

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

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

CONSEIL DE PAIX ET SÉCURITÉ
352^{ÈME} RÉUNION

ADDIS ABÉBA, ÉTHIOPIE
16 JANVIER 2013

PSC/PR/2(CCCLII)

premier rapport interimaire de la presidente de la commission sur les efforts de l'ua dans le
domaine de la reconstruction et du developpement post-conflit

PREMIER RAPPORT INTÉRIMAIRE DE LA PRÉSIDENTE DE LA COMMISSION SUR LES EFFORTS DE L'UA DANS LE DOMAINE DE LA RECONSTRUCTION ET DU DÉVELOPPEMENT POST-CONFLIT

I. INTRODUCTION

1. Au cours des dernières années, le nombre de conflits violents sur le continent a été considérablement réduit, et des progrès importants réalisés, grâce à la détermination et aux efforts collectifs de l'Afrique, avec le soutien de ses partenaires. À leur tour, ces avancées ont mis en relief la nécessité d'une action plus soutenue pour la consolidation de la paix et la reconstruction post-conflit. C'est dans ce cadre que l'UA a pris nombre de mesures visant à faire relever ce défi. Dans cette démarche, l'UA a été guidée par sa conscience aiguë du fait que, dans les premières phases de la transition du conflit à la paix, les processus de paix demeurent fragiles et le risque de reprise de la violence élevé. En effet, les pays émergeant 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, de l'État de droit et du respect des droits de l'homme.

2. Le présent rapport fait le point des mesures prises par l'UA au cours de ces dernières années dans le domaine de la reconstruction et du développement post-conflit. Le rapport se conclut par des observations sur la voie à suivre.

II. HISTORIQUE

3. Lors de sa 9^{ème} session ordinaire tenue à Banjul, en Gambie, en juin 2006, le Conseil exécutif a adopté la décision EX.CL/Dec.302 (IX) sur le Cadre d'action de l'UA pour la reconstruction et le développement post-conflit (RDPC). Dans cette décision, le Conseil exécutif a, entre autres, approuvé le Cadre d'action et demandé à la Commission, en collaboration avec les Communautés économiques régionales (CER), agences compétentes des Nations unies, ainsi qu'avec d'autres institutions et organisations non gouvernementales africaines (ONG), de prendre toutes les mesures nécessaires en vue de la mise en œuvre effective du Cadre d'action. Le Conseil exécutif a décidé qu'un Comité multidimensionnel permanent de l'UA serait créé pour apporter un soutien politique et mobiliser toutes les ressources nécessaires pour la mise en œuvre du Cadre d'action, et que ce Comité interagirait avec la Commission de consolidation de la paix des Nations unies.

4. Le Cadre d'action de l'UA pour la RDPC se veut un guide pour l'élaboration de politiques et de stratégies globales visant à consolider la paix, à promouvoir le développement durable et à préparer la voie au renouveau et à la croissance dans les pays et régions sortant de conflits. Compte tenu des particularités de chaque situation, le Cadre d'action est conçu comme un modèle flexible susceptible d'être adapté aux réalités du terrain, aux fins d'aider les régions et les pays affectés dans les efforts qu'ils déploient en vue de promouvoir la reconstruction, la sécurité et la croissance. L'objectif du Cadre d'action de l'UA est d'améliorer la rapidité, l'efficacité et la coordination des activités dans les pays en phase post-conflit et de jeter les

bases de la promotion durable de la justice sociale et de la paix, conformément à la vision africaine de renouveau et de croissance. En d'autres termes, le Cadre est conçu comme un outil pour: a) consolider la paix et prévenir la reprise de la violence; b) aider à régler les causes profondes du conflit; c) encourager et accélérer la planification et la mise en œuvre des activités de reconstruction; et d) renforcer les complémentarités et la coordination entre et parmi les différents acteurs engagés dans les processus de RDPC. Le Cadre d'action est soutenu par cinq principes fondamentaux qui constituent les valeurs et les normes minimales qui doivent guider les activités et les programmes de RDPC. Il s'agit du *leadership* africain, de l'appropriation nationale et locale, de l'inclusivité, de l'équité et de la non-discrimination.

5. Depuis l'adoption du Cadre d'action pour la RDPC, la Commission a pris nombre de mesures en vue de sa mise en œuvre. Celles-ci portent notamment sur l'identification de compétences pour constituer une base de données d'experts africains dans le domaine de la consolidation de la paix; l'élaboration de lignes directrices pour la mise en œuvre d'activités spécifiques de RDPC; l'organisation de missions d'évaluation dans les pays sortant de conflits; la mise en œuvre de projets à impact rapide et la fourniture d'autres formes d'assistance aux pays qui en ont besoin; ainsi que sur la mobilisation, au niveau du continent, d'un soutien pour la reconstruction et le développement post-conflit. Par ailleurs, des mesures ont été prises pour renforcer les capacités en ressources humaines de la Commission, afin de lui permettre de coordonner plus efficacement les efforts de RDPC.

III. MISSIONS D'ÉVALUATION DANS LES PAYS EN PHASE POST-CONFLIT ET INITIATIVE DE SOLIDARITÉ AFRICAINE

6. Conformément au Cadre d'action sur la RDPC, la Commission a entrepris des missions d'évaluation multidisciplinaires dans les pays sortant de conflits. Ces missions ont été entreprises en République centrafricaine – RCA (en avril 2006 et mai 2012), en Sierra Leone et au Libéria (en février 2009), en République démocratique du Congo – RDC et au Burundi (en janvier-février 2010), au Soudan (en mars-avril 2011), et en Côte d'Ivoire (en novembre 2011). Ces missions ont formulé des recommandations détaillées sur les voies et moyens suivant lesquels l'UA et ses Etats membres pourraient appuyer les pays concernés dans leurs efforts de reconstruction post-conflit.

7. Ces missions visaient également à préparer le terrain pour le lancement de l'Initiative de solidarité africaine (ISA), afin de mobiliser, au niveau de l'Afrique, des ressources en appui à la reconstruction post-conflit dans les pays ci-dessus mentionnés, ainsi qu'ailleurs sur le continent. L'approche conceptuelle et organisationnelle de l'ISA reflète nombre de dimensions novatrices. Alors que la plupart des conférences de donateurs se concentrent principalement sur les annonces de contributions financières, l'ISA, à travers les Conférences de solidarité africaine (CSA) envisagées, visera, en outre, à mobiliser des contributions en nature, ainsi qu'à faciliter le partage des connaissances et des bonnes pratiques, le renforcement des capacités. L'ISA vise ensuite à encourager, stimuler les pays africains et à les mettre en état d'apporter systématiquement une assistance à d'autres États du continent. Enfin, l'ISA offre une occasion sans précédent de générer des idées originales et novatrices pour relever les défis de RDPC,

ainsi que pour conférer une urgence renouvelée à la promotion de solutions interafricaines à la reconstruction et au développement post-conflit, y compris à travers une implication active du secteur privé.

8. La mobilisation d'un tel soutien, au niveau de l'Afrique à cette conjoncture critique, conjointement avec des contributions accrues de la part des partenaires internationaux de l'Afrique (y compris celles qui seraient faites dans le cadre de la coopération Sud-Sud), contribuera considérablement au renforcement des efforts de reconstruction post-conflit. D'une façon plus générale, l'ISA peut promouvoir l'assistance mutuelle, l'intégration régionale et le nouveau paradigme de «l'Afrique aide l'Afrique».

9. L'ISA a été lancée par les Ministres des Affaires étrangères à Addis Abéba, le 13 juillet 2012, en marge de la 19^{ème} session ordinaire de la Conférence de l'Union. Dans la Déclaration adoptée à cette occasion, les Ministres ont demandé à la Commission, en étroite consultation avec les pays bénéficiaires, les CER et les autres institutions et parties prenantes africaines, ainsi qu'avec les partenaires, d'élaborer une Feuille de route couvrant une période de trois ans pour la mise en œuvre de l'ISA, y compris:

- (i) le lancement d'une campagne de sensibilisation sur l'Initiative, afin de mobiliser un large soutien à la réalisation de ses objectifs;
- (ii) l'envoi de missions de sensibilisation auprès des partenaires bilatéraux et multilatéraux;
- (iii) un inventaire des principales institutions africaines de formation et des systèmes existants de coopération technique, en vue de faciliter la mise à la disposition des pays sortant de conflits du soutien requis;
- (iv) le déploiement d'experts africains dans des domaines prioritaires pour les pays en phase post-conflit, en s'appuyant sur la *Convention interafricaine portant établissement d'un programme de coopération technique*, adoptée par la session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de Gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), tenue à Kampala, en juillet 1975; et
- (v) la formulation, aux fins de diffusion, d'outils de connaissances, en appui à l'élaboration, par les pays bénéficiaires, de stratégies et d'activités nationales et régionales appropriées.

10. En outre, les Ministres se sont félicités des autres mesures envisagées par la Commission, y compris:

- (i) l'organisation d'un Forum d'investissement, en vue d'encourager le secteur privé et les acteurs économiques africains à jouer un rôle actif dans les efforts de reconstruction et de développement post-conflit des pays concernés;
- (ii) l'organisation d'un atelier sur la réforme du secteur de la sécurité, aux fins de partage d'expériences, avec la participation des pays africains ayant mené à bien de tels exercices;

- (iii) l'organisation d'une retraite des organismes/organes nationaux en charge de la réconciliation, de la justice et de l'apaisement, en vue de tirer des leçons des expériences des uns et autres;
- (iv) l'organisation d'un forum sur le développement des infrastructures, dans le cadre du Programme global de développement des infrastructures en Afrique (PIDA) lancé par l'UA;
- (v) le lancement d'un programme de renforcement des capacités dans le domaine de la gouvernance, y compris la gestion des ressources naturelles et d'autres activités connexes; et
- (vi) l'organisation d'une CSA pour mobiliser des contributions additionnelles financières et en nature pour les pays bénéficiaires.

11. En outre, la Conférence de l'Union a adopté la décision Assembly/AU/Dec.425 (XIX) sur l'ISA. Prenant note du lancement de l'Initiative, la Conférence a demandé à la Commission, en étroite collaboration avec les pays concernés et tous les autres États membres, les CER, ainsi qu'avec les autres institutions africaines compétentes, d'élaborer et d'exécuter un plan exhaustif pour mobiliser des contributions en nature, financières et en matière de renforcement des capacités, afin de soutenir les activités de reconstruction post-conflit. La Conférence a invité les partenaires, notamment la Banque africaine de développement (BAD), la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (CEA), le Secrétariat et les agences des Nations unies, ainsi que d'autres partenaires concernés, à soutenir pleinement l'ISA.

12. Dans le prolongement de cette décision, la Commission, conjointement avec l'Agence de planification et de coordination du NEPAD, a organisé une réunion de planification pour formuler une Feuille de route pour la mise en œuvre de l'ISA, à Johannesburg, du 24 au 26 octobre 2012. La réunion est convenue d'une Feuille de route qui a articulé, de façon séquentielle, la mise en œuvre de l'ISA et identifié les axes principaux autour desquels l'Initiative doit tourner. À cet égard, il a été convenu que les pays pilotes préciseraient leurs besoins, afin de permettre à la Commission de sensibiliser les États membres et de solliciter leur soutien, y compris à travers l'organisation d'une CSA. Au moment de l'élaboration du présent rapport, des consultations étaient en cours avec les pays pilotes pour finaliser la matrice définissant leurs besoins.

13. Du 5 au 8 novembre 2012, à Abidjan, les Départements des Affaires économiques et Paix et Sécurité de la Commission ont, conjointement, organisé une table ronde à l'occasion du 5^{ème} Forum du secteur privé africain, pour discuter des modalités pratiques de l'implication du secteur privé dans les activités de RDPC dans les huit pays pilotes identifiés par l'UA pour la mise en œuvre de l'ISA. Les participants se sont engagés à apporter leur plein soutien à l'ISA, à travers des investissements privés dans les pays sortant de conflit. Ils sont convenus de créer un réseau d'entrepreneurs du secteur privé, afin de promouvoir l'ISA.

14. En décembre 2012, la Commission a mené des consultations avec l'Agence de planification et de coordination du NEPAD sur les voies et moyens de mieux promouvoir la mise en œuvre de l'ISA. A cet égard, nombre de domaines de coopération pour l'année 2013 et au delà ont été identifiés. Il s'agit notamment de la mise en œuvre d'un programme conjoint de renforcement des capacités au Libéria et en Sierra Léone, de la création d'un réseau d'experts de l'ISA pour la reconstruction et le développement socio-économique, de l'organisation d'ateliers sur la mise en œuvre du Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (CAADP) et du PIDA, ainsi que d'un Forum sur l'investissement dans les pays pilotes.

IV. COMITÉ MINISTÉRIEL SUR LA RECONSTRUCTION ET LE DÉVELOPPEMENT POST-CONFLIT AU SOUDAN ET AU SOUDAN DU SUD

15. Depuis juillet 2003, l'UA a créé un Comité ministériel sur la reconstruction et le développement post-conflit au Soudan. Cette décision a été prise par le Conseil exécutif lors de sa session ordinaire tenue à Maputo, au Mozambique, dans un contexte alors marqué par des progrès encourageants dans le règlement du conflit au Soudan du Sud, qui devait déboucher, par la suite, sur la signature de l'Accord de paix global de janvier 2005. Le Comité, qui est présidé par la République de l'Afrique du Sud, comprend les autres pays africains suivants: Algérie, Égypte, Éthiopie, Gabon, Kenya, Nigeria, Sénégal, Soudan et Soudan du Sud.

16. Depuis sa création, le Comité s'est réuni à plusieurs reprises et a entrepris nombre d'activités. Lors de sa réunion du 29 janvier 2011, à Addis Abéba, en marge de la session ordinaire des organes délibérants de l'UA, le Comité a examiné les besoins du Soudan, et ce à la veille du référendum historique d'autodétermination de janvier 2011. Par la suite, une équipe technique fut déployée au Soudan, y compris le Soudan du Sud, du 28 mars au 10 avril 2011, afin de procéder à une évaluation des besoins sur le terrain en termes de développement post-conflit et de consolidation de la paix.

V. CENTRE DE L'UA POUR LA RECONSTRUCTION POST-CONFLIT

17. Les efforts de reconstruction et de développement post-conflit en Afrique sont entravés par un déficit de capacités. C'est dans ce cadre que l'Égypte a proposé, en avril 2009, la création d'un Centre de l'UA pour la reconstruction et le développement post-conflit. Lors de sa 16^{ème} session ordinaire tenue à Addis Abéba, en janvier 2011, la Conférence de l'Union, par la décision Assembly/AU/Dec.351 (XVI), s'est félicitée de la proposition, et a demandé à la Commission, en collaboration avec le Gouvernement de l'Égypte, d'entreprendre une étude sur les objectifs, la structure, les incidences financières et l'emplacement du Centre proposé, et de lui faire rapport.

18. Dans le cadre du suivi de cette décision, la Commission a présenté un rapport à la 20^{ème} session ordinaire du Conseil exécutif, tenue à Addis Abéba, en janvier 2012. Le rapport aborde les questions suivantes: les objectifs et le rôle du Centre de l'UA pour la RDPC, sa structure, son emplacement, son financement et les questions budgétaires. Le rapport a conclu en soulignant

que la création du Centre contribuerait considérablement au renforcement de la capacité de la Commission à relever les défis de l'heure. Le rapport a également indiqué que la mise en place opérationnelle du Centre se ferait de manière progressive, avec un financement provenant de ressources extrabudgétaires pour ses trois premières années. Pour sa part, le Conseil exécutif a adopté la décision EX.CL/Dec.687 (XX), dans laquelle il s'est félicité des offres de la République arabe d'Égypte et de la République d'Ouganda d'abriter le Centre, et a recommandé à ces deux États membres d'entreprendre des consultations en vue de trouver une solution amiable sur la question du siège du Centre.

19. En juillet 2012, la Commission a présenté un rapport intérimaire dans lequel elle a indiqué que le Centre pourrait avoir des institutions satellites, situées dans les différentes régions du continent et qui seront liées au Centre, indépendamment de l'endroit où il sera localisé. Ces institutions satellites pourraient se spécialiser dans des questions spécifiques relevant du mandat du Centre. Le Conseil exécutif, ayant pris note du rapport, a, une fois encore, encouragé l'Égypte et l'Ouganda à accélérer leurs consultations en vue de parvenir à une solution amiable sur la question du siège du Centre. Dans ce contexte, la Commission est disposée à aider les deux pays. Au moment de la finalisation du présent rapport, la Commission était sur le point de dépêcher une mission en Ouganda pour évaluer les installations offertes pour accueillir le Centre. Une mission similaire avait été précédemment envoyée en Égypte. En attendant le règlement de la question du siège du Centre, la Commission a pris attache avec certains partenaires qui ont exprimé leur disposition à soutenir la création du Centre.

VI. PROJETS À IMPACT RAPIDE

20. Des mesures ont également été prises pour appuyer les pays sortant de conflits à travers la mise en œuvre de projets à impact rapide. En 2010/11, un montant de 400 000 dollars a été alloué à la mise en œuvre de tels projets dans différents États membres sortant de conflits. Cette assistance a permis de conférer une plus grande visibilité à l'UA au niveau des pays concernés. Une deuxième phase a été lancée en novembre 2012, en coordination avec les Bureaux de Liaison de l'UA et ses Missions sur le terrain, avec le soutien financier du Gouvernement espagnol. Un montant de 50 000 dollars a été alloué à chacun des Bureaux de Liaison pour soutenir des projets à impact rapide, tel que convenu avec les Gouvernements concernés.

VII. AUTRES ACTIVITÉS CONNEXES

21. L'un des défis majeurs auxquels sont confrontés les pays sortant de conflits concerne la question complexe du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration (DDR). C'est dans ce cadre que la Commission a lancé, en février 2012, un Programme de renforcement des capacités de l'UA dans le domaine du DDR, et ce en collaboration avec les Nations unies et la Banque mondiale. L'objectif est de créer des capacités et, lorsqu'elles existent, de les renforcer, au sein de la Commission, des États membres et des CER, afin de soutenir les initiatives nationales et régionales de DDR. À cet égard, un atelier de formation sur le DDR a été organisé pour les CER et un groupe d'États membres, à Addis Abéba, en septembre 2012.

22. D'un point de vue opérationnel, la Commission, en partenariat avec les Nations unies et la Banque mondiale, soutient un programme DDR en République centrafricaine (RCA). Celui-ci prévoit le déploiement, au sein du Bureau de Liaison de l'UA à Bangui, de deux experts, afin d'apporter un soutien technique aux autorités centrafricaines. La Commission est également activement impliquée dans des activités DDR au Soudan du Sud. À cet égard, la Commission a organisé, le 17 septembre 2012, à Addis Abéba, une réunion préparatoire, co-présidée par le Vice-Président du Soudan du Sud. L'objectif principal était d'aider le Soudan du Sud à identifier un mécanisme de financement pour son programme DDR. La Commission a depuis recruté un consultant qui a présenté un rapport sur le mécanisme de financement le plus approprié; ce rapport sera bientôt partagé avec le Gouvernement du Soudan du Sud. En outre, depuis la mi-2012, la Commission a détaché deux experts auprès de la Commission DDR du Soudan du Sud pour l'aider à élaborer un manuel opérationnel de réintégration dans le domaine du DDR.

23. Tout aussi crucial pour les pays sortant de conflits, et de manière complémentaire aux processus DDR, est le processus de réforme globale du secteur de la sécurité (RSS). À cet égard, et dans le cadre du suivi de la décision Assembly/AU/Dec.177 (X) adoptée par la Conférence de l'Union, lors de sa 10^{ème} session ordinaire tenue à Addis Abéba, en janvier 2008, la Commission a élaboré un Cadre politique de l'UA sur la RSS, qui s'inscrit dans le prolongement du Cadre d'action pour la RDPC. Ce document vise à orienter l'action des États membres de l'UA, des CER et des partenaires dans la mise en œuvre de la RSS sur le continent africain, en s'appuyant sur les bases normatives établies par les Nations unies. La Commission a déjà commencé à aider des États membres qui sont engagés dans des programmes nationaux de RSS. À cet égard, en juin 2012, la Commission a financé et animé, à Juba, une réunion pour lancer l'élaboration de la politique de sécurité nationale du Soudan du Sud. Par ailleurs, dans le cadre de l'ISA, la Commission envisage d'organiser, à Juba, un atelier sur les enseignements tirés des expériences africaines de SSR et de DDR, qui regroupera les huit pays pilotes, ainsi que les partenaires concernés.

24. Les mines terrestres constituent également un défi majeur dans les situations post-conflit. À cet égard, la Commission a pris attache avec les États membres les plus affectés, afin d'identifier leurs besoins et les domaines dans lesquels elle pourrait apporter une contribution. Dans ce cadre, la Commission est en train d'acquérir des équipements de déminage qui seront remis aux États membres concernés au cours de l'année 2013.

VIII. PARTENARIATS ET COORDINATION

25. La RDPC est un processus transversal qui implique de nombreux acteurs et parties prenantes aussi bien aux niveaux local, national, sous-régional, régional et international. Bâtir des partenariats efficaces, en particulier avec les CER, la BAD, la Commission des Nations unies de consolidation de la paix et d'autres acteurs clés, y compris les partenaires bilatéraux, est essentiel pour le succès des efforts de l'UA. En conséquence, la Commission a interagi et eu des consultations avec nombre de parties prenantes internationales, notamment le PNUD, la Commission des Nations unies de consolidation de la paix, la Banque mondiale et le Bureau

pour la reconstruction et la stabilisation (des États-Unis), l'Agence allemande pour la coopération internationale (GIZ), le Département du Royaume-Uni pour la coopération internationale (DfID), tant avant qu'après le lancement de l'ISA. Nombre de mesures ont été prises pour renforcer la coopération avec ces partenaires et obtenir leur soutien dans la mise en œuvre de l'ISA.

26. Il convient de mentionner qu'en décembre 2012, la Commission a signé un accord de 10 millions d'euros avec la Banque allemande de Développement (KfW), en appui aux initiatives de coopération transfrontalière participant de la reconstruction post-conflit en Afrique. La phase pilote de ce programme débutera en 2013, avec un appui au programme du COMESA sur le 'Commerce pour la paix'.

IX. OBSERVATIONS

27. Les défis que doivent relever nombre d'États membres en phase post-conflit mettent en relief la nécessité de donner à cette problématique toute la priorité qu'elle mérite. Je lance un appel à tous les acteurs concernés pour qu'ils redoubtent d'efforts en vue de faire avancer la cause de la reconstruction et du développement post-conflit. Dans ce contexte, il importe de renforcer les capacités de la Commission, des instances régionales et sous régionales compétentes, ainsi que de mobiliser une contribution beaucoup plus importante de la part des États membres de l'UA aux efforts déployés sur le terrain. L'ISA constitue un moyen approprié à cet égard. Alors que le continent s'apprête à commémorer le 50^{ème} anniversaire de l'OUA-UA, un tel volontarisme de l'Afrique contribuera grandement à la promotion de l'esprit de panafricanisme, de solidarité et de renouveau inhérent à l'ISA.

28. Pour sa part, la Commission ne ménagera aucun effort pour promouvoir la mise en œuvre effective du Cadre d'action de l'UA pour la RDPC et mobiliser un soutien aussi important que possible pour les pays sortant de conflits, dans le cadre de l'ISA. Les efforts qui seront entrepris porteront également sur l'amélioration de la coordination interdépartementale et de la collaboration avec les Bureaux régionaux compétents et les Institutions spécialisées de l'UA, de manière à promouvoir, à l'échelle de la Commission, une approche globale des défis de la RDPC sur le continent. En outre, la Commission poursuivra les efforts entrepris pour bâtir des partenariats avec les principaux acteurs internationaux concernés.