions consultatives, alternativement à Addis Abéba (16 juin 2007, 16 mai 2009 et 21 mai 2011) et à New York (17 avril 2008 et 9 juillet 2010). Le partenariat entre les deux Conseils est fondé sur la reconnaissance du fait que la réussite d'une action collective nécessite une coopération efficace entre les deux organes.

43. Lors de leur réunion inaugurale du 16 juin 2007, le CPS et le Conseil de sécurité se sont engagés à construire une relation plus forte et plus structurée, y compris entre leurs organes subsidiaires ; ont convenu de tenir des réunions conjointes, au moins une fois l'an, alternativement à Addis Abéba et à New York ; et ont encouragé la tenue de consultations étroites entre l'UA et le Conseil de sécurité dans la préparation de celles de leurs décisions relatives à la paix et à la sécurité en Afrique. En avril 2008, les deux organes se sont déclarés satisfaits des efforts visant à renforcer leurs relations. À l'issue de leur réunion de mai 2009, les deux organes ont convenu de poursuivre leurs consultations sur les voies et moyens de renforcer leur coopération et leur partenariat, ainsi que sur les modalités d'organisation de leurs consultations annuelles. En juillet 2010, le CPS et le Conseil de sécurité ont convenu d'examiner la possibilité d'entreprendre, au cas par cas et en tant que de besoin, des missions conjointes auprès d'opérations de maintien de la paix, en vue de renforcer la synergie dans le suivi et l'évaluation des résultats et des stratégies de réponse. En outre, ils se sont accordés sur les modalités d'organisation de leurs réunions consultatives, et ont convenu de la nécessité de les rendre plus substantielles. En mai 2011, les deux organes ont également échangé sur le renforcement de leurs méthodes de travail et de leur coopération, convenant, à cet égard, de mettre en œuvre leur décision antérieure d'entreprendre des missions conjointes sur le terrain.

44. Si ces consultations représentent un pas important dans la bonne direction, elles n'ont, toutefois, pas encore débouché sur une compréhension commune du fondement de la coopération entre les deux organes. Il s'agit là d'un aspect important au regard des statuts et mandats différents des deux organes: le CPS a pour mandat de relever les défis à la paix et à la sécurité en Afrique, dans le cadre des dispositions du Chapitre VIII de la Charte des Nations unies sur le rôle des accords régionaux dans le règlement des différends entre et au sein de leurs États membres, alors que le Conseil de sécurité des Nations unies a un mandat universel et exerce la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales. De façon significative, les consultations annuelles ne se déroulent pas entre les deux Conseils, mais plutôt entre le CPS et les membres du Conseil de sécurité. De plus, les contraintes de temps limitent les consultations.

45. Il importe, dans le contexte des efforts continus déployés par les deux organes aux fins d'approfondir leur partenariat, que le Conseil de sécurité, eu égard au fait que les questions de paix et de sécurité sur le continent africain dominent son ordre du jour, prenne dûment en compte, dans le processus d'adoption de ses décisions, les positions de l'UA et de son CPS. S'il est évident, du fait de sa primauté dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, que le Conseil de sécurité ne saurait être lié par les décisions du CPS sur des questions relatives à l'Afrique, l'UA est néanmoins d'avis que ses requêtes devraient, à tout le moins, être dûment examinées par le Conseil de sécurité. Cela est crucial au regard de la proximité et de la familiarité de l'UA avec les dynamiques des conflits dans ses États membres. En outre, cette manière de procéder serait plus conforme au Chapitre VIII de la Charte des Nations unies.

Relations entre le CPS et la Commission des Nations unies pour la consolidation de la paix

46. Dès 2007, le CPS a souligné l'importance d'une coopération étroite entre l'UA et les Nations unies dans le domaine de la consolidation de la paix, ainsi que de la reconstruction et du développement post-conflit. Dans le document qu'il a soumis au Conseil de sécurité, à la suite de sa 98^{ème} réunion tenue le 8 novembre 2007, comme contribution au rapport du Secrétaire général dans le cadre de la déclaration présidentielle du 28 mars 2007, le CPS a fait nombre de recommandations à cet égard [PSC/PR/BR(XCVIII)]. Lors de sa 114^{ème} réunion tenue le 19 mars 2008, le CPS, après avoir suivi une communication de Madame Carolyn McAskie, alors Secrétaire générale adjointe des Nations unies pour l'appui à la consolidation de la paix, a souligné la nécessité d'explorer des modalités pratiques de coopération entre l'UA et les Nations unies dans le domaine de la consolidation de la paix, y compris l'échange d'informations et la conduite de missions d'évaluation et d'autres missions connexes [PSC/PR/BR(CXIV)]. Lors de sa 208^{ème} réunion, le CPS, à la suite d'un échange de vues avec une délégation de la Commission pour la consolidation de la paix, a souligné l'intérêt qu'il porte à la tenue de consultations régulières visant à renforcer les synergies entre les deux organisations et à approfondir la collaboration dans le domaine de la reconstruction post-conflit [PSC/PR/BR(CCVIII)]. Par la suite, et à l'occasion de sa 226^{ème} réunion tenue le 19 avril 2010, le CPS a suivi une communication des Facilitateurs désignés par le Président de l'Assemblée générale pour évaluer les réalisations et la méthodologie de la Commission des Nations unies pour la consolidation de la paix. À cette occasion, le CPS a souligné la nécessité, dans le cadre du processus d'évaluation, de formuler des recommandations qui aideraient à renforcer l'appropriation locale et nationale. Le CPS a également souligné la nécessité pour le processus d'évaluation d'accorder l'attention nécessaire à l'expansion des activités de la Commission pour la consolidation de la paix, à la diligence de son action, ainsi qu'au renforcement des capacités, afin d'assurer la pérennité requise [PSC/PR/COMM.(CCXXVI)].

47. Le 8 juillet 2010, le CPS et les membres de la Commission des Nations unies pour la consolidation de la paix ont tenu leur première consultation à New York. Au cours de la réunion, les participants ont souligné la nécessité d'actions conjointes dans certains domaines, y compris la mobilisation de ressources et la mise en place d'équipes conjointes pour l'évaluation des besoins des pays émergeant de conflits. Ils ont également affirmé le principe de l'appropriation nationale. Tout en travaillant à l'amélioration du processus de consultation, les participants ont souligné la nécessité de rester flexible et informel dans la démarche.

Relations entre la Commission de l'UA et le Secrétariat des Nations unies

48. La coopération entre le Secrétariat des Nations unies et la Commission de l'UA a, jusqu'à récemment, été dispersée entre plusieurs Départements au sein des Nations unies, avec des degrés inégaux de coopération entre ces Départements et l'UA. La création, le 1^{er} juillet 2010, du Bureau des Nations unies auprès de l'UA (UNOAU), sous la direction d'un

Représentant spécial du Secrétaire général, constitue une décision bienvenue dans le processus d'intégration des mandats des différentes structures des Nations unies auprès de l'UA, à savoir le Bureau de Liaison des Nations unies auprès de l'UA, l'Équipe d'appui au maintien de la paix, l'Équipe de planification pour l'AMISOM, ainsi que les éléments des services généraux du Mécanisme conjoint de coordination de la MINUAD. Lors de leur 5^{ème} réunion consultative annuelle, le CPS et le Conseil de sécurité se sont félicités de la création de l'UNOAU, comme une étape concrète dans le renforcement de la coopération entre le Secrétariat des Nations unies et la Commission de l'UA.

49. Le Secrétariat des Nations unies et la Commission de l'UA entretiennent des relations à deux niveaux, à l'échelon politique et au niveau du renforcement des capacités. Dans le domaine du renforcement des capacités, les diverses interventions relèvent du Programme décennal de renforcement des capacités.

Programme décennal de renforcement des capacités

50. Elaboré en application du Document final du Sommet mondial de 2005, le Cadre Nations unies-UA pour le Programme décennal de renforcement des capacités reflète, comme indiqué plus haut, l'engagement des États membres des Nations unies à appuyer le renforcement des capacités de l'UA et des CER/MR. Axé initialement sur la paix et la sécurité, le Programme a évolué avec le temps pour inclure l'ensemble du système des Nations unies et une interaction avec l'UA portant sur plusieurs domaines. Dans le domaine de la paix et de la sécurité, l'appui des Nations unies au renforcement des capacités de l'UA a essentiellement porté sur la prévention des conflits et la médiation, les élections, l'État de droit et le maintien de la paix. La coopération s'est renforcée avec la mise en place récente de l'UNOAU. Lors de leurs différentes réunions consultatives, le CPS et le Conseil de sécurité ont régulièrement souligné l'importance que revêt le Programme décennal de renforcement des capacités.

51. En ce qui concerne la prévention des conflits et la médiation, un partenariat institutionnel fort a été scellé au cours des trois dernières années, y compris le soutien des Nations unies au Secrétariat du Groupe des Sages, le développement d'une stratégie de médiation pour l'UA, la création d'une banque d'experts en médiation pour l'UA, ainsi que la capitalisation des enseignements tirés des expériences de médiation conjointe UA - Nations unies dans un certain nombre de processus de paix en Afrique et les modalités de renforcement de ce partenariat. Les études de cas entreprises ont porté sur le Kenya, la Somalie, le Darfour et la Guinée-Bissau, illustrant chacune une modalité spécifique du partenariat, avec les Nations unies, l'UA ou une CER/MR dirigeant ou codirigeant le processus, selon les cas. Les recommandations formulées à partir des enseignements tirés ont ensuite servi de base aux directives communes pour le partenariat Nations unies-UA dans le domaine de la médiation, en cours d'élaboration par les deux organisations. Ces directives sont destinées à faciliter la coopération entre les fonctionnaires des Nations unies et de l'UA travaillant côte-à-côte ou conjointement dans des processus de médiation.

52. En ce qui concerne les élections, les Nations unies ont assisté la Commission de l'UA dans la création de son Unité électorale, y compris l'élaboration et la gestion de la banque d'experts et d'observateurs africains, la gestion du Fonds d'assistance électorale et la mise en œuvre des activités de l'Unité en général. Par ailleurs, une coopération est en cours en ce qui concerne la formation des observateurs électoraux de l'UA et des méthodes utilisées à cet fin. Les Nations unies apportent également une assistance technique et travaillent avec l'UA dans la formulation de bonnes pratiques et de directives sur l'appui aux élections.

53. L'UA et les Nations unies coopèrent en ce qui concerne la promotion de l'État de droit, y compris la réforme du secteur de la sécurité (RSS), ainsi que le désarmement, la démobilisation et la réinsertion (DDR). Les Nations unies travaillent avec d'autres partenaires de l'UA au renforcement des capacités de la Commission en vue de lui permettre de mener à bien ses programmes RSS et DDR. En plus de la finalisation du Cadre stratégique de l'UA sur la RSS, les Nations unies ont contribué à l'élaboration du projet RSS de l'UA financé par l'UE. Ce projet couvrira le recrutement de personnels, l'appui logistique et la formation de points focaux RSS au niveau de l'UA, ainsi que des CER/MR et des États membres. Il est également envisagé d'établir un lien entre ces efforts et l'action de l'UA en matière de prévention et de reconstruction post-conflit. Aux fins de vulgariser le Cadre politique de l'UA sur la RSS, l'UA et les Nations unies ont co-organisé, en novembre 2011, un certain nombre d'ateliers d'orientation pour les CER/MR, ainsi que pour le Parlement panafricain. Dans le contexte du document-cadre de l'UA sur la RDPC, les Nations unies et la Banque mondiale contribuent à l'élaboration des futures activités de l'UA en matière de DDR, y compris une implication opérationnelle dans quelques pays, ainsi que la mise en place d'un Centre de ressources sur le DDR au sein de la Commission de l'UA.

54. La Commission de l'UA et les Nations unies entretiennent une solide coopération s'agissant du maintien de la paix, qui s'est développée au cours de ces dernières années. L'appui des Nations unies dans ce domaine comprend deux volets : la planification, la mise en place et la gestion des missions en cours, y compris l'appui à la Mission de l'UA en Somalie (AMISOM); et le soutien à la Commission de l'UA dans la mise en place opérationnelle de la Force africaine en attente, un des piliers de l'APSA. Les planificateurs des Nations unies travaillent quotidiennement avec leurs collègues de l'UA pour faire avancer les efforts entrepris sur ces deux volets. Les Nations unies et l'UA explorent également les enseignements tirés de l'Opération hybride au Darfour, ainsi que les voies et moyens de promouvoir une telle approche et d'autres formes de coopération dans le futur.

Réunions Desk-to-Desk UA-Nations unies

55. À un autre niveau, la Commission de l'UA et le Secrétariat des Nations unies ont établi la pratique de rencontres régulières *Desk-to-Desk* – réunions consultatives sur la prévention et la gestion des conflits – qui regroupent les point focaux des deux organisations dans le domaine de la paix et de la sécurité pour discuter et échanger informations et idées sur des

situations spécifiques de conflit. À ce jour, six réunions *Desk-to-Desk* ont été tenues (Bahir Dar, Éthiopie, 26 – 27 juillet 2008 ; New York, 27 février – 1^{er} mars 2009 ; Addis Abéba, 17 – 18 décembre 2009 ; Gaborone, 14 – 15 juin 2010 ; Nairobi, 10 – 11 juin 2011 ; et Zanzibar, 1^{er} – 2 décembre 2011).

56. Les réunions *Desk-to-Desk* ont été progressivement élargies pour inclure les fonctionnaires des CER/MR. La dernière réunion tenue à Zanzibar s'est focalisée sur les développements en matière de paix et de sécurité en Afrique de l'Ouest, du Centre et de l'Est, dans le cadre du suivi de la dernière réunion du Groupe de travail conjoint UA – Nations unies sur la paix et la sécurité, tenue à New York le 19 septembre 2011. Une session a été consacrée à la coopération stratégique dans le domaine de la paix et de la sécurité.

Groupe de travail conjoint sur la paix et la sécurité (JTF) et autres consultations connexes

57. Le 25 septembre 2010, l'UA et les Nations unies ont mis en place le Groupe de travail conjoint sur la paix et la sécurité, aux fins d'assurer la coordination à court et à long termes entre les deux organisations sur les questions stratégiques d'intérêt commun. Le Groupe de travail conjoint se réunit deux fois par an, en marge du Sommet de l'UA à Addis Abéba, en janvier/février, et de l'Assemblée générale des Nations unies, à New York, en septembre. Il est présidé conjointement, du côté des Nations unies, par les sous-Secrétaires généraux pour les Affaires politiques, les Opérations de maintien de la paix et l'Appui aux missions, et, du côté de l'UA, par le Commissaire à la Paix et à la Sécurité.

58. Au cours de sa première réunion, tenue à New York le 28 septembre 2010, le Groupe a adopté ses termes de référence, et a procédé à un large échange de vues sur les situations au Soudan, en Somalie et dans la Corne de l'Afrique, en général, ainsi que dans la région des Grands Lacs. Les questions relatives aux changements anticonstitutionnels de Gouvernement ont également été discutées. Par la suite, le Groupe s'est réuni à Addis Abéba, le 2 février 2011, et à New York, le 19 septembre 2011, passant en revue les différentes situations de conflit sur le continent. En février, le Groupe de travail a examiné les conclusions des réunions de haut niveau sur la Côte d'Ivoire, la Somalie et le Soudan, tenues à Addis Abéba, le 29 et le 31 janvier 2011, et a convenu des mesures de suivi nécessaires à la mise en œuvre des conclusions adoptées. La réunion a également discuté de la situation à Madagascar et des efforts de la SADC pour restaurer l'ordre constitutionnel dans ce pays. En septembre, le Groupe a examiné la situation en Libye, en Somalie, au Soudan et au Soudan du Sud, et a convenu des dispositions nécessaires pour renforcer le partenariat entre les Nations unies et l'UA et assurer une plus grande cohérence dans les efforts déployés dans ces pays, dans le cadre du Chapitre VIII de la Charte de l'ONU.

59. Le Groupe de travail a un rôle important à jouer en termes d'orientation politique et stratégique pour le partenariat, notamment en appui au Conseil de sécurité des Nations unies et au CPS dans le renforcement de leur coopération, et ce en introduisant plus de cohérence

sur la base des avantages comparatifs respectifs des deux organisations ; en identifiant les domaines qui se prêtent à une action concertée, qu'il s'agisse de situations nationales spécifiques ou de questions thématiques ; et en approfondissant la compréhension des questions d'intérêt commun. Je forme le vœu que le Groupe joue un plus grand rôle dans la formulation des orientations stratégiques nécessaires, en appui à la raison d'être même du partenariat.

60. La Commission et le Secrétariat des Nations unies coopèrent à travers de nombreuses autres modalités, y compris une interaction quotidienne au niveau opérationnel, des consultations, à chaque fois que de besoin, entre le Commissaire à la Paix et à la Sécurité et d'autres membres de la Commission, d'une part, et leurs homologues des Nations unies, de l'autre. À mon niveau, je maintiens un contact régulier avec le Secrétaire général sur les questions nécessitant notre implication et attention personnelles, en plus de réunions à Addis Abéba, à New York et ailleurs, chaque fois que possible. Il convient d'ajouter que, sur le terrain, l'UA et les Nations unies ont considérablement intensifié leur coopération. Les Bureaux de Liaison et missions de l'UA dans les pays en situation de conflit ou de post-conflit interagissent quotidiennement avec leurs homologues des Nations unies. Le niveau de consultation et de coordination sur le terrain est significatif de la façon dont l'UA et les Nations unies pourraient mieux conjuguer leurs efforts et avantages comparatifs respectifs dans la quête de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique.

Coopération dans le domaine du maintien de la paix : MUAS/MINUAD

61. Les deux institutions ont également développé différents arrangements de coopération dans le domaine du maintien de la paix. Depuis la relève de la toute première opération de soutien à la paix de l'UA au Burundi (2003-2004), MIAB, le partenariat dans ce domaine a connu de nombreuses évolutions, dont la plus prononcée est l'Opération hybride UA-Nations unies au Darfour (MINUAD). La MINUAD a pris la relève de la Mission de l'UA au Soudan (MUAS), en décembre 2007, à la suite du communiqué PSC/PR/Comm(LXXIX) adopté par la 79^{ème} réunion du CPS tenue le 22 juin 2007 et de l'adoption, le 31 juillet 2007, par le Conseil de sécurité, de la résolution 1769 (2007). En créant la MINUAD, les deux institutions se sont embarquées dans un exercice visant à mettre à profit, d'une part, les avantages liés au caractère universel des Nations unies et, d'autre part, ceux découlant du mandat régional de l'UA et d'autres facteurs pertinents. La MINUAD constitue une expérience intéressante, alliant universalisme et régionalisme.

62. Au plan opérationnel, et en application des conclusions de la réunion consultative de haut niveau organisée par l'UA et les Nations unies à Addis Abéba, le 16 novembre 2006, et du communiqué de la 66^{ème} réunion du CPS tenue à Abuja, le 30 novembre 2006 [PSC/AHG/Comm.(LXVI)], tel qu'endossé par le Conseil de sécurité dans sa déclaration présidentielle du 19 décembre 2006 (S/PRST/2006/55), les deux organisations ont convenu que le soutien, le commandement et le contrôle de l'Opération hybride seront du ressort des Nations unies,

qui en assurera la gestion globale sur la base de ses normes, principes et pratiques établis. Toutefois, et afin de préserver le « caractère africain » de la Mission, une condition préalable pour la transition de la MUAS à la MINUAD, le chef de l'Opération, à savoir le Représentant spécial conjoint, est désigné conjointement par le Président de la Commission de l'UA et le Secrétaire général des Nations unies. Le Commandant de la Force, qui doit être africain, est désigné par le Président de la Commission de l'UA, après consultation avec le Secrétaire général. Ces dispositions ont grandement contribué à l'efficacité de la Mission.

63. À ce jour, l'Opération hybride a fonctionné de manière raisonnablement satisfaisante et permis de tirer quelques enseignements fondamentaux pour l'avenir. Il convient de souligner que les défis auxquels la Mission est présentement confrontée sont, en grande partie, dus aux circonstances dans lesquelles elle opère. En d'autres termes, ces difficultés ne sauraient être imputées à la nature hybride de la Mission. Enfin, le difficile conflit au Darfour a été rendu plus compliqué par une multitude d'intérêts internationaux, ainsi que par les développements intervenus ultérieurement, en particulier l'inculpation du Président Omar Al Bashir par la Cour pénale internationale (CPI). Ces défis ne sont donc pas liés à la nature hybride de la mission; ils auraient été là, même sous un arrangement différent pour le maintien de la paix.

64. L'Opération hybride préfigure l'évolution de l'environnement politique dans lequel opèrent de plus en plus les missions de maintien de la paix en Afrique, en particulier dans des circonstances où, pour diverses raisons, il y a une résistance au déploiement d'opérations de maintien de la paix sous la bannière exclusive des Nations unies. En conformité avec ses décisions antérieures sur la question, le CPS, lors de sa 301^{ème} réunion tenue le 30 novembre 2011, a réaffirmé la nature hybride et le caractère africain de la MINUAD, soulignant qu'il s'agit là d'éléments essentiels à la réussite de la Mission [PSC/PR/ COMM/(CCCI)].

AMISOM et soutien logistique des Nations unies

65. En sa 69^{ème} réunion tenue le 19 janvier 2007, le CPS a autorisé le déploiement de la Mission de l'UA en Somalie (AMISOM), avec pour mandat d'appuyer les Institutions fédérales de transition (TFIs) dans leurs efforts visant à stabiliser la situation et à promouvoir le dialogue et la réconciliation ; de faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire ; et de créer les conditions propices à la stabilisation à long terme, à la reconstruction et au développement du pays [PSC/PR/Comm (LXIX)]. Le CPS a décidé que l'AMISOM aurait un effectif autorisé de 8.000 militaires et de 270 policiers. À travers des résolutions successives, le Conseil de sécurité a autorisé le maintien de la Mission en Somalie.

66. En décidant de déployer l'AMISOM, l'UA a conçu la Mission comme une opération de stabilisation initiale qui déboucherait à terme sur le déploiement d'une mission de maintien de la paix des Nations unies. Toutefois, au regard des défis sécuritaires prévalant en Somalie, le Secrétaire général des Nations unies a recommandé au Conseil de sécurité, en lieu et place

d'une mission de maintien de la paix des Nations unies, d'envisager plutôt le déploiement d'une force multinationale dotée de toutes les capacités militaires requises. Les tentatives visant à constituer une telle force n'ayant pas été concluantes, le Secrétaire général a du explorer d'autres options, y compris le soutien des Nations unies à l'AMISOM.

67. En conséquence, le 19 décembre 2008, le Secrétaire général a présenté ses propositions au Conseil de sécurité, y compris la mise à la disposition de l'AMISOM d'un module d'appui logistique, financé à partir du budget des Nations unies mis à recouvrement, et un soutien en vue du renforcement des capacités des institutions somaliennes dans le domaine de la promotion de l'État de droit et de la sécurité. Ce dernier aspect est financé par un Fonds d'affectation spécial multi-donateurs. Le module de soutien logistique est aux normes des Nations unies en ce qui concerne le maintien de la paix, et vise à améliorer les capacités opérationnelles de l'AMISOM, facilitant ainsi la relève de l'AMISOM par une mission des Nations unies à une date ultérieure. Le Bureau d'appui des Nations unies pour la Mission de l'Union africaine en Somalie (UNSOA) a été créé pour coordonner le soutien des Nations unies à l'AMISOM.

68. À la suite de la 245^{ème} réunion du CPS tenue le 15 octobre 2010, à l'issue de laquelle il a été décidé de relever le niveau de l'effectif autorisé pour l'AMISOM à 20 000 hommes, le Conseil de sécurité, par la résolution 1964 (2010), adoptée le 22 décembre 2010, a autorisé le déploiement de l'AMISOM jusqu'au 30 septembre 2011, avec une force autorisée passant de 8 000 à 12 000 hommes. Lors de sa 293^{ème} réunion tenue le 13 septembre 2011, le CPS a demandé au Conseil de sécurité d'autoriser le renforcement du module de soutien des Nations unies pour prendre en compte les faiblesses constatées au cours des mois écoulés, ainsi que le caractère multidimensionnel de l'AMISOM. Dans sa résolution 2010 (2011) adoptée le 30 septembre 2011, le Conseil de sécurité, après avoir autorisé les États membres de l'UA à maintenir l'AMISOM jusqu'au 31 octobre 2012, a prié le Secrétaire général de continuer à fournir le module d'appui logistique à l'AMISOM, tel que décidé par la résolution 1863 (2009), pour un maximum de 12 000 personnels en uniforme. S'il est vrai que le module a été renforcé, il n'en reste pas moins en deçà de la requête de l'UA.

69. Au moment de la finalisation du présent rapport, l'UA et les Nations unies travaillaient à l'élaboration d'un Concept stratégique pour les futures opérations en Somalie, dont la mise en œuvre nécessitera un appui plus important de la part des Nations unies, en particulier le financement, à partir du budget mis à recouvrement, d'un appui renforcé à la Mission. Cette initiative doit être située dans le contexte de l'opportunité sans précédent découlant du retrait forcé d'Al Shabaab de Mogadiscio et de l'opération conjointe menée présentement par les Forces de défense du Kenya (KDF), qui seront bientôt intégrées à l'AMISOM, et les forces du TFG dans le centre et le sud de la Somalie.

70. Si le soutien logistique qu'apporte l'UNSOA à l'AMISOM est on ne peut plus précieux, permettant de renforcer son efficacité opérationnelle, il convient, toutefois, de reconnaître que cet appui reste encore en deçà des défis réels sur le terrain. Il ne couvre pas des aspects critiques de la Mission, notamment des composantes essentielles son budget, y compris les indemnités dues aux troupes et aux personnels de police, qui sont payées par l'Union européenne à travers la Facilité pour la paix en Afrique, le soutien à la composante civile et le remboursement du matériel appartenant aux contingents. Ce dernier volet est couvert par des contributions volontaires, assorties de conditionnalités par les donateurs, dont beaucoup refusent de prendre en charge le remboursement du matériel légal appartenant aux contingents.

71. Compte tenu de la doctrine en vigueur aux Nations unies s'agissant du maintien de la paix, qui n'autorise de déploiement que lorsqu'il y a une paix à maintenir, il est peu probable, dans une situation comme celle de la Somalie, que les Nations unies soient en mesure de déployer une mission de paix dans un avenir prévisible, même si des progrès significatifs ont été réalisés sur le terrain. Les missions de maintien de la paix de l'UA au Burundi, au Darfour et, présentement, en Somalie préfigurent l'émergence d'une doctrine de maintien de la paix différente: au lieu d'attendre la réalisation de la paix pour la maintenir, l'UA perçoit le maintien de la paix comme une occasion de rétablir la paix, avant de pouvoir la maintenir.

Médiation conjointe au Darfour

72. En mai 2005, le Président de la Commission de l'UA a nommé Dr. Salim Ahmed Salim, ancien Secrétaire général de l'OUA, comme Envoyé spécial de l'UA pour les Pourparlers politiques inter-soudanais sur le Darfour. Bien que Dr. Salim ait travaillé en étroite collaboration avec le Médiateur des Nations unies, M. Jan Eliasson, il fut quelquefois difficile pour les deux émissaires d'harmoniser leurs positions. De fait, ces derniers ont, d'eux-mêmes, soutenu la nécessité de la nomination d'un Médiateur conjoint unique qui présenterait une position unifiée aux parties. Ainsi, en juin 2008, le Secrétaire général des Nations unies et le Président de la Commission de l'UA ont nommé M. Djibril Yipènè Bassolé en qualité de Médiateur en chef conjoint UA-Nations unies pour le Darfour, pour conduire les efforts visant à parvenir à une solution négociée au long conflit du Darfour.

73. Le 14 juillet 2011, à Doha, le Gouvernement du Soudan (GoS) et le Mouvement pour la Libération et la Justice (LJM) ont signé le Document de Doha pour la Paix au Darfour (DDPD). Le Président du Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'UA pour le Soudan et le Vice-Président de la Commission ont assisté à la cérémonie au nom de l'UA. Comparé aux accords précédents, le DDPD contient des avancées substantielles. Le Document aborde des questions qui n'avaient jamais été traitées par le passé (comme les droits humains et les libertés fondamentales), et contient des dispositions importantes sur le partage des richesses et du pouvoir, ainsi que sur l'indemnisation des personnes déplacées et des réfugiés. Il prévoit la création d'un Comité de suivi de mise en œuvre, présidé par le Gouvernement du Qatar et

comprenant d'autres partenaires internationaux, qui travaillera avec l'UA et les Nations unies. Tout comme le CPS, je me suis félicité de l'adoption du DDPD, comme une avancée qui contribuera significativement à la promotion de la paix et de la sécurité au Darfour. J'ai également félicité l'ancien Médiateur en chef conjoint, ainsi que le Gouvernement du Qatar, pour leurs efforts inlassables.

74. La nomination d'un Médiateur conjoint a incontestablement contribué à faire avancer le processus de paix au Darfour. Dans le même temps, cette expérience n'a pu pleinement réaliser son potentiel, à cause notamment de l'absence de cohérence entre la vision politique de l'UA et celle des Nations unies. La position de l'UA sur le Soudan est exprimée dans le rapport du Groupe de haut niveau de l'UA sur le Darfour (GUAD), adopté par le CPS, réuni au niveau des chefs d'État et de Gouvernement, à Abuja, en octobre 2009. Dans ce rapport, le GUAD a exprimé sa conviction que tout accord de paix qui serait limité aux seules parties belligérantes armées ne saurait être durable. Il a plaidé en faveur d'un Accord politique global (APG), inclusif et ouvert à toutes les parties prenantes au Darfour.

75. En 2010, au lendemain des élections générales au Soudan, le Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'UA pour le Soudan, créé pour travailler à la mise en œuvre des recommandations contenues dans le rapport du GUAD, a souligné que les élections au Darfour avaient changé le paysage politique de la région, nécessitant ainsi une reconfiguration du processus politique. Par conséquent, en plus des groupes représentant la société civile, les personnes déplacées et l'administration locale, un processus politique inclusif devrait également inclure les représentants nouvellement élus au Darfour. En outre, si le processus politique a pour ambition de répondre aux préoccupations des victimes du conflit du Darfour, il doit se dérouler au Darfour même. Aussi le Groupe a-t-il appelé au lancement d'un Processus politique pour le Darfour (DPP), au Darfour même, qui regrouperait toutes les parties prenantes au conflit.

76. Le lancement du DPP a été convenu lors d'une rencontre entre hauts responsables de l'UA et des Nations unies, à Addis Abéba, le 6 mai 2010, avant d'être approuvé à l'occasion d'une réunion du Forum consultatif sur le Soudan, tenue à Addis Abéba, le 7 mai 2010. La décision a été réaffirmée lors des réunions subséquentes du Forum. Il a été convenu que le DPP complèterait le processus de Doha, au Qatar, et qu'il serait lancé vers la mi-décembre 2010, avec l'espoir qu'il permettrait de promouvoir, auprès des populations du Darfour, tout accord conclu à Doha. Le Gouvernement du Soudan a marqué son appui au DPP, et a convenu avec le Groupe de mise en œuvre de l'importance que revêt la création d'un environnement favorable à un processus politique, ouvert, participatif et significatif.

77. Toutefois, le DPP n'a pas encore été lancé. Pour des raisons politiques et pratiques, il s'est avéré impossible de lancer le DPP tant que le processus de paix de Doha était en cours. Le Groupe de mise en œuvre a dû, à plusieurs reprises, reporter le lancement du DPP pour ne pas interférer avec le processus de paix de Doha. Après la conclusion du processus de Doha,

un autre facteur est venu encore retarder le lancement du DPP: les divergences au sein de la communauté internationale sur le sens et le rôle d'un environnement favorable. Le Groupe a toujours mis l'accent sur la nécessité d'un environnement favorable comme condition pour le lancement d'un DPP authentique et crédible. D'autres acteurs internationaux ont conçu un tel environnement comme une condition préalable, et y ont ajouté des exigences qui ne sont pas directement liées au DPP. Ces divergences ont empêché le lancement du Processus.

78. Au moment de la finalisation du présent rapport, les Nations unies, en application du paragraphe 9 de la résolution 2003 (2011), étaient en train d'élaborer une Feuille de route pour le processus de paix au Darfour à la suite de la signature du DDPD. Sur la base des consultations menées à ce jour, la Feuille de route s'articulera autour des quatre piliers suivants: (a) soutien à la mise en œuvre du DDPD; (b) interaction continue avec le Gouvernement et les mouvements non signataires pour promouvoir les négociations; (c) soutien aux consultations et au dialogue internes au Darfour même; (d) implication complémentaire et coordonnée des acteurs internationaux en appui au processus de paix au Darfour. Lors de sa 301^{ème} réunion tenue le 30 novembre 2011, le CPS, après avoir pris note des efforts du Secrétaire général des Nations unies visant à élaborer une Feuille de route sur le processus de paix au Darfour, a réitéré la nécessité de la pleine prise en compte de la position de l'UA sur le Darfour, telle qu'exprimée dans son communiqué du 29 octobre 2009, entérinant le rapport du GUAD, et les décisions ultérieures de l'UA sur le Darfour [-----].

Autres efforts conjoints de médiation

79. Les Nations unies et l'UA ont développé des partenariats féconds en matière de médiation dans d'autres situations, notamment en 2008, au Kenya. Le Groupe d'éminentes personnalités africaines, présidé par l'ancien Secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan, a été créé par l'UA aux fins de conduire une médiation dans la crise postélectorale entre les deux principaux partis au Kenya, à la suite des élections contestées de décembre 2007. Le Secrétariat du Groupe, qui bénéficiait du soutien matériel, logistique et politique des Nations unies, était en grande partie composé de fonctionnaires des Nations unies, mais travaillait sous le couvert de l'UA. Il est important pour les deux institutions de tirer des enseignements de cette expérience pour renforcer les futurs partenariats dans le domaine de la médiation. L'enseignement le plus important à tirer des efforts de médiation au Kenya a trait au fait que la complémentarité, la combinaison des avantages comparatifs et la convergence stratégique entre les deux institutions ont un effet multiplicateur significatif sur leurs efforts conjoints de rétablissement de la paix.

80. La même évaluation peut être faite des efforts actuels visant à faciliter les négociations post-sécession entre le Soudan et le Soudan du Sud. Alors que l'UA, à travers le Groupe de mise en œuvre, facilite ces négociations, une collaboration très étroite a été établie avec l'Envoyé spécial des Nations unies pour le Soudan, Haile Menkerios. Les deux équipes travaillent ensemble sur toutes les questions en discussion, assurant une

coordination et une harmonisation efficaces des efforts. Bien des leçons peuvent être tirées de cette coopération réussie, alors que l'UA et les Nations unies s'efforcent d'améliorer l'efficacité de leur interaction en vue du règlement des conflits et autres situations de crise sur le continent.

Gestion de la crise libyenne

81. La gestion de la crise qui a éclaté en Libye, à la mi-février 2011, est une autre illustration de la nécessité d'une consultation et d'une cohérence renforcées entre l'UA et les Nations unies, en particulier entre le CPS et le Conseil de sécurité. Saisi de la situation lors de sa 261^{ème} réunion tenue le 23 février 2011, le CPS a fermement condamné l'usage aveugle et excessif de la force et d'armes létales contre des manifestants paisibles, et souligné la légitimité des aspirations du peuple libyen à la démocratie, aux réformes politiques et à la justice [PSC/PR/Comm(CCLXI)]. À sa 265^{ème} réunion tenue le 10 mars 2011, au niveau des chefs d'État et de Gouvernement, le CPS a adopté une Feuille de route pour le règlement de la crise qui s'articulait autour des points suivants: (i) la cessation immédiate de toutes les hostilités ; (ii) la coopération des autorités libyennes concernées pour faciliter l'acheminement diligent de l'assistance humanitaire aux populations dans le besoin ; (iii) la protection des ressortissants étrangers, y compris les travailleurs migrants africains vivant en Libye ; ainsi que (iv) l'adoption et la mise en œuvre des réformes politiques nécessaires pour l'élimination des causes de la crise. Il a décidé de mettre en place un Comité *ad hoc* de haut niveau de l'UA sur la Libye [PSC/PR/Comm.2(CCLXV)].

82. Pour sa part, le Conseil de sécurité, dans le prolongement de la résolution 1970 (2011), a adopté, le 17 mars 2011, la résolution 1973 (2011). Dans cette résolution, le Conseil de sécurité a: (i) exigé un cessez-le-feu immédiat et la fin de la violence et de toutes les attaques contre les civils ; (ii) souligné la nécessité d'intensifier les efforts en vue de trouver une solution à la crise ; et (iii) pris note des décisions du Secrétaire général des Nations unies de dépêcher son Envoyé spécial en Libye et du CPS de l'UA d'y envoyer son Comité *ad hoc* de haut niveau, dans le but de faciliter le dialogue. Par ailleurs, le Conseil de sécurité a décidé d'imposer une zone d'exclusion aérienne au-dessus de la Libye, pour protéger les civils sous la menace d'attaques. La campagne militaire pour faire respecter la zone d'exclusion aérienne a commencé immédiatement après.

83. Le Comité *ad hoc* de haut niveau a pris nombre d'initiatives dans le cadre de son mandat, y compris une réunion consultative avec les pays voisins et les partenaires internationaux, à Addis Abéba, le 25 mars 2011, ainsi qu'une visite en Libye, les 10 et 11 avril 2011. Par la suite, le CPS s'est réuni à plusieurs fois. Le 26 mai 2011, la Conférence de l'Union s'est également réunie en session extraordinaire à Addis Abéba. Parallèlement aux efforts du Comité *ad hoc*, la Commission a maintenu des contacts étroits avec les partenaires internationaux. Lors de sa 17^{ème} session ordinaire tenue à Malabo, le 30 juin et le 1^{er} juillet 2011, la Conférence de l'Union a approuvé les Propositions pour un Accord-cadre sur une

solution politique à la crise en Libye [Assembly/AU/Dec.385(XVII)]. Ces Propositions furent subséquemment présentées aux parties. Cependant, compte tenu de l'évolution rapide de la situation sur le terrain, les efforts du Comité *ad hoc* n'ont pas abouti aux résultats escomptés. À la fin du mois d'août 2011, les forces du Conseil national de transition (CNT) sont entrées à Tripoli, et ont, depuis, pris le contrôle total du pays, ouvrant la voie dans la foulée, à une transition vers des institutions démocratiquement élues. Par la suite, le CPS a décidé que les nouvelles autorités libyennes occuperaient le siège de la Libye au sein de l'UA et de ses organes, et a autorisé la création d'un Bureau de Liaison de l'UA à Tripoli, pour soutenir les efforts du Gouvernement libyen et le processus de transition.

84. Bien que l'UA ait constamment réitéré son attachement continu au respect des résolutions 1970 (2011) et 1973 (2011), l'action du Comité *ad hoc*, officiellement reconnu par le Conseil de sécurité, n'a pas reçu dudit Conseil l'appui attendu. Les discussions de la 5^{ème} réunion consultative entre le CPS et le Conseil de sécurité sur la situation en Libye ont révélé une absence de convergence entre les deux organes. Alors que le CPS soulignait que les efforts du Comité *ad hoc* étaient conduits dans le contexte global du Chapitre VIII de la Charte des Nations unies et, comme tels, devaient être pleinement soutenus par le Conseil de sécurité et la communauté internationale, les membres du Conseil de sécurité, pour leur part, mettaient en avant le rôle dirigeant de l'Envoyé spécial des Nations unies. Il importe de tirer des enseignements de cette expérience, tant il est vrai que l'UA et les Nations unies se doivent de travailler ensemble pour promouvoir efficacement la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent.

85. Je note avec satisfaction que, malgré les différences d'approches de la crise libyenne, l'UA et les Nations unies s'accordent sur la nécessité de travailler en étroite collaboration en appui aux efforts que déploient les autorités libyennes en vue de mener à bien la transition. Des mesures ont déjà été prises par les deux organisations pour conjuguer leurs efforts en vue de faire face aux conséquences de la crise libyenne, en particulier la prolifération des armes et le soutien aux travailleurs migrants africains qui ont du quitter la Libye. À cette fin, une mission conjointe UA-Nations unies a visité les pays de la région au cours du mois de décembre 2011, en prélude à une réunion ministérielle des pays intéressés qui se tiendra en marge du prochain Sommet de l'UA, en janvier 2012, pour examiner les résultats de la mission et convenir de la meilleure voie à suivre.

VII. VERS UNE MEILLEURE APPRÉCIATION DE L'ESPRIT DU CHAPITRE VIII

86. Le rôle de plus en plus important des organisations régionales et sous-régionales dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales est un élément majeur du paysage sécuritaire international de la période qui a suivi la Guerre froide. Les organisations régionales occupent aujourd'hui une position centrale dans l'architecture de sécurité internationale ; elles sont devenues des piliers indispensables du multilatéralisme. Cette évolution est particulièrement remarquable en Afrique, où des institutions qui ont été créées à des fins

d'intégration économique sont, à l'heure actuelle, intensément mises à contribution dans la gestion des défis liés à la paix et à la sécurité sur le continent. En raison de ses très larges implications sur la scène internationale, la transformation de l'OUA en UA est sans doute le développement le plus notable en Afrique. Ayant adopté une architecture de sécurité complète, l'UA, en collaboration avec les CER/MR, joue désormais un rôle central dans la gestion de la sécurité sur le continent.

87. L'article 52(1) de la Charte des Nations unies prévoit l'existence "d'accords ou d'organismes régionaux destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional, pourvu que ces accords ou ces organismes et leurs activités soient compatibles avec les buts et les principes des Nations unies". La Charte encourage les institutions régionales à accorder la priorité à la recherche de solutions pacifiques aux conflits, cependant qu'elle réserve au Conseil de sécurité le droit d'autoriser des mesures coercitives. L'article 53 (1) dispose qu'«aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité...". Par conséquent, toute mesure coercitive prise par une organisation régionale doit être autorisée par le Conseil de sécurité; mais même après une telle autorisation, ces organisations ont l'obligation de tenir le Conseil informé de leurs actions. Ce principe, largement respecté au cours des quatre premières décennies des Nations unies, a été mis à l'épreuve au début des années 1990, lorsque plusieurs organisations régionales et même sous-régionales ont entrepris des actions militaires sans autorisation explicite du Conseil de sécurité.

88. Le défi pour l'UA et les Nations unies est de savoir comment se conformer à l'esprit du Chapitre VIII sans, d'une part, porter préjudice au rôle du Conseil de sécurité des Nations unies et, de l'autre, sans compromettre ou placer des restrictions sur les efforts de l'UA visant à renforcer ses propres capacités à apporter des réponses adéquates aux défis sécuritaires en Afrique. Ce dilemme soulève une question essentielle: Quel est le cadre approprié de prise de décision concertée, de division du travail et de partage du fardeau à mettre en place? À ce jour, cette question n'a pas encore reçu de réponse cohérente, et, de fait, la coopération entre les Nations unies et l'UA a évolué en fonction des exigences du moment.

89. La nécessité d'articuler la légitimité et la légalité internationales des Nations unies avec les avantages du régionalisme est au centre du Chapitre VIII. Boutros Boutros Ghali et Kofi Annan, deux Secrétaires généraux des Nations unies de la période qui a immédiatement suivi la Guerre froide, n'ont pas perdu de vue cette réalité. Ils ont reconnu le rôle crucial des organisations régionales, et ont déployé des efforts soutenus pour faire une place à ces institutions dans l'architecture internationale de sécurité, dans le cadre du Chapitre VIII. Ils ont accepté, et compris, la nécessité de développer une relation faite de complémentarité entre les Nations unies et les entités régionales. Pour eux, une bonne application du Chapitre VIII aiderait à combler les lacunes du système international conçu après 1945. En d'autres termes, une mise en œuvre novatrice et flexible du Chapitre VIII contribuerait à l'élaboration

d'un ordre mondial plus équitable. Par conséquent, le développement de partenariats stratégiques avec les organisations régionales a été considéré comme une première étape cruciale dans l'élaboration d'une architecture mondiale de sécurité qui prenne en compte les dynamiques changeantes du système international, en particulier au cours de la période post-Guerre froide. Stimulés par ces motivations et un système de maintien de la paix des Nations unies à la limite de ses capacités, Boutros Ghali et Kofi Annan ont ouvert la voie au partenariat en construction, mais encore largement indéfini, entre les Nations unies et les organisations régionales.

90. Le Secrétaire général actuel, Ban Ki-moon, a poursuivi et renforcé cette approche, démontrant un engagement sans faille à travailler avec les organisations régionales. Dans son premier rapport sur les relations entre les Nations unies et les organisations régionales (S/2008/1866), il a appelé le Conseil de sécurité à bien définir le rôle des organisations régionales et à veiller à ce qu'un système de coopération structuré soit mis en place pour assurer la cohérence entre réponses internationales et régionales aux conflits existants et émergents. Le Secrétaire général a réitéré cet appel dans ses deux rapports subséquents sur l'appui aux opérations de maintien de la paix conduites par l'Union africaine et autorisées par les Nations unies (S/2009/470) et (S/2010/514). Dans son rapport du 14 octobre 2010, en particulier, le Secrétaire général a souligné que «les défis complexes de notre monde contemporain appellent une interprétation dynamique et revitalisée du Chapitre VIII de la Charte des Nations unies», notant que la coopération entre l'ONU et les organismes régionaux a pris de plus en plus d'importance dans l'approche et la résolution des conflits à travers le monde. Il a souligné que «c'est des orientations et des directives que sauront donner les organes délibérants des Nations unies que dépend la mesure dans laquelle le Secrétariat peut coopérer avec la Commission de l'Union africaine dans la quête de la paix et de la sécurité». Il a, en conséquence, mis en relief la nécessité pour le Conseil de sécurité d'énoncer sa vision de ce partenariat stratégique, ajoutant que cela suppose «que le rôle attendu des organisations régionales dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales soit clairement défini... Sans une relation véritablement stratégique et des directives claires, nos efforts visant à travailler ensemble continueront d'être inscrits dans le court terme seront plus compliqués et souvent plus coûteux. Ces recommandations restent d'une grande pertinence, et ont pris une plus grande acuité, en raison des derniers développements dans les relations entre les Nations unies et l'UA.

91. Cette situation met en évidence la nécessité d'une appréciation et d'une application appropriées du principe de subsidiarité, qui n'a pas été pleinement exploré dans le partenariat actuel. Ce principe couvre au moins trois éléments: a) la prise de décision concertée; b) la division du travail; et c) la répartition des charges. A ce jour, les débats sont restés limités sur les deux premiers éléments, alors que la question de la répartition des charges a été abordée par le rapport du Groupe Prodi, qui a rompu d'avec la pratique antérieure et a fait un large éventail de recommandations, y compris l'utilisation, au cas par cas, des contributions mises à recouvrement au budget des Nations unies pour le

financement des opérations de maintien de la paix conduites par l'Union africaine et autorisées par le Conseil de sécurité. L'article 17 (1) du Protocole relatif au CPS cite le Chapitre VIII comme fondement des relations entre l'UA et les Nations unies. Le Protocole instruit le CPS de coopérer avec le Conseil de sécurité, "... qui a la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales." En référence directe à la répartition des charges, l'article 17 (2) du Protocole stipule que : "A chaque fois que nécessaire, recours sera fait à l'Organisation des Nations unies pour obtenir l'assistance financière, logistique et militaire nécessaire pour des activités de l'Union africaine dans la promotion et le maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique, conformément aux dispositions du Chapitre VIII ...".

VIII. PRINCIPES EN VUE D'UNE PLUS GRANDE COHÉRENCE POLITIQUE

92. Bien que l'article 17 du Protocole relatif à la création du CPS de l'UA ait réaffirmé la primauté du Conseil de sécurité dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, il est également important d'énoncer les autres principes sur lesquels la relation entre les deux institutions doit être fondée. Une telle démarche devrait contribuer au renforcement de la cohérence politique entre les deux organisations, lorsqu'elles s'engagent dans des efforts conjoints de recherche de la paix. La formulation de ces principes ne saurait porter préjudice à la primauté du Conseil de sécurité dans le maintien de la paix et de la sécurité dans le monde ; elle devrait plutôt renforcer ce rôle, en essayant de clarifier ses relations avec l'UA, dans le cadre du Chapitre VIII.

93. Le paysage international s'est manifestement transformé au cours des six dernières décennies, alors que les institutions politiques et de sécurité créées à la fin de la Seconde Guerre mondiale sont restées inchangées. De manière pratique, les organisations régionales ont du prendre des initiatives pour relever les défis sécuritaires dans leurs régions respectives du fait de la prudence ou des difficultés éprouvées par les Nations unies à y répondre. Les efforts visant à assurer la coopération entre les Nations unies et ces institutions n'ont pas souvent réussi, du fait notamment qu'ils ont été menés dans un cadre *ad hoc*, manquant ainsi de cohérence. Afin de minimiser les difficultés dans le partenariat et d'assurer une certaine cohérence politique, je propose l'élaboration et l'articulation d'un consensus sur un ensemble de principes qui ouvriraient la voie à une plus grande synergie. Ces principes devraient servir de fondement à un partenariat plus large qui tiendrait compte, au cas par cas, des spécificités de chaque initiative de collaboration sur le terrain.

94. **Premièrement, le soutien à l'appropriation et à la définition des priorités par l'Afrique:** Dans un esprit de respect mutuel, il est essentiel, s'agissant des questions de paix et de sécurité sur le continent, de soutenir et de promouvoir l'appropriation et la définition des priorités par l'Afrique. La promotion de ce principe participe du renforcement du partenariat stratégique entre les deux institutions. Le fait que l'UA et les CER/MR aient développé des approches holistiques pour la gestion des conflits sur le continent, identifiant dans ce

contexte, les questions prioritaires, offre une bonne base pour une plus grande synergie. Des consultations permanentes et plus étroites entre les organes de décision des deux institutions, en particulier entre le Conseil de sécurité et le CPS, permettraient d'assurer le respect de l'appropriation et de la définition, par l'Afrique, de ses priorités.

95. **Deuxièmement, une application souple et novatrice du principe de subsidiarité :** Comme indiqué plus haut, la subsidiarité, qui est au centre du Chapitre VIII, comprend au moins trois éléments implicites : i) la prise de décision concertée ; ii) la division du travail ; et iii) la répartition des charges. Dans l'optique de favoriser une meilleure cohérence politique, les Nations unies et l'UA devraient engager un dialogue sur ces trois éléments. À ce jour, il n'existe pas de consensus sur l'application des deux premiers éléments, alors que la discussion sur le troisième est bloquée par l'absence de consensus sur les implications d'ensemble de la mise en œuvre du Chapitre VIII. Même s'il n'est pas possible de parvenir à un consensus sur les trois éléments, il serait important, dans un premier temps, d'adopter une approche novatrice et audacieuse, dans l'esprit du Chapitre VIII. En d'autres termes, les questions de légitimité, de division du travail et de répartition des charges seraient clarifiées, si ce principe est accepté et appliqué dans les relations entre les Nations unies et l'UA. Le même constat s'applique à la relation entre l'UA et les CER/MR. Il s'agit là d'un autre aspect important qui doit être pris en compte dans les efforts visant à renforcer le partenariat stratégique entre les Nations unies et l'UA. Les efforts visant à parvenir à la cohérence politique seront vains, si le rôle des CER/MR n'est pas pris en compte de manière appropriée dans le partenariat.

96. **Troisièmement, le respect mutuel et l'adhésion au principe des avantages comparatifs :** Les organisations régionales ont un avantage comparatif important dans la promotion de la paix et de la sécurité dans leurs régions. En raison de leur proximité d'avec les théâtres de conflit, elles sont souvent en meilleure position pour intervenir en premier. Dans ce contexte, deux aspects de ce principe peuvent être identifiés:

- (i) **Légitimité politique:** La légitimité politique des acteurs externes s'avère controversée, dès lors que les conflits, d'abord interétatiques, deviennent intra-étatiques. Pour une série de raisons, liées notamment à la souveraineté, à des considérations historiques et à des perceptions en termes d'impartialité, les acteurs nationaux appréhendent avec réticence les interventions extérieures. C'est là que les organisations régionales et sous-régionales ont montré leur avantage comparatif. Elles ont élaboré des instruments de gestion des conflits couvrant un large éventail d'aspects, allant de la prévention à la reconstruction post-conflit, notamment les crises et conflits liés à la gouvernance, y compris les changements anticonstitutionnels de gouvernement. En outre, leur familiarité avec les dynamiques de conflit et les parties concernées leur offre des points d'entrée et, surtout, une certaine influence sur ces acteurs. Même là où elles ne jouissent pas de la pleine confiance de toutes les parties, leur rôle est souvent moins controversé que celui d'autres acteurs externes, principalement parce

que leurs actions sont ancrées dans les normes et principes auxquels leurs membres ont souscrit. Dans le fond, les organisations régionales jouissent d'un degré élevé de légitimité politique. La façon dont les deux institutions gèrent cet état de fait sera déterminante dans le succès des efforts régionaux et internationaux pour relever les défis sécuritaires actuels et émergents sur le continent.

- (ii) **Flexibilité:** Les organisations régionales se révèlent être plus flexibles et adaptables que les autres organisations internationales face aux défis sécuritaires dans leurs régions. Au plan pratique, l'UA dispose d'instruments qui offrent la base juridique nécessaire pour répondre aux différentes formes de conflit sur le continent.

La flexibilité dans l'approche de l'UA se manifeste dans sa capacité à convoquer des réunions urgentes de son CPS au niveau des ambassadeurs, des ministres et des chefs d'État et de Gouvernement. La mise en place de plusieurs groupes de haut niveau composés de chefs d'État en exercice ou d'anciens chefs d'État est une démonstration supplémentaire de la flexibilité et de la créativité de l'UA dans l'utilisation de différents outils au service de ses efforts de promotion de la paix et de la stabilité sur le continent. Le rôle essentiel du Groupe de haut niveau de l'UA sur le Darfour (GUAD), transformé en Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'UA, est une illustration éloquent de la façon dont cette doctrine est appliquée.

97. **Quatrièmement, une division du travail reposant sur la complémentarité :** Compte tenu de ce qui précède, il ressort clairement que les deux institutions ont besoin d'engager un dialogue pour convenir d'une division du travail apte à favoriser la cohérence et à limiter la concurrence. Ce dialogue devrait être axé sur des questions telle que: Comment exploiter les avantages comparatifs des deux institutions de la manière la plus efficace? Quelle est la division du travail la plus appropriée entre les deux organisations et, par extension, les CER/MR? Quelles mesures concrètes doivent être prises pour assurer la cohérence et réduire la concurrence? Comment renforcer la complémentarité entre ces institutions?

98. Définir des valeurs partagées sur bien des sujets et œuvrer en faveur de la convergence politique sur les questions politiques majeures sont les premières étapes importantes pour répondre à certaines des interrogations soulevées plus haut. Dans le même temps, et nonobstant l'importance que revêt la division du travail, il est tout aussi important de s'assurer que les rôles envisagés des deux institutions sont flexibles et adaptables aux circonstances souvent fluctuantes sur le terrain. Le rôle des CER/MR dans la gestion des conflits dans leurs sous-régions met encore davantage en relief la nécessité de clarifier la question de la division du travail. Les CER/MR sont plus à même d'être les premiers à agir et sont plus au fait des développements dans leurs zones de responsabilité respectives.

IX. VERS UNE CONVERGENCE STRATÉGIQUE: LA VOIE À SUIVRE

99. La nécessité de parvenir à la cohérence politique doit être un impératif déterminant pour guider les deux institutions dans la définition d'un partenariat fondé sur le respect mutuel. Par conséquent, il est important d'accepter et de percevoir le partenariat dans son contexte stratégique général, afin d'assurer la convergence entre les deux institutions. D'un point de vue pratique, le partenariat doit être perçu sous l'angle de l'utilisation des avantages comparatifs des Nations unies et de l'UA pour optimiser les résultats. Le partenariat ne doit pas être envisagé à partir du prisme étroit des ressources, au risque d'en compromettre la raison d'être, en particulier la reconnaissance des avantages comparatifs des uns et des autres. De façon plus significative, le partenariat devrait se renforcer mutuellement ; il ne devrait pas amoindrir le rôle de l'UA dans la gestion de la paix et de la sécurité sur le continent ou usurper la responsabilité principale des Nations unies dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

COOPERATION AU NIVEAU STRATEGIQUE

100. L'application de l'esprit du Chapitre VIII sur la base d'une reconnaissance mutuelle et de l'acceptation du caractère incontournable des organisations régionales dans l'ordre mondial contemporain aura des implications sur la conceptualisation du partenariat au plan stratégique. Les mesures suivantes pourraient adéquatement contribuer au renforcement des relations existantes au niveau stratégique :

- (i) ***Approfondissement du partenariat stratégique sur la base du Chapitre VIII:*** Il est important pour les deux institutions d'avoir une acception commune de l'esprit et de la lettre du Chapitre VIII dans le cadre du système de sécurité collective des Nations unies. Cela permettrait de situer le partenariat dans un contexte politico-stratégique approprié. En termes pratiques, il importe d'avoir une lecture novatrice et audacieuse de l'esprit du Chapitre VIII, qui prépare le terrain pour le partenariat stratégique : a) en reconnaissant le rôle des organisations régionales dans la gestion de la sécurité dans leurs régions ; et b) en appelant les organisations régionales à interagir avec le Conseil de sécurité dans leurs efforts de gestion de la paix et de la sécurité dans leurs régions respectives.
- (ii) ***Renforcer le dialogue sur les principes qui sous-tendent le partenariat:*** Dans le cadre des efforts visant à consolider le partenariat actuel, l'UA et les Nations unies devraient engager un dialogue sur les principes qui devront sous-tendre leur partenariat stratégique. Un tel dialogue aiderait les deux institutions à harmoniser leurs approches et méthodes de gestion des conflits sur le continent. Il pourrait également aider les deux Conseils à échanger sur les éléments constitutifs d'une menace à la paix et à la sécurité internationales; ce débat est devenu nécessaire, au vu de la diversité des réponses apportées aux crises africaines par le Conseil de sécurité.

- (iii) ***Une consultation plus structurée entre le Conseil de sécurité et le CPS:*** Dans le cadre du dialogue préconisé ci-dessus, le Conseil de sécurité et le CPS devraient explorer les voies et moyens de renforcer et de mieux structurer leurs consultations annuelles. Les deux Conseils devraient consacrer plus de temps aux questions politiques de fond au cours de leurs réunions. En outre, dans leurs délibérations, ils devraient adopter une approche prospective. A cet effet, il convient, d'abord, de veiller à ce que les consultations annuelles soient structurées autour de questions mutuellement convenues. À un autre niveau, il est important d'encourager la tenue de consultations appropriées entre le Conseil de sécurité et le CPS avant la prise de décisions sur des questions qui ont un impact direct sur la paix et la stabilité de l'Afrique.
- (iv) ***Renforcer l'interaction entre les Présidents du Conseil de sécurité et du CPS:*** L'interaction et le dialogue entre les Présidents mensuels des deux Conseils devrait être améliorée. Tout comme le dialogue entre les deux organes doit être rehaussé, afin d'inclure d'importantes questions de fond, la même démarche s'applique aux relations entre les Présidents du mois. En d'autres termes, leur interaction doit aller au-delà du partage des calendriers, qui, tout en étant, en lui-même, important, ne devrait pas être le principal objectif de l'interaction.
- (v) ***Tenir des consultations ad hoc entre le Conseil de sécurité et le CPS:*** Du fait de la nature imprévisible de la dynamique des conflits sur le continent, les deux Conseils devraient envisager la tenue, en cas de besoin, de réunions consultatives *ad hoc*, qui pourraient favoriser une meilleure compréhension mutuelle et contribuer à résoudre les éventuelles difficultés politiques.
- (vi) ***Un rôle plus important pour l'Assemblée générale:*** Il est impératif de renforcer le rôle de l'Assemblée générale dans le partenariat. L'Assemblée générale a déjà pris des décisions importantes sur le partenariat, y compris la mise en place du Programme décennal de renforcement des capacités. Le rôle de l'Assemblée générale doit être renforcé pour inclure le Conseil économique et social (ECOSOC), dont le mandat est à cheval entre les domaines du développement et de la sécurité. Le lien désormais largement accepté entre sécurité et développement milite fortement pour un rôle plus important de l'ECOSOC dans le partenariat. Cela contribuera à rétablir l'équilibre entre les questions quotidiennes de paix et de sécurité et le développement socio-économique à long terme. En outre, le rôle qu'elle joue sur le plan financier place l'Assemblée générale au centre des discussions relatives au financement des opérations de maintien de la paix conduites par l'UA avec le consentement du Conseil de sécurité.
- (vii) ***Résoudre la question doctrinale concernant le déploiement des soldats de la paix:*** Les Nations unies et l'UA doivent réconcilier leurs approches relatives au déploiement d'opérations de maintien de la paix. Alors que les Nations unies semblent être guidées

par la pratique veille de plusieurs décennies qui consiste à ne pas déployer des soldats de la paix en l'absence d'accords de paix, l'UA, pour sa part, apparaît plus disposée à prendre des risques, comme le démontrent ses décisions de déployer des opérations en l'absence d'une paix à maintenir. Elle est convaincue que, dans certaines situations, *la paix doit être créée avant d'être maintenue*, ce qui, au demeurant, est conforme à sa politique de *non-indifférence*. Il s'agit-là d'une divergence doctrinale de fond qui doit faire l'objet de discussions politiques plus larges, car elle a un impact pratique direct sur la division du travail et la répartition des charges.

- (viii) ***Etablir des liens plus étroits dans le domaine de la consolidation de la paix***: Il importe de déployer plus d'efforts, afin d'établir des liens plus étroits entre la Commission des Nations unies pour la consolidation de la paix et l'UA dans ce domaine.

COOPERATION AU NIVEAU OPERATIONNEL

101. La coopération au niveau opérationnel au niveau des sièges des deux organisations et sur le terrain serait considérablement renforcée, si les mesures proposées pour développer les relations actuelles au niveau stratégique sont mises en œuvre. Point n'est besoin de souligner que le succès de la coopération au niveau opérationnel sera déterminé par le degré de cohérence politique entre les Nations unies, l'UA et les CER/MR. Aux fins de consolider les relations au niveau opérationnel, je recommande ce qui suit:

- (i) ***Renforcer le soutien aux programmes de prévention de l'UA***: L'UA est en train d'élaborer un éventail complet de capacités pour la prévention des conflits, y compris la prévention structurelle et opérationnelle. Ces efforts s'inscrivent dans l'Architecture continentale de paix et de sécurité. À cet égard, priorité doit être accordée au renforcement de la prévention structurelle, afin d'éviter les interventions longues et coûteuses, en termes humains et matériels. Le soutien à la mise œuvre intégrale et rapide des différentes composantes de l'Architecture continentale de paix et de sécurité doit rester la priorité. En outre, le renforcement des capacités de l'UA, des CER/MR et des institutions nationales est essentiel, dans la mesure où ils assument une responsabilité essentielle en termes de prévention.
- (ii) ***Améliorer les réponses du Conseil de sécurité aux requêtes de l'UA***: Même si le Conseil de sécurité a apporté un soutien déterminant aux initiatives de paix de l'UA et des CER/MR, il importe de renforcer davantage l'appui aux efforts et interventions du continent. La situation en Somalie est un cas typique à cet égard. Une réponse rapide aux requêtes du CPS, en particulier s'agissant du contrôle des flux d'armes par air et par mer, aurait contribué de manière significative à faire avancer le processus de paix et de réconciliation dans ce pays.

- (iii) ***Apporter un appui intégral et multidimensionnel aux opérations de la paix conduites par l'UA:*** Les deux institutions doivent intensifier le dialogue sur la mise en œuvre effective du Rapport Prodi. Même si soutien logistique à l'AMISOM à partir des contributions au budget des Nations unies mises à recouvrement est une avancée significative, il est néanmoins important que cet appui soit intégral. À ce jour, l'appui n'est pas exhaustif, car il ne couvre pas les multiplicateurs de force essentiels à l'accomplissement du mandat de la Mission. Par exemple, le manque de soutien en armements létaux est une lacune majeure, compte tenu du mandat robuste de l'AMISOM. L'effort de rapprochement doctrinal évoqué plus haut aiderait les deux parties à avancer dans le règlement de telles questions pour des opérations futures.
- (iv) ***Améliorer la planification conjointe des OSP:*** Compte tenu de la probabilité de transformation des opérations de l'UA en opération des Nations unies ou de la mise en place d'opérations hybrides à l'avenir, il est important pour les deux Conseils de s'engager dans une planification précoce conjointe lorsqu'une opération de paix est envisagée. La concertation et la planification conjointes, capitales dans ces cas de figure, doivent être initiées par les deux Conseils, afin d'offrir une base claire à la planification au niveau opérationnel. La planification précoce conjointe ouvrira la voie à une transition relativement plus facile lorsque celle-ci est autorisée. Les enseignements et les bonnes pratiques tirés de la MINUAD et du soutien actuel à l'AMISOM doivent servir aux futures missions. De précieux enseignements peuvent également être tirés des expériences de transition antérieures entre la CEDEAO et les Nations unies au Liberia et en Côte d'Ivoire, ainsi qu'entre l'UA et les Nations unies au Burundi.
- (v) ***Assurer une étroite coordination en cas de co-déploiement:*** Une coordination et collaboration étroites sont essentielles lorsque les deux institutions sont co-déployées sur le même théâtre. À ce titre, le Forum consultatif sur le Soudan, qui regroupe l'UA, les Nations unies et d'autres membres de la communauté internationale, a été un mécanisme utile à travers lequel ces acteurs se sont rencontrés pour résoudre des questions politiques importantes et dégager un consensus sur la voie à suivre. Les enseignements tirés de ce cas particulier et d'arrangements similaires ailleurs devraient être utilisés à bon escient et, dans la mesure du possible, appliqués dans d'autres théâtres.
- (vi) ***Établir des liens plus étroits dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité:*** Des efforts doivent être déployés pour établir des liens plus étroits dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité. L'UA et les CER/MR considèrent la RSS comme une question politique majeure, pour laquelle elles disposent d'avantages comparatifs au plan politique et peuvent assurer le *leadership* requis dans le cadre plus large de l'agenda pour la gouvernance. Une proximité étroite et familiarité avec les dynamiques de sécurité et de gouvernance dans leurs États membres peuvent être mises à profit

en vue de favoriser l'adoption de principes et de cadres politiques généraux pour orienter les efforts de RSS sur le continent.

- (vii) ***Nouer des liens plus étroits pour relever les défis transnationaux:*** Les Nations unies et l'UA doivent également renforcer leurs liens pour mieux faire face aux défis transnationaux, tels que le terrorisme, la drogue et autres trafics illicites, ainsi que l'impact du changement climatique. Une coopération renforcée est indispensable, compte tenu de la nature transfrontalière de ces défis. L'UA a déjà adopté un ensemble d'instruments pour relever ces défis dans le cadre de ses programmes de prévention structurelle.

COOPERATION SUR LES QUESTIONS TRANSVERSALES

102. Dans le cadre du partenariat stratégique, il convient d'aborder les questions liées au financement (répartition des charges) et au renforcement des capacités dans le contexte politico-stratégique d'ensemble des relations entre les deux institutions. Afin de relever les défis sur ces questions transversales, je recommande les mesures suivantes:

- (i) ***Assurer la prévisibilité, la pérennité et le décaissement rapide des ressources promises:*** Les Nations unies et l'UA doivent œuvrer à assurer la prévisibilité, la pérennité et le décaissement rapide des ressources promises. La mise en œuvre des recommandations du Rapport Prodi sera une première étape décisive. Les enseignements tirés de l'appui logistique des Nations unies à l'AMISOM à partir des contributions mises à recouvrement devraient servir de base pour explorer la possibilité d'un soutien plus global. Les limites et les faiblesses de l'expérience du Fonds d'affectation spéciale pour la Somalie devraient être étudiées. D'une manière générale, les Fonds d'affectation spéciale ne sont pas indiqués pour assurer la prévisibilité et la pérennité du financement, deux principes cardinaux qui ont justifié la demande de l'UA pour l'utilisation des contributions des Nations unies mises à recouvrement pour soutenir ses missions. En conséquence, l'utilisation des contributions des Nations unies mises à recouvrement doit être perçue comme un élément de la division du travail et de la répartition des charges, tel que développé dans le présent rapport, conformément à l'esprit du Chapitre VIII de la Charte des Nations unies.
- (ii) ***Comblar le déficit conceptuel dans l'approche de renforcement des capacités:*** Les deux institutions doivent s'entendre sur une approche commune du renforcement des capacités, afin d'en assurer une mise en œuvre efficace et efficiente. Pour ce faire, je reconnais la nécessité pour l'UA de définir son approche du renforcement des capacités, en identifiant les priorités et les méthodes de mise en œuvre, avec des indicateurs et des stratégies d'évaluation.

- (iii) **Harmoniser l'appui au renforcement des capacités avec les priorités de l'UA et des CER:** Les efforts devraient être poursuivis pour harmoniser l'appui des Nations unies en matière de renforcement des capacités, y compris le Programme décennal, sur la base des priorités définies et convenues par l'UA et les CER/MR, conformément aux conclusions et recommandations de l'évaluation globale de l'APSA conduite par l'UA en 2010. La Feuille de route élaborée sur cette base devrait servir de référence à tous les acteurs extérieurs, y compris les Nations unies.

X. OBSERVATIONS

103. Le partenariat entre les Nations unies et l'UA a enregistré des progrès significatifs au cours de ces dernières années, en particulier depuis la publication du rapport Prodi. Je voudrais, à ce stade, remercier très sincèrement le Secrétaire général des Nations unies pour son engagement et ses efforts soutenus en vue de renforcer l'entente et la coopération entre les Nations unies et l'UA, ainsi que le Conseil de sécurité, qui continue à accorder une grande attention à la promotion de la paix et de la sécurité sur le continent. Je voudrais également exprimer mon appréciation au Gouvernement sud-africain, qui, dans le cadre des décisions pertinentes de l'UA, a saisi l'occasion de sa présence au Conseil de sécurité pour faire avancer l'objectif d'un partenariat renforcé entre l'UA et les Nations unies, dans le contexte d'une lecture novatrice et prospective du Chapitre VIII de la Charte des Nations unies.

104. Les relations entre la Commission de l'UA et le Secrétariat des Nations unies ont enregistré des progrès considérables. Cette évolution se manifeste à travers les efforts actuels de renforcement des capacités dans nombre de domaines, y compris la médiation et le maintien de la paix, ainsi que les mesures concrètes prises pour se consulter mutuellement, à différents niveaux, et, dans la mesure du possible, harmoniser les positions des deux institutions. Il convient, en outre, de mentionner le relèvement et l'affinement du niveau de représentation des Nations unies à Addis Abéba, à travers la création du Bureau des Nations unies auprès de l'UA, et le renforcement de la coordination entre les représentants des deux organisations sur le terrain.

105. Je voudrais, en outre, relever le partenariat entre les organes décisionnels de l'UA et des Nations unies. L'institutionnalisation de la réunion consultative annuelle entre le CPS et le Conseil de sécurité est une indication supplémentaire de la prise de conscience commune que l'instauration durable de la paix et de la sécurité en Afrique exige que nous mettions en nos ressources communes et harmonisons nos positions. La MINUAD est une expression significative de l'importance du partenariat entre l'UA et les Nations unies. L'UA est convaincue que les opérations de paix hybrides et d'autres approches novatrices du maintien, du rétablissement et de la consolidation de la paix sont des solutions d'avenir, en ce qu'elles permettent de combiner judicieusement le caractère universel des Nations unies et les avantages du régionalisme. Même sur la question difficile du financement des opérations de soutien à la paix conduites par l'UA, des progrès, certes plus lents que souhaités, ont été

accomplis. Le module d'appui logistique à la MUAS et, aujourd'hui, à l'AMISOM témoigne d'une approche plus novatrice du maintien de la paix et des défis y relatifs.

106. Toutefois, les progrès significatifs réalisés dans les relations entre les deux organisations ne doivent pas nous faire perdre de vue que beaucoup reste à faire. Il importe, alors même que nous intensifions nos efforts pour faire avancer ce partenariat, de s'assurer que celui-ci est fondé sur une solide plate-forme stratégique, sous-tendue par un respect mutuel et prenant en compte les avantages comparatifs respectifs des deux organisations et le fait qu'aucune d'entre elle n'est, à elle seule, en mesure de résoudre efficacement les conflits actuels tant ils sont complexes.

107. Nous faisons face à un contexte sécuritaire international en constante évolution, avec de sérieuses répercussions sur le continent africain. Pour l'essentiel, les conflits actuels en Afrique ont tendance à être des crises internes, ayant des causes liées essentiellement à la gouvernance et un impact régional marqué. A cet égard, l'UA et les CER/MR, qui ont fait la preuve de leur détermination renouvelée à relever, de façon holistique, les défis à la paix et à la sécurité sur le continent, sont bien placées pour jouer un rôle de premier plan, tant d'un point de vue institutionnel que normatif, et, partant, contribuer au renforcement du système de sécurité collective.

108. Comme l'a si justement relevé le Secrétaire général dans son rapport d'octobre 2010, « les défis complexes de notre monde contemporain appellent une interprétation dynamique et revitalisée du Chapitre VIII de la Charte des Nations unies ». Une telle interprétation devrait être fondée sur la pleine reconnaissance du rôle crucial des organisations régionales, telles que l'UA, ainsi que du fait que l'appui des Nations unies à l'UA s'agissant du maintien de la paix et de la sécurité internationales participe pleinement de la sécurité collective, comme prévu par la Charte. Faire de la paix une réalité en Afrique, un continent qui, malgré les progrès significatifs accomplis ces dernières années, reste celui qui compte le plus grand nombre de conflits au monde, exige telle approche de la part de l'Organisation mondiale et de son instance compétente en matière de paix et de sécurité. Comme l'a souligné l'UA lors du débat du Conseil de sécurité du 22 octobre 2010 : « Nous avons besoin d'un partenariat novateur et renforcé pour relever les défis actuels et nous doter des capacités requises pour affronter les incertitudes de demain. Nous nous devons de faire preuve de leadership et de vision, pour prendre les mesures fortes qu'exige notre monde en mutation. Nous devons nous garder de nous complaire dans le confort trompeur du *statu quo*, en ce qu'il érode notre aptitude à explorer des solutions novatrices et à mieux anticiper l'avenir ». Je suis convaincu qu'en travaillant ensemble, l'UA et les Nations unies pourront relever les défis de l'heure.

109. Nulle part n'est la nécessité d'un changement de paradigme dans le domaine..... Au cours des dernières années, l'UA a démontré sa volonté et sa détermination à conduire des opérations de soutien à la paix en vue: d'aider à la stabilisation de situations fragiles où, le plus souvent, il n'y a pas de claire distinction entre un conflit qui se poursuit et une situation

où il y a une paix à maintenir; d'apporter l'appui nécessaire aux forces de paix qui se battent pour garder le dessus sur celles décidées à poursuivre les hostilités pour des intérêts étroits et à court terme; et de créer les conditions d'une paix durable et d'un redressement à long terme, y compris à travers le déploiement d'opérations des Nations unies. Il est significatif que l'UA qualifie ses missions sur le terrain non pas d'opérations de maintien de la paix, mais plutôt d'opérations de soutien à la paix. Hier, au Burundi et au Soudan, comme aujourd'hui en Somalie, l'UA, nous le pensons, a apporté la preuve de la pertinence de son approche.

110. Dans le même temps, nous faisons face à de sérieuses contraintes en termes de ressources, de logistique et de capacités, qui ont empêché les opérations déployées sur le terrain de remplir pleinement leurs mandats et d'atteindre tous leurs objectifs. Mais nous n'avons pas de doute que les risques pris en valent la peine; il s'agit, en effet, non seulement de saisir les opportunités qui s'offrent pour la promotion de la paix, mais également de remplir les obligations qui sont les nôtres s'agissant de la protection de populations vulnérables prises au piège de conflits meurtriers. Ce faisant, l'UA, tout en s'acquittant du mandat qui est le sien et en œuvrant à la promotion des principes et objectifs consacrés dans son Acte constitutif et dans d'autres instruments connexes, agit également au nom des Nations unies.

111. Dans ce contexte, il est impératif de trouver une solution durable au problème du financement des opérations de soutien à la paix conduites par l'UA. L'expérience a, plus d'une fois, montré que l'appui à travers les contributions au budget des Nations unies mises à recouvrement est la réponse la plus viable aux défis actuels, en particulier lorsque l'opération, comme c'est le cas avec l'AMISOM, est entreprise avec le consentement du Conseil de sécurité. Je voudrais, en conséquence, réitérer l'appel de l'UA au Conseil de sécurité, et aux Nations unies, en général, pour qu'ils apportent une réponse à cette question, avec l'urgence et la flexibilité nécessaires, en se fondant sur les modules d'appui à la MUAS et à l'AMISOM et sur d'autres expériences pertinentes, conformément à leur responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

112. Il est important de situer le débat sur la relation stratégique entre l'UA et les Nations unies dans le contexte général de la nécessaire réforme de l'Organisation des Nations unies, pour qu'elle puisse mieux refléter l'ordre mondial en mutation, en particulier depuis la fin de la Guerre froide. La Charte des Nations unies a été rédigée à une époque où la quasi-totalité de l'Afrique, ainsi que de grandes parties du reste du monde, étaient encore sous domination coloniale. Par conséquent, leurs vues et aspirations ne sont pas reflétées dans l'architecture mondiale conçue en 1945. L'Afrique, qui occupe 60% de l'ordre du jour du Conseil de sécurité, est le seul continent à ne pas avoir de représentation permanente au sein de cet organe. A cet égard, je tiens à réitérer la position commune de l'UA sur la réforme du système des Nations unies, telle qu'articulée dans le Consensus d'Ezulwini de 2005. Pendant que des efforts sont déployés pour corriger cette anomalie, un partenariat stratégique renforcé et novateur, fondé sur la pleine reconnaissance du rôle de l'UA, renforcerait davantage

l'efficacité et l'effectivité des efforts des Nations unies, en particulier le Conseil de sécurité, et assurerait une meilleure appropriation par les États africains.

113. Que l'UA soit encore une organisation en transition ne fait guère de doute. Au plan conceptuel comme dans la pratique, nous sommes toujours dans le processus de transition de l'OUA à l'UA. Cependant, le volontarisme de l'UA dans la promotion de la paix et de la sécurité sur le continent a donné à l'organisation une grande visibilité, suscitant des attentes qui sont souvent au delà de ses capacités. D'où la nécessité d'efforts renouvelés pour doter l'organisation des ressources nécessaires et améliorer son processus décisionnel, afin de lui permettre de remplir pleinement sa mission dans le domaine de la paix et de la sécurité et d'être un partenaire effectif des Nations unies et des autres acteurs internationaux.

114. À cet égard, je n'aurais de cesse de souligner la nécessité de mobiliser davantage de ressources au niveau du continent. La décision adoptée en 2009 de doubler, de 6 à 12 %, le transfert obligatoire du budget ordinaire au Fonds de la paix est un pas dans la bonne direction. Mais, d'évidence, il faudra faire plus. J'en appelle donc aux États membres pour qu'ils assument leur responsabilité à cet égard et mobilisent des ressources accrues en appui à l'Agenda paix et sécurité de l'UA, afin de renforcer l'appropriation des initiatives africaines de paix. J'encourage également les membres du CPS à doter leurs Missions auprès de l'UA du personnel additionnel nécessaire, y compris des officiers militaires. La capacité des membres du CPS à participer pleinement aux activités de cet organe permettra de renforcer le partenariat avec le Conseil de sécurité sur les questions de fond de cette relation.

115. Des mesures concrètes devraient être prises pour renforcer l'interaction entre le CPS et les membres africains du Conseil de sécurité. Il s'agit, ce faisant, d'introduire plus de cohérence entre les deux entités. Des consultations régulières entre le Président du CPS et les membres africains du Conseil de sécurité devraient être encouragées et soutenues. Ces derniers, en ce qui les concerne, devraient continuer à ne ménager aucun effort pour la promotion des positions africaines au sein du Conseil de sécurité.

116. La Commission, pour sa part, poursuivra et intensifiera les efforts initiés en vue de la mise en œuvre opérationnelle intégrale de l'APSA, sur la base de la Feuille de route convenue par l'UA et les CER/MR. Elle s'efforcera, en outre, et ce dans le cadre du suivi de l'Année de la paix et de la sécurité en Afrique (2010) et de la Campagne «*Agissons pour la paix*», de mobiliser des ressources additionnelles à travers des partenariats novateurs avec le secteur privé et la société civile. Des mesures seront prises pour renforcer la Mission permanente de l'UA auprès des Nations unies, dans le cadre de la stratégie d'ensemble visant à consolider la relation avec l'ONU. Enfin, la Commission redoublera d'efforts en faveur de la prévention des conflits, en particulier la prévention structurelle, en mettant à contribution les composantes compétentes de l'APSA et en s'appuyant sur le solide cadre normatif de l'UA sur la gouvernance, les droits de l'Homme et la démocratie.