

**Assemblée générale
Conseil de sécurité**

Distr. générale
18 septembre 2009
Français
Original : anglais

Assemblée générale
Soixante-quatrième session
Points 34 et 142 de l'ordre du jour provisoire*

Conseil de sécurité
Soixante-quatrième année

**Étude d'ensemble de toute la question des opérations
de maintien de la paix sous tous leurs aspects**

**Aspects administratifs et budgétaires du financement
des opérations de maintien de la paix
des Nations Unies**

**Appui aux opérations de maintien de la paix
de l'Union africaine autorisées par l'Organisation
des Nations Unies**

Rapport du Secrétaire général

I. Introduction

1. Dans la déclaration faite par son président le 18 mars 2009 (S/PRST/2009/3), le Conseil de sécurité a réaffirmé la responsabilité principale qui lui incombe en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales, s'est félicité des efforts importants déployés par l'Union africaine pour régler les conflits en Afrique, et a exprimé son appui aux initiatives de paix menées par l'Union africaine. À cette occasion, le Conseil m'a prié de lui soumettre, au plus tard le 18 septembre 2009, un rapport sur les moyens pratiques de soutenir efficacement l'Union africaine lorsqu'elle mène des opérations de maintien de la paix autorisées par l'ONU, assorti d'une évaluation détaillée des recommandations figurant dans le rapport du 31 décembre 2008 établi par le Groupe d'experts Union africaine-ONU sur les modalités d'appui aux opérations de maintien de la paix de l'Union africaine, créé conformément à la résolution 1809 (2008) du Conseil de sécurité (A/63/666-S/2008/813).

2. Le Groupe a formulé dans son rapport un certain nombre de recommandations sur les modalités d'appui aux opérations de maintien de la paix de l'Union africaine, notamment : a) des mesures concrètes que l'ONU et l'Union africaine doivent adopter pour renforcer les liens qui les unissent et leur permettre de coopérer plus

* A/64/150 et Corr.1.



efficacement sur les questions qui leur sont confiées à toutes les deux; b) le recours aux contributions mises en recouvrement par l'ONU pour soutenir les opérations de maintien de la paix de l'Union africaine autorisées par le Conseil de sécurité; cet appui serait décidé au cas par cas, aurait une durée maximum de six mois, serait apporté principalement en nature, et interviendrait uniquement s'il est prévu que l'opération passe sous la direction de l'ONU; c) l'établissement d'un fonds d'affectation spéciale multidonateurs alimenté par des contributions volontaires, qui servirait à financer, d'une manière générale, le renforcement des capacités; d) la mise en place par l'Union africaine de ses propres capacités logistiques grâce à de nouvelles modalités; et e) la création d'un groupe de travail Union africaine-ONU qui serait chargé d'étudier en détail les mesures à prendre pour mettre en œuvre ses recommandations.

3. Comme je l'ai indiqué dans mon rapport du 7 avril 2008 sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales, en particulier l'Union africaine, aux fins du maintien de la paix (S/2008/186), l'ONU sait que les partenariats avec les organisations régionales, qui se fondent sur les forces de chaque organisation, sont essentiels pour répondre aux impératifs des opérations de maintien de la paix modernes. L'Union africaine a montré qu'elle avait la capacité de déployer rapidement des missions de maintien de la paix et des missions de médiation pour enrayer l'escalade d'un conflit et limiter les souffrances humaines et elle est prête à assumer davantage de responsabilités à court et à long terme pour contribuer au maintien de la paix et de la sécurité régionales. L'Union africaine aura cependant d'importantes difficultés à surmonter pour répondre aux demandes découlant de ses missions actuelles et de ses objectifs à long terme.

4. Le présent rapport, qui a été établi par le Département des opérations de maintien de la paix, le Département de l'appui aux missions et le Département des affaires politiques, contient une évaluation des recommandations formulées par le Groupe d'experts Union africaine-ONU, ainsi que des propositions sur les mesures concrètes que l'ONU peut prendre pour aider l'Union africaine à faire preuve d'une plus grande efficacité dans le déploiement et la gestion de ses opérations de maintien de la paix.

5. Dans le cadre de l'établissement du présent rapport, le Secrétariat a travaillé en consultation étroite avec la Commission de l'Union africaine. La première partie du rapport fait ressortir à quel point il importe d'établir un partenariat stratégique étroit entre l'ONU et l'Union africaine; des idées y sont proposées concernant les mécanismes et dispositifs à adopter pour resserrer les liens entre les deux organisations. La deuxième partie porte sur l'évaluation des divers mécanismes disponibles pour rendre plus visible, durable et souple le financement des opérations de maintien de la paix de l'Union africaine autorisées par l'ONU. La troisième partie du rapport traite des principales insuffisances qui entravent les capacités de l'Union africaine en matière de planification, de gestion, de déploiement et de liquidation des opérations de maintien de la paix, et décrit plusieurs mesures que l'ONU pourrait prendre pour aider l'Union africaine à renforcer ses capacités. On y récapitule également les objectifs à long terme de l'Union africaine en matière de maintien de la paix, objectifs qui s'incarnent dans la création de la Force africaine en attente, soulignant que bon nombre des difficultés qui sous-tendent les demandes immédiates qui pèsent sur l'Union africaine en matière de maintien de la paix ne disparaîtront pas avec l'opérationnalisation de la Force africaine en attente.

6. Dans la déclaration faite par son président le 18 mars 2009, le Conseil de sécurité m'a prié de présenter une évaluation des recommandations figurant dans le rapport du Groupe d'experts, en particulier les recommandations se rapportant au financement. Il convient cependant de ne pas perdre de vue la position de l'Union africaine sur cette question. Dans sa décision de janvier 2007 sur les activités du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine et l'état de la paix et de la sécurité en Afrique [Assemblée/AU/Dec.145 (VIII)], la Conférence de l'Union africaine a demandé aux Nations Unies d'examiner, dans le cadre du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, la possibilité de financer, grâce à des contributions statutaires, les opérations de maintien de la paix entreprises par l'Union africaine, ou sous son autorité, et avec l'assentiment de l'ONU. Dans son communiqué du 13 mars 2009 [PSC/PR/Comm (CLXXVIII)], le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, soulignant que le rapport du Groupe d'experts marquait une étape importante dans l'action menée pour renforcer la capacité de l'Union africaine de faire face aux difficultés que connaît le continent dans le domaine de la paix et de la sécurité, a insisté sur la nécessité de poursuivre les efforts entrepris pour que les opérations de maintien de la paix dirigées par l'Union africaine bénéficient d'un financement prévisible, pérenne et souple. La Commission de l'Union africaine a réitéré cette position lors des consultations qui ont eu lieu avec le Secrétariat dans le cadre de l'établissement du présent rapport.

II. Partenariat stratégique entre l'ONU et l'Union africaine

Le Conseil de sécurité de l'ONU et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine

7. Dans la déclaration faite par son président le 28 mars 2007 (S/PRST/2007/7), le Conseil de sécurité a reconnu le rôle important que jouent les organisations régionales dans la prévention, la gestion et le règlement des conflits conformément au Chapitre VIII de la Charte. Il a souligné à ce propos qu'il était important d'appuyer et d'améliorer durablement le capital de moyens et de capacités de l'Union africaine. Dans mon rapport du 7 avril 2008 (S/2008/186), j'ai insisté également sur les efforts déployés par l'Union africaine pour maintenir la paix et la sécurité régionales et sur le fait que l'ONU et l'Union africaine devaient renforcer leur partenariat stratégique afin de parvenir à une répartition claire et efficace des responsabilités en la matière.

8. La cohérence des décisions prises par le Conseil de sécurité de l'ONU et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine sur les questions qui sont à l'ordre du jour des deux organisations est essentielle pour garantir l'efficacité du partenariat. Cela est particulièrement vrai pour les questions sur lesquelles les deux organisations ont engagé des efforts conjoints de médiation ou de maintien de la paix. L'amélioration de la communication stratégique et la compréhension de part et d'autre des questions d'intérêt commun permettront aux deux organes de mieux comprendre les raisons qui sous-tendent les décisions prises par l'autre. L'amélioration du dialogue en matière de prise de décisions nous permettra à tous de mieux surmonter les nombreuses difficultés qui se posent à nous en Afrique dans le domaine de la paix et de la sécurité.

9. Dans mon rapport du 7 avril 2008 (S/2008/186), j'ai relevé que davantage d'efforts pouvaient être faits, avec le soutien du Secrétariat et de la Commission de l'Union africaine, pour améliorer les mécanismes de coordination et de consultation entre les conseils. Il s'agirait notamment : a) d'appliquer pleinement les dispositions du communiqué commun que le Conseil de sécurité de l'ONU et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine ont publié le 11 juin 2007 (S/2007/421 et Corr.1); b) d'officialiser la tenue de réunions conjointes annuelles entre le Conseil de sécurité et le Conseil de paix et de sécurité; et c) de continuer à promouvoir, entre les deux organes, l'échange de données d'expérience relatives à leurs méthodes de travail. Les réunions annuelles qui se sont tenues ces trois dernières années entre le Conseil de sécurité et le Conseil de paix et de sécurité vont dans la bonne direction. Cependant, pour être vraiment efficaces et stratégiques, ces réunions annuelles doivent être mieux préparées et des mesures doivent être prises par les deux conseils pour y donner suite.

10. Dans son communiqué du 13 mars 2009 (PSC/PR/Comm CLXXVIII), le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine a d'ailleurs souligné la nécessité de veiller à ce qu'il y ait des contacts plus réguliers entre son président et le Président du Conseil de sécurité de l'ONU, ainsi qu'une meilleure coordination et synchronisation entre les deux conseils dans la prise de décisions. Dans leur communiqué du 16 mai 2009 (S/2009/303), les deux conseils « sont convenus de poursuivre leurs consultations sur les voies et moyens de renforcer leurs coopération et partenariat, ainsi que sur les modalités d'organisation de leurs consultations ». Le Conseil de paix et de sécurité a d'ailleurs transmis au Conseil de sécurité les communiqués qu'il a adoptés à la suite de séances portant sur des questions d'intérêt commun.

Le Secrétariat de l'ONU et la Commission de l'Union africaine

11. Le Conseil de sécurité de l'ONU et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine demeurent maîtres de leurs dispositifs respectifs de prise de décisions. Cependant, la cohérence des dispositifs des deux conseils pourrait favoriser l'efficacité du partenariat stratégique et opérationnel qui existe entre le Secrétariat et la Commission en matière d'analyse des conflits, d'élaboration de stratégie et de planification opérationnelle, et vice-versa. Le Secrétariat et la Commission devraient, pour ce faire, tirer parti des atouts respectifs de l'ONU et de l'Union africaine. Dans son rapport, le Groupe d'experts a souligné la nécessité de clarifier les relations entre le Secrétariat de l'ONU et la Commission de l'Union africaine, et de mettre en place un dispositif officiel de consultation sur les questions d'intérêt commun.

12. Sur le plan stratégique, je demeure en contact étroit avec le Président de la Commission de l'Union africaine, Jean Ping, et mes secrétaires généraux adjoints consultent régulièrement les commissaires de la Commission de l'Union africaine dans les domaines d'intérêt commun. Le Président Ping et moi-même estimons, comme le Groupe d'experts l'a recommandé, qu'un mécanisme de coordination plus structuré devrait être établi entre le Secrétariat et la Commission au niveau des hauts responsables. Pour ce faire, l'ONU et l'Union africaine créeront une Équipe spéciale conjointe sur la paix et la sécurité, qui se réunira deux fois par an au niveau des secrétaires généraux adjoints pour l'ONU et des commissaires pour l'Union

africaine, et qui aura pour mission de revoir les questions stratégiques et opérationnelles immédiates et à long terme.

13. Sur le plan opérationnel, ce partenariat est déjà effectif, puisque nous collaborons concernant le Darfour, la Somalie, le renforcement des capacités, les missions de médiation et les systèmes d'alerte rapide, notamment au Kenya, en Mauritanie et à Madagascar. Mais il y a moyen de mieux définir les paramètres de ce partenariat grâce à l'élaboration coordonnée d'évaluations stratégiques et de schémas communs d'opération, et à l'amélioration de la communication en matière de gestion et de la présentation des informations concernant les efforts déployés ensemble par l'ONU et l'Union africaine dans le domaine de la médiation et du maintien de la paix. Ce faisant, nous devons être conscients que le Secrétariat de l'ONU et la Commission de l'Union africaine pourraient parfois ne pas être d'accord sur tous les points qui concernent ces efforts. Quant au Conseil de sécurité et au Conseil de paix et de sécurité, ils pourraient ne pas être d'accord sur certains points à l'ordre du jour. Nous devrions accepter nos différences et tendre malgré tout vers notre objectif commun, qui est d'apporter la paix et la sécurité aux zones de conflit.

14. Le Secrétariat de l'ONU communiquera au Conseil de sécurité les vues du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine de sorte que le Conseil de sécurité en soit pleinement conscient lorsqu'il examine les questions pertinentes. Il est encourageant de voir que la Commission de l'Union africaine rend d'ores et déjà compte des vues du Conseil de sécurité lorsqu'elle fait rapport au Conseil de paix et de sécurité.

15. Il est par ailleurs important que le Secrétariat et la Commission aient des contacts encore plus réguliers. Il existe déjà plusieurs mécanismes pour soutenir la mise en œuvre du Programme décennal de renforcement des capacités, adopté en 2006, qui sert de cadre général à l'assistance apportée par l'ONU à l'Union africaine dans le domaine de la paix et de la sécurité. Les réunions consultatives annuelles pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits ou les échanges entre fonctionnaires ont abouti à des initiatives communes concrètes au niveau national. Les échanges entre fonctionnaires sont suivis de téléconférences hebdomadaires. Ces réunions portent sur des questions très diverses, allant de l'alerte rapide à la prévention des conflits, en passant par la médiation et les élections.

16. Les échanges entre fonctionnaires, qui se font sous la houlette du Département des affaires politiques, devraient être élargis pour favoriser la participation des fonctionnaires compétents du Département des opérations de maintien de la paix, du Département de l'appui aux missions et du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le cas échéant. Les échanges entre fonctionnaires peuvent aussi permettre de préparer les réunions annuelles de l'Équipe spéciale ONU-Union africaine sur la paix et la sécurité.

17. Des consultations régulières se tiennent également entre le Secrétariat et le Bureau des observateurs permanents de l'Union africaine auprès de l'ONU d'une part, et la Commission et les représentants du Secrétariat de l'ONU à Addis-Abeba d'autre part. Les contacts à ce niveau ont favorisé l'échange d'informations et la coordination. Je suis convaincu que nos relations s'amélioreront encore davantage si l'on restructure l'appui que l'ONU apporte à l'Union africaine dans le domaine de la paix et de la sécurité, notamment en favorisant un rapprochement avec les représentants du Secrétariat à Addis-Abeba. La Commission de l'Union africaine et

le Groupe des États d'Afrique sont d'accord sur la démarche. J'entends donc soumettre une proposition à l'Assemblée générale, dans un souci de rationalisation et d'efficacité, afin de rendre la présence du Secrétariat plus efficace tout en réduisant les coûts au minimum.

18. Pour que le Secrétariat et les États Membres s'investissent encore plus dans les nombreuses questions africaines à l'ordre du jour du Conseil de sécurité, la Commission de l'Union africaine convient qu'il serait très important également de renforcer les capacités de sa Mission d'observation permanente à New York, surtout dans le domaine de la paix et de la sécurité. Je crois savoir que la Commission va s'y employer.

III. Financement des opérations de maintien de la paix de l'Union africaine autorisées par l'Organisation des Nations Unies

19. À ce jour, l'Union africaine et ses communautés économiques régionales ont monté des opérations de maintien de la paix au Burundi, aux Comores, en Côte d'Ivoire, en Guinée-Bissau, au Libéria, en Sierra Leone, en Somalie et au Soudan. Si ces missions ont montré l'intérêt d'interventions régionales rapides, leur capacité de remplir leur mandat respectif a souvent souffert d'un manque de moyens militaires, de l'insuffisance de ressources et de l'inadéquation des institutions chargées de planifier, gérer, déployer et liquider les opérations. De ce fait, plusieurs opérations de l'Union africaine ont été fortement tributaires du soutien des donateurs et d'une assistance spéciale fournie par l'Organisation des Nations Unies, divers pays fournisseurs de contingents jouant un rôle essentiel dans certains cas. Malgré ces difficultés, l'Union africaine et ses communautés économiques régionales ont réalisé des progrès notables dans l'action qu'elles mènent pour répondre aux besoins immédiats de maintien de la paix en Afrique, tout en s'efforçant d'être mieux en mesure de prévenir et de régler les conflits, notamment grâce à la mise en place de la Force africaine en attente, qui doit permettre à l'Union africaine de disposer d'une capacité permanente de maintien de la paix en attente.

20. Comme le Conseil de sécurité l'a souligné dans sa résolution 1809 (2008), la pénurie de ressources prévisibles et durables limite la capacité d'action de l'Union africaine, et ce, malgré la volonté politique manifeste de celle-ci de s'acquitter des engagements qu'elle a pris en matière de maintien de la paix et de la sécurité en Afrique. Plus précisément, l'absence de financement prévisible et durable a été associée à plusieurs contraintes opérationnelles critiques, dont les suivantes :

- a) Incapacité d'obtenir les effectifs militaires prescrits;
- b) Efficacité opérationnelle limitée, l'accent étant mis sur la disponibilité des fonds à court terme, et non sur une vision stratégique à long terme, à savoir l'exécution du mandat;
- c) Dans le cas de la Mission de l'Union africaine au Soudan (MUAS), passage difficile d'une opération de l'Union africaine insuffisamment financée à une opération de maintien de la paix hybride [Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD)];

d) Fardeau insoutenable des activités d'administration, de coordination et de gestion financière que faisaient peser les mécanismes de communication de l'information et de suivi des donateurs multiples sur une capacité limitée de l'Union africaine.

Recommandation du Groupe d'experts

21. Compte tenu de ce qui précède, le Groupe d'experts a recommandé de recourir à la mise en recouvrement de contributions par l'ONU pour appuyer pendant six mois au plus, les opérations de maintien de la paix de l'Union africaine autorisées par l'ONU. L'essentiel de cet appui devrait être apporté en nature et subordonné à : a) son approbation au cas par cas par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale; et b) à un accord entre l'Union africaine et l'Organisation des Nations Unies concernant le transfert de la responsabilité de la mission à l'Organisation des Nations Unies dans les six mois.

Analyse de la recommandation du Groupe d'experts

22. Le déploiement de toute opération de maintien de la paix doit reposer sur le principe que cette opération dispose du financement et des moyens nécessaires à l'exécution de son mandat. Il s'ensuit que toute opération doit être fondée sur le critère fondamental qui est celui de l'obtention de ressources prévisibles, durables et souples. À ce jour, le financement des opérations de maintien de la paix de l'Union africaine a été assuré au moyen du budget ordinaire de l'Union ou de contributions mises en recouvrement ou encore de contributions de donateurs. Au Burundi et au Libéria, divers pays fournisseurs de contingents et États membres de l'Union africaine ont assumé l'essentiel du fardeau financier. Dans le cas de la MUAS et de la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM), les contributions volontaires ont été complétées par des plans de soutien par l'ONU financés au moyen de contributions mises en recouvrement par l'Organisation.

23. À ce jour, cinq mécanismes ont servi à financer les opérations de maintien de la paix de l'Union africaine : a) les contributions statutaires de l'Union africaine; b) les contributions versées par divers pays fournisseurs de contingents à l'Union africaine; c) des contributions volontaires; d) des plans de soutien financés au moyen de contributions mises en recouvrement par l'Organisation des Nations Unies; et e) une combinaison de ces mécanismes, qui sont examinés dans la section ci-après du présent rapport.

Contributions statutaires de l'Union africaine

24. Lorsqu'elle a créé le Conseil de paix et de sécurité en 2002, l'Union africaine a également constitué un Fonds africain pour la paix devant fournir les ressources financières nécessaires pour les missions d'appui à la paix et d'autres activités opérationnelles liées à la paix et la sécurité. Le Fonds était alimenté par des crédits représentant 6 % du budget ordinaire de l'Union africaine (y compris les arriérés de contributions), des contributions volontaires versées par des États membres et des donateurs, ainsi que d'autres sources en Afrique, notamment le secteur privé, la société civile et des particuliers. Dans sa Déclaration sur l'élimination des conflits en Afrique et la promotion durable de la paix [SP/ASSEMBLY/PS/DECL(I)] du

31 août 2009, l'Union africaine a demandé, lors de sa session extraordinaire tenue à Tripoli, que la Commission fasse le nécessaire pour porter de 6 % à 12 % la part prélevée sur le budget ordinaire de l'Union africaine pour financer le Fonds africain pour la paix. En outre, l'Assemblée a prié ses États membres de verser des contributions volontaires au Fonds.

25. Depuis sa création en 2004, plusieurs donateurs ont versé au Fonds africain pour la paix des contributions destinées à financer des opérations d'appui à la paix et des activités de médiation et de prévention des conflits. Pour attirer des nouvelles contributions au Fonds, il sera essentiel que l'Union africaine s'emploie activement à élargir sa base de donateurs, notamment en menant des activités de mobilisation des ressources sur le continent même. En outre, la Commission de l'Union africaine devrait mettre en place un plan de travail et des systèmes de responsabilité financière efficaces pour gérer les ressources accrues provenant de donateurs. Les mesures devant permettre à l'Union africaine de renforcer ses capacités dans ce domaine sont décrites aux paragraphes 46 et 47.

26. De même si les pays africains deviennent mieux à même de verser des contributions statutaires pour financer les opérations de maintien de la paix de l'Union africaine, il faudra néanmoins que les donateurs et partenaires continuent de fournir un soutien logistique et des contributions volontaires à l'Union africaine. Il importera aussi d'apporter un appui direct aux pays fournisseurs d'effectifs militaires et de police en matière de matériel, de soutien logistique autonome et de formation, secteurs qui demeurent gravement démunis.

Contributions de pays fournisseurs de contingents

27. L'Union africaine reçoit de pays et États membres fournissant des contingents des ressources considérables pour ses opérations de maintien de la paix ainsi que celles de ses communautés économiques régionales. L'Afrique du Sud a apporté une importante contribution en jouant le rôle de chef de file au Burundi, sous la direction de l'Union africaine, tout comme l'ont fait le Nigéria et plusieurs pays fournisseurs de contingents de l'Afrique de l'Ouest, en Sierra Leone et au Libéria, sous la conduite de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Des États membres africains ont également assuré une couverture aérienne pour les mouvements des troupes. Par ailleurs, les contributions des donateurs ne permettent pas toujours de rembourser entièrement le coût de la préparation et du déplacement des troupes par les pays fournisseurs de contingents africains.

28. Si les dépenses engagées par les pays fournisseurs de contingents africains et le rôle de chef de file joué par eux lors du déploiement d'opérations ont été considérables, on ne peut pas compter là-dessus pour couvrir tous les besoins d'une opération de maintien de la paix. Une assistance importante de donateurs bilatéraux demeure nécessaire et des mécanismes interopérables de communication centrale et au niveau du siège devront recevoir un soutien de l'Union africaine ou des communautés économiques régionales. À l'instar d'autres mécanismes de contributions volontaires, le recours aux pays fournisseurs de contingents, même avec une assistance bilatérale, exigera la mise en place d'activités de coordination qui sont complexes et prennent beaucoup de temps si l'on veut répondre avec une plus grande souplesse aux besoins qui se font jour.

Contributions volontaires

29. Les contributions volontaires ont effectivement facilité le déploiement et l'exécution des opérations de maintien de la paix de l'Union africaine. En particulier, la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, qui est financée par l'Union européenne, offre un important mécanisme de financement, qui a fourni plus de 400 millions d'euros entre 2004 et 2007 et 300 millions d'euros de 2008 à 2010 pour appuyer la paix et la sécurité en Afrique (200 millions d'euros aux opérations d'appui à la paix, 65 millions d'euros au titre du renforcement des capacités de l'architecture africaine de paix et de sécurité, 15 millions d'euros en faveur des mécanismes d'intervention rapide et 20 millions d'euros pour les imprévus).

30. Les enseignements tirés de la MUAS montrent toutefois que les contributions volontaires n'étaient pas prévisibles et, dans bien des cas, n'ont pas suffi pour couvrir tous les besoins de vastes opérations de maintien de la paix. En outre, la coordination de contributions volontaires versées par des donateurs multiples peut être complexe et comporter des lacunes. Ainsi, à la MUAS, les contributions volontaires ont aidé à maintenir les opérations de la Mission, mais, malgré tous les efforts déployés par l'ONU pour coordonner l'assistance fournie en nature et au moyen de transferts directs, des besoins essentiels n'ont pas été financés ou l'ont été avec beaucoup de retard.

31. Pour que les contributions volontaires puissent éventuellement répondre aux besoins financiers d'opérations entièrement déployées de l'Union africaine, il faudrait que les donateurs veillent à ce que ces ressources soient plus prévisibles et, à cet égard, tiennent compte du coût intégral d'une opération dès le départ en prévoyant de couvrir tous les besoins financiers avant son déploiement. L'expérience a montré que la satisfaction de tous les besoins d'une vaste opération de maintien de la paix, comme la MUAS ou l'AMISOM, nécessite un niveau de financement que les donateurs n'ont pas encore assuré. Ainsi, si la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique a apporté une contribution considérable en fournissant environ 100 millions de dollars par an sur une période de trois ans pour financer les opérations de maintien de la paix et les mécanismes d'intervention rapide, ce montant ne permettrait pas à lui seul de financer une vaste opération de maintien de la paix. C'est ce qui ressort de l'examen des seuls besoins de soutien logistique de l'AMISOM devant être assurés au moyen du plan de soutien de l'ONU, qui représente environ 210 millions de dollars des États-Unis sur une période de neuf mois.

32. Qui plus est, pour que le financement volontaire des opérations de maintien de la paix soit efficace, les donateurs doivent ajuster leurs procédures de décaissement et de communication de l'information pour rendre la fourniture de ces ressources aussi prévisible et souple que possible. Il convient de noter que la gestion de la MUAS a été entravée par des procédures complexes, des retards dans le décaissement des fonds et le recours à des entrepreneurs sélectionnés par les donateurs.

33. Par ailleurs, les donateurs et l'Union africaine devront s'attaquer au problème complexe de la coordination pour assurer une utilisation optimale des ressources et éviter les retards et les hiatus qui ont nui aux missions dans le passé. À cet égard, il importe que les donateurs et les partenaires harmonisent les dispositions relatives à la communication de l'information, coordonnent efficacement leur action et aident

l'Union africaine à renforcer ses capacités pour ce qui est de la présentation de l'information.

34. Afin d'assurer l'utilisation optimale des contributions volontaires, l'Union africaine pourrait, avec le concours des Nations Unies, envisager de créer, dans le cadre du Fonds africain pour la paix, un fonds d'affectation spéciale permanent qui puisse être utilisé avec souplesse pour financer les opérations de maintien de la paix de l'Union africaine et qui, s'il était doté de fonds suffisants, pourrait fournir les ressources prévisibles et durables requises pour les opérations de maintien de la paix. L'ONU pourrait aider l'Union africaine à assurer la gestion financière et le contrôle de ce fonds tout en renforçant ses capacités. Si les ressources du Fonds d'affectation spéciale ne suffisent pas à répondre aux besoins d'une opération de maintien de la paix, le Conseil de sécurité pourrait envisager d'autoriser un plan de soutien supplémentaire. L'efficacité d'un tel mécanisme serait fonction de la volonté des donateurs de verser des contributions à un fonds d'affectation spéciale ainsi que de la souplesse et de la rapidité avec lesquelles ces contributions pourraient être débloquées.

Plans de soutien financés au moyen de contributions mises en recouvrement par l'Organisation des Nations Unies

35. Consciente du décalage existant entre les contributions volontaires et les besoins opérationnels, l'Assemblée générale a autorisé la mise en place de plans de soutien des Nations Unies pour les opérations de maintien de la paix de l'Union africaine approuvées par le Conseil de sécurité en vue d'assurer la continuité des opérations et faciliter à terme le transfert de la responsabilité d'une opération à l'ONU. Les plans de soutien autorisaient la mise en recouvrement de contributions pour financer tel ou tel aspect, dans le cadre des dispositifs d'appui limité et renforcé pour la MUAS et du dispositif de soutien logistique pour l'AMISOM. Il s'agissait notamment du paiement des dépenses et indemnités aux contingents de la MUAS avant son transfert à la MINUAD et de la fourniture d'un soutien logistique à l'AMISOM, notamment de matériel et de services normalement mis à la disposition des missions de maintien de la paix des Nations Unies. Dans le cadre des divers éléments du financement assuré au moyen des dispositifs d'appui de la MUAS et de l'AMISOM, les contributions mises en recouvrement par l'ONU ont servi à financer la plupart des catégories de dépenses applicables à une mission de maintien de la paix des Nations Unies.

36. Compte tenu de l'expérience acquise jusqu'ici, les plans de soutien n'assurent pas forcément le caractère durable et prévisible des ressources nécessaire pour appuyer efficacement la mise en route d'une opération de maintien de la paix. Pour être efficaces, il est essentiel que ces plans soient autorisés rapidement et soient dotés de tous les moyens requis. Dans le cas de la MUAS et de l'AMISOM, des plans de soutien ont été autorisés entre 18 et 24 mois après la mise en place des opérations sur le terrain. Pour que le plan de soutien de la MUAS ait assuré plus efficacement le transfert de la responsabilité de la mission à l'Organisation des Nations Unies, il aurait fallu qu'il prenne effet dès le début du déploiement. En outre, l'expérience du dispositif d'appui renforcé – pour lequel des éléments ayant un effet multiplicateur déterminant ou des unités de soutien essentielles qui avaient été autorisés n'ont pas été fournis – est un exemple d'autres facteurs pouvant limiter l'efficacité des plans de soutien qui contiennent des composantes militaires.

37. La mise en recouvrement de contributions par l'ONU mettrait en relief le soutien politique que le Conseil de sécurité apporterait aux opérations de maintien de la paix menées par une organisation régionale. À cet égard, si l'ONU était appelée, à l'avenir, à autoriser des plans de soutien elle ne devrait, en règle générale, n'envisager de le faire que dans les cas où le Conseil de sécurité et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine se consultent pour garantir que les objectifs politiques et sécuritaires de ces opérations concordent avant que l'un ou l'autre de ces organes n'autorise la création et le déploiement de telles opérations.

38. Comme le Groupe d'experts l'a indiqué dans son rapport, l'emploi de contributions mises en recouvrement par l'ONU suppose que l'intention du Conseil de sécurité était que la responsabilité de la mission serait transférée à l'ONU. Un tel arrangement devrait aussi viser à créer une mission de l'Union africaine qui respecterait aussi rigoureusement que possible les normes de l'ONU, ce qui non seulement accroîtrait ses chances de succès lors de la phase de lancement mais faciliterait aussi, le moment venu, le processus de transition.

39. En outre, comme l'a également indiqué le Groupe d'experts, la fourniture d'un plan de soutien des Nations Unies, financé par des contributions mises en recouvrement, serait autorisée, au cas par cas, par le Conseil de sécurité de l'ONU. Une fois cette autorisation obtenue, l'Assemblée générale déterminerait la portée de ce plan ainsi que le montant des contributions mises en recouvrement qui seraient fournies, comme c'est le cas pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Le financement autorisé par l'ONU serait soumis aux règles et procédures de gestion de l'Organisation et devrait donc s'accompagner d'une structure de gestion et de responsabilité établie par l'Organisation.

40. En outre, il est essentiel de s'assurer que l'Union africaine et l'ONU conviennent à l'avance de la portée des activités qui seraient entreprises dans le cadre du plan de soutien. Un tel plan comporterait uniquement les éléments de l'opération qui seraient normalement couverts pour une opération de maintien de la paix des Nations Unies. Le financement de certaines activités devrait donc être recherché auprès de sources volontaires, que ce soit par le biais d'un fonds d'affectation spéciale à une mission précise ou d'une concertation avec l'équipe de pays des Nations Unies et la communauté des donateurs.

Combinaison de divers mécanismes

41. Dans certains cas, la communauté internationale a décidé de fournir à l'Union africaine des ressources pour ses opérations de maintien de la paix en combinant les mécanismes susmentionnés. S'il est encore trop tôt pour pouvoir tirer tous les enseignements de l'expérience de l'AMISOM, il se dégage cependant certaines tendances qui pourront être utiles à cette fin. Ainsi, l'appui de l'AMISOM est assuré par trois mécanismes : un plan de soutien logistique des Nations Unies financé par des contributions mises en recouvrement par l'ONU, le versement de contributions volontaires par le biais d'un fonds d'affectation spéciale des Nations Unies et des modalités de financement et d'appui à l'échelon bilatéral.

42. Les sources multiples de financement ainsi obtenues ont exigé une coordination étroite afin de réduire au minimum les hiatus et les doubles emplois. Ces sources multiples de financement ont aussi créé des structures de gestion et de responsabilité parallèles pour la même opération. Étant donné que l'Union africaine met en place sa propre capacité de gestion administrative et financière, ces sources

multiples de financement et ces structures parallèles auront probablement une incidence sur le programme de renforcement des capacités à long terme de l'Union africaine.

43. À la demande du Conseil de sécurité, l'autorisation de contributions statutaires par l'Assemblée générale ne s'applique qu'à un dispositif de soutien logistique. De ce fait, il faut continuer de s'en remettre aux sources de financement volontaire pour répondre aux besoins non logistiques. L'AMISOM court donc le risque que des ressources ne soient pas fournies sur une base durable et prévisible, ce qui confirme les conclusions visées au paragraphe 18, en particulier en ce qui concerne l'obtention des effectifs militaires prescrits.

IV. Renforcement des capacités institutionnelles des opérations de maintien de la paix

44. Outre qu'il lui faut obtenir des ressources financières durables, prévisibles et souples pour monter ses opérations de maintien de la paix, la Commission de l'Union africaine se doit de relever un défi majeur : la faiblesse des capacités institutionnelles dans les domaines clefs que sont la gestion, l'appui et la planification stratégique. Ces capacités sont nécessaires aussi bien pour répondre aux besoins immédiats de l'Union en matière de maintien de la paix que pour atteindre l'objectif à long terme d'opérationnalisation de la Force africaine en attente.

45. L'Organisation des Nations Unies collabore actuellement avec la Commission de l'Union africaine dans le cadre d'un certain nombre d'initiatives de renforcement des capacités dans le domaine du maintien de la paix. Cette assistance est axée sur les principes ci-après :

a) Les consultations doivent se tenir entre le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et la Commission avant le déploiement d'une opération de maintien de la paix de l'Union africaine pour laquelle l'Union peut demander l'appui du Secrétariat en matière de planification ou dans tout autre domaine technique;

b) Les besoins doivent être déterminés par l'Union africaine, comme indiqué ci-dessus, et dictés par la capacité d'absorption de l'assistance de la Commission de l'Union africaine;

c) Le soutien de l'Organisation des Nations Unies devra être fourni compte tenu des demandes concurrentes de soutien aux opérations des Nations Unies sur le terrain;

d) L'Union africaine devra à terme se créer des capacités adaptées à ses propres besoins. Les mécanismes de l'ONU ne doivent pas simplement être exportés mais être considérés comme une ressource que l'Union africaine peut adapter pour répondre à ses besoins spécifiques;

e) L'assistance technique de l'ONU sera fournie, dans la mesure du possible, par du personnel exceptionnellement qualifié ayant une expérience de terrain récente des opérations de maintien de la paix en Afrique.

46. Dans le cadre du Programme décennal de renforcement des capacités de l'Union africaine, l'Organisation des Nations Unies apporte un soutien à toute une série d'activités allant de l'alerte rapide et de la prévention des conflits au maintien de la paix et au règlement des conflits par le biais de la formation, de l'échange de personnel et de la mise en commun des connaissances. Le Département des affaires politiques, le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions mènent actuellement un certain nombre de projets qui portent notamment sur le renforcement des capacités dans le domaine de la médiation, des élections, du règlement des conflits, de l'alerte rapide, de la planification et de l'exécution des opérations de maintien de la paix, de la prééminence du droit et de la réforme du secteur de la sécurité. Mon rapport du 7 avril 2008 sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales, en particulier l'Union africaine (S/2008/186) comporte d'autres détails sur les projets. Le Programme décennal de renforcement des capacités sera examiné et évalué à la fin de l'année.

47. Outre les activités menées dans le cadre du Programme décennal de renforcement des capacités, le Groupe a recommandé à l'Union africaine de définir ses priorités pour la formation du personnel, en particulier dans le domaine de la gestion des finances, de la logistique et de l'administration. Dans la déclaration présidentielle du 18 mars (S/PRST/2009/3), le Conseil de sécurité a également demandé au Secrétariat et à la Commission de collaborer à la mise au point d'une liste des besoins en matière de renforcement des capacités.

48. À l'issue de consultations approfondies, le Secrétariat et la Commission ont confirmé que l'Union africaine devrait renforcer ses capacités dans tous les domaines afin de pouvoir planifier, gérer, déployer et liquider effectivement les missions de maintien de la paix. Il faut pour ce faire que l'Union africaine étoffe ses structures et identifie les fonctions de base nécessaires à ses opérations de maintien de la paix, notamment celles dont ne s'acquitte pas la Direction pour la paix et la sécurité. Il conviendrait de mettre au point, dès que possible, avec l'appui de l'Organisation des Nations Unies et des divers partenaires, le cas échéant, un plan et une feuille de route interdépartementaux ambitieux. La feuille de route sur le renforcement des capacités devrait également constituer le cadre permettant aux autres partenaires et donateurs d'axer leurs efforts sur les programmes d'assistance, le calendrier de mise en œuvre et les mécanismes de financement. Pour veiller à ce que l'Union africaine ait la maîtrise des projets, il faudrait que les États membres de l'Union africaine approuvent la structure et les postes permanents et que le financement se fasse par prélèvement sur le budget ordinaire de l'Union africaine.

49. Outre la mise au point d'une feuille de route concernant le renforcement des capacités, l'Organisation des Nations Unies lancera un certain nombre d'initiatives à court, moyen et long terme susceptibles d'aider l'Union africaine à remédier à certaines de ses principales faiblesses dans le domaine des finances, de la logistique, des ressources humaines et de la passation des marchés. Ces initiatives devraient être régies par un accord-cadre à définir et se fonder, le cas échéant, sur le recouvrement des coûts. L'étude approfondie, réalisée conjointement par l'Organisation des Nations Unies et l'Union africaine sur les enseignements tirés des dispositifs d'appui initial et d'appui renforcé à la MUAS, de l'appui logistique apporté à l'AMISOM ainsi que de la collaboration au titre de la MINUAD et du Bureau d'appui de l'ONU pour la mission de l'Union africaine en Somalie afin

d'identifier les meilleures pratiques, influera sur la mise au point de ces initiatives, en particulier les initiatives à moyen et à long terme.

Initiatives d'appui à court terme

a) La Commission de l'Union africaine devra pouvoir avoir accès au site intranet des missions de maintien de la paix des Nations Unies (politiques et procédures de maintien de la paix). Cela permettra à l'Union africaine de disposer d'un ensemble de connaissances pour son autoformation.

b) Les responsables des ressources humaines de l'Union africaine devront venir au Siège de l'Organisation des Nations Unies pour observer directement la façon dont le système des Nations Unies fonctionne; des capacités de haut niveau devront être créées au sein de l'Équipe d'appui aux activités de paix de l'Union africaine du Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, chargée d'assurer la liaison entre l'Union africaine et le Département de l'appui aux missions aux fins de la mise en commun des meilleures pratiques et des pratiques nouvelles.

c) Il conviendra d'échanger des informations avec l'Union africaine concernant les fournisseurs et les contrats des Nations Unies, notamment les manuels des coûts standard, afin d'aider l'Union africaine à renforcer ses capacités de gestion des achats et des contrats.

d) En fonction des capacités, une équipe de représentants de l'AMISOM, y compris de représentants des pays fournisseurs de contingents de l'Union africaine, devra être placée au sein du Bureau d'appui de l'ONU pour la Mission de l'Union africaine en Somalie afin d'apprendre les leçons tirées au fur et à mesure de l'expérience du Bureau et de l'AMISOM.

e) Un cadre devra être mis au point qui permettra de continuer à mettre en commun les données d'expérience et des connaissances de l'ONU sur les opérations des bases logistiques.

f) Il conviendra de mettre en place un dispositif et des modèles d'élaboration des budgets de maintien de la paix des Nations Unies dont bénéficiera la Commission de l'Union africaine, notamment un programme de formation à leur utilisation. Il pourrait être envisagé, dans le cadre de ce projet, d'établir des liens entre les systèmes budgétaires de l'Union africaine et de l'Organisation des Nations Unies de manière à faciliter l'établissement de rapports financiers harmonisés.

g) Des visites de familiarisation devront être organisées auprès des opérations de maintien de la paix des Nations Unies et au Siège de l'Organisation des Nations Unies.

h) Il faudra permettre l'accès aux capacités de la Base de soutien logistique des Nations Unies à Brindisi, et notamment du Groupe d'études techniques et du Centre de gestion du Système d'information géographique.

Initiatives à moyen et à long terme

a) L'Organisation des Nations Unies pourrait créer un système de forces et moyens en attente afin d'aider l'Union africaine à déployer une mission consistant en :

i) Une unité d'appoint comprenant une petite équipe de fonctionnaires des Nations Unies connaissant bien les activités de mise en route critiques telles que la planification, la gestion financière, les procédures d'achat, la réception et l'inspection, le génie et l'approvisionnement. Ces fonctionnaires seraient choisis au sein des missions de maintien de la paix des Nations Unies et seraient déployés à titre temporaire afin de soutenir la mise en place d'une mission de l'Union africaine. Conformément au principe de la maîtrise des activités par l'Union africaine, ils auraient uniquement un rôle d'appui et ne se verraient pas confier de fonctions de gestion;

ii) Il faudra permettre l'accès aux stocks stratégiques pour déploiement rapide, aux contrats-cadres de l'Organisation des Nations Unies et aux capacités de transport stratégique existant.

b) Le personnel de l'Union africaine devra bénéficier des programmes de formation et de renforcement des capacités offerts par le DOMP, le DAM et le DAP.

c) Un programme d'affectations temporaires devra être mis en place qui permettra au personnel de l'Union africaine d'être déployé auprès des opérations de maintien de la paix des Nations Unies et au Siège pour des périodes allant de trois à six mois. Dans le cadre de ce programme, le Secrétariat s'engagerait notamment à ne pas recruter ce personnel pendant un certain temps à la fin de leur affectation temporaire. Le programme serait complété par des cours de formation et une familiarisation aux procédures et dispositifs opérationnels critiques, y compris dans le domaine des ressources humaines, de la passation des marchés, de la gestion financière, de l'appui juridique, de la gestion des biens, de la planification logistique et de la délégation des pouvoirs. L'Union africaine s'en inspirerait pour mettre au point ses propres systèmes de gestion.

d) L'Union africaine devrait créer une capacité de formation spécialisée et intégrée couvrant toutes les activités de la Commission, notamment les politiques et procédures et la formation des formateurs. L'Organisation des Nations Unies pourrait aider l'Union africaine à établir ce type de capacité.

Force africaine en attente

50. Les capacités nécessaires pour répondre aux besoins immédiats de l'Union africaine en matière de maintien de la paix sont à la mesure de celles que requiert la gestion de la Force. Dans le cadre général du règlement des conflits par le biais de l'architecture africaine de paix et de sécurité, l'objectif à long terme de l'Union africaine en matière de maintien de la paix est la mise sur pied de la Force. Se fondant sur cinq brigades régionales multidimensionnelles relevant de cinq communautés économiques régionales, chaque unité comprend un élément militaire – une brigade d'environ 5 000 personnes – ainsi que des éléments de police et des éléments civils capables d'intervenir rapidement si la paix et la sécurité sont menacées. Bien que la Force ait le potentiel d'apporter une contribution importante à la paix et à la sécurité en Afrique, elle dépendra de l'appui financier, matériel et logistique à long terme des partenaires et, de plus en plus, des États membres de l'Union africaine.

51. Pour que la Force soit exploitable, il faudra que l'Union africaine et ses communautés économiques régionales soient également en mesure de mettre sur pied des unités dûment équipées et opérationnelles dans le cadre d'une structure

d'appui pleinement intégrée et d'un dispositif de commandement et de contrôle bien précis. Conformément au concept définissant la Force, ces brigades doivent aussi faire fond sur des éléments précurseurs organiques solides, notamment en matière de génie, de communication, de soutien médical, d'aviation, de transport et d'entretien. Ces éléments doivent faire partie d'un cadre logistique bien compris et être équipés de façon à pouvoir s'acquitter d'opérations difficiles.

52. Il est également essentiel que l'Union africaine et les Communautés économiques régionales précisent le processus qui régira le mandat de la Force, définissent ce qui constitue un déploiement rapide et cernent les structures de commandement et de contrôle sur la base des dispositions pertinentes du Protocole relatif à la paix et à la sécurité et du mémorandum d'accord de janvier 2008 entre l'Union africaine et les communautés économiques régionales. L'Union africaine devra également mettre au point une méthode lui permettant de suivre les niveaux et normes de l'équipement et des capacités afin de s'assurer que ces derniers sont opérationnels. Cette façon de procéder permettrait d'identifier les principales lacunes en matière d'appui avant déploiement. En outre, l'Union africaine devrait affiner son concept d'appui logistique à la Force afin de veiller à ce que les responsabilités respectives et la répartition des tâches entre la Commission de l'Union africaine et les communautés économiques régionales soient bien définies.

53. Pour relever ces défis majeurs et rendre la Force opérationnelle, une série de cours de formation ont été organisés au niveau régional et devraient être offerts tout au long de 2009. L'élément essentiel de ce processus est le projet de l'Union africaine « Amani Africa », prévu en 2010, et qui permettra d'examiner la procédure d'établissement du mandat de l'architecture africaine de paix et de sécurité dans le cadre de laquelle la Force est déployée, de mettre à contribution les structures de l'Union africaine et les structures régionales qui sous-tendent le concept de la Force, d'évaluer l'évolution de la Force à ce jour et de tirer des enseignements facilitant l'ajustement des activités de développement prévues.

Capacité d'appui logistique

54. Au nombre des capacités dont l'Union africaine aura besoin figure la fourniture d'un appui logistique à ses opérations de maintien de la paix et, le moment venu, à la Force africaine en attente. Le Groupe a, à cet égard, recommandé à l'Union africaine d'envisager de renforcer ses propres capacités logistiques et d'étudier des solutions novatrices, notamment le recours à des contrats commerciaux multifonctions ou l'adoption de programmes d'amélioration de la logistique, afin de ne pas avoir à accumuler les équipements et d'éviter les coûts d'entretien.

55. L'Union africaine devra développer ses propres capacités d'appui qui devront comprendre les éléments précurseurs de chacune des cinq brigades, les mécanismes de soutien des bases continentales et régionales, un contrat commercial multifonctions spécifique et un programme d'appoint logistique civil permettant de créer une architecture d'appui intégrée.

56. Les caractéristiques du contrat logistique commercial et la mesure dans laquelle il s'avérera nécessaire dépendront des progrès réalisés s'agissant de la Force et surtout des capacités de ses éléments précurseurs et mécanismes d'approvisionnement. Une fois que les capacités de la Force seront conformes aux normes établies, la liste de services d'appui additionnels nécessaire aux opérations

sera écourtée. Un programme d'appoint logistique civil pourrait alors fournir à la Force une capacité d'appui efficace et souple. La limitation de la liste des services, la diminution des coûts et la facilitation des processus de gestion rendraient cette option extrêmement opportune et efficace. Le problème est d'identifier et de mobiliser les sources commerciales d'appui logistique pendant la phase de mise au point. Un contrat commercial multifonctions, même s'il offre certains avantages, serait extrêmement coûteux et difficile à gérer. L'Organisation des Nations Unies a maintenant écarté cette façon de procéder du fait des coûts élevés, de la complexité des procédures d'achat et de gestion et préfère utiliser une série de contrats d'appui ciblés. Il s'agit là d'une modalité qui pourrait être retenue, plus souple, par l'Union africaine avec l'aide de ses partenaires et de l'Organisation des Nations Unies. Le mieux serait toutefois de renforcer les capacités d'appui au sein des brigades de la Force afin de simplifier autant que faire se peut la structure d'appui centralisée.

Financement du renforcement des capacités

57. Comme on l'a noté plus haut, les donateurs et partenaires ont lancé un grand nombre d'initiatives de renforcement des capacités dans le domaine de la paix et de la sécurité. Actuellement, ces initiatives ne sont pas parfaitement coordonnées et se chevauchent souvent. Le Groupe a noté qu'au moment où il établissait son rapport, l'Union africaine bénéficiait de 130 aides différentes assorties chacune de règles spécifiques en matière d'établissement de rapports et de suivi. Il s'ensuit que les services administratifs de l'Union africaine sont débordés, pris dans un cycle continu d'établissement de rapports et de vérification des comptes, destiné à satisfaire les donateurs; ils luttent pour renforcer leurs capacités ou modifier et améliorer le système en place, de manière à répondre aux préoccupations des donateurs.

Recommandation du Groupe

58. Le Groupe a recommandé les mesures ci-après :

- a) Mise au point par l'Union africaine d'un plan global de renforcement des capacités à long terme;
- b) Création d'un fonds d'affectation spéciale multidonateurs sur lequel seraient versées l'ensemble des contributions et adoption d'une formule standard pour l'établissement des rapports destinés à tous les donateurs;
- c) Création d'un conseil où seraient représentés l'Union africaine, l'Organisation des Nations Unies et les principaux donateurs et qui orienterait et contrôlerait les activités du Fonds d'affectation;
- d) Et à titre temporaire, gestion du Fonds par un organisme jusqu'à ce que l'Union africaine dispose des capacités nécessaires.

Analyse de la recommandation faite par le Groupe

59. Je partage pleinement les vues du Groupe pour ce qui est de la nécessité d'adopter un plan général de renforcement des capacités à long terme. Bien que l'appui apporté par l'Organisation des Nations Unies à l'AMISOM ait compris la création d'un fonds d'affectation spéciale pour une opération de maintien de la paix

et non d'un fonds pour le renforcement des capacités, il constitue néanmoins un exemple utile s'agissant d'évaluer la recommandation du Groupe concernant les mécanismes de financement par le biais de fonds de ce type aux fins du renforcement des capacités. Conformément à la résolution 1863 (2009) du Conseil de sécurité, l'Organisation des Nations Unies et l'Union africaine ont organisé, en avril 2009, une conférence internationale de donateurs sur la Somalie afin de soutenir la création d'un Fonds d'affectation spéciale multidonateurs pour l'AMISOM.

60. Le Fonds a été créé en partant de l'hypothèse que les effets bénéfiques d'un cadre de gestion et de contrôle bien conçu et des coûts d'appui aux programmes s'élevant à 5 % des montants déboursés contre 13 % habituellement à l'ONU attireraient d'éventuels donateurs. Les engagements pris de contribuer au Fonds d'affectation ne se sont toutefois élevés qu'à environ 15 % de l'ensemble des engagements pris. Comme il a été noté plus haut, la majorité des donateurs a préféré faire des contributions directes. Les consultations avec les différents donateurs ainsi que l'expérience acquise par la Commission de l'Union africaine à cet égard laissent à penser que cette même préférence s'appliquerait au financement du renforcement des capacités.

61. Il convient d'adopter un mécanisme de coordination sensiblement renforcé si l'on veut relever les défis tant programmatiques qu'administratifs inhérents à l'ensemble des programmes financés par les donateurs et l'Union africaine dans le domaine de la paix et de la sécurité. Il convient également que les donateurs s'engagent à s'efforcer de mieux coordonner leurs programmes. Des efforts sont actuellement menés pour harmoniser les directives concernant l'établissement des rapports aux donateurs. L'adoption d'un type de rapport financier unique et d'une procédure commune de vérification des comptes, acceptée par tous les partenaires, constituerait une amélioration non négligeable qui permettrait à l'Union africaine de mieux mettre en œuvre sa stratégie de renforcement des capacités. Ce mécanisme, allié à un plan et une feuille de route ciblés en matière de renforcement des capacités, aurait la plupart des avantages d'un Fonds d'affectation spéciale multidonateurs.

62. L'Organisation des Nations Unies peut faciliter ce processus par le biais d'un certain nombre d'initiatives, notamment en examinant avec l'Union africaine et ses partenaires la possibilité de mettre au point un cadre harmonisé de gestion administrative et financière susceptible de consolider le financement dans le cadre d'un nombre limité de programmes thématiques. L'appui apporté par l'Organisation des Nations Unies pourrait également comprendre la fourniture de compétences techniques pour ce qui est des politiques et procédures de gestion financière ainsi que l'utilisation de l'expérience acquise par l'Organisation des Nations Unies s'agissant de mécanismes d'établissement de rapports uniformes et de contrôle pour les contributions faites par les donateurs.

63. Ces initiatives constitueraient une base technique facilitant l'harmonisation. Comme l'a déjà noté le Groupe, tout effort de coordination doit toutefois aller de pair avec l'engagement de toutes les parties prenantes.

V. Observations

64. Les organisations régionales jouent un rôle de plus en plus actif dans l'appui qu'elles apportent au Conseil de sécurité au titre du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies pour lui permettre de s'acquitter de sa responsabilité première de maintenir la paix et la sécurité. Dans ce contexte, le renforcement du rôle joué par l'Union africaine et ses organisations sous-régionales dans le domaine de la paix est un progrès important dont il faut se féliciter. L'Union a pu déployer des troupes rapidement, malgré des ressources limitées, lorsqu'une situation difficile demandait une intervention énergique dans les meilleurs délais. L'Union africaine a, avec l'aval du Conseil de sécurité, assumé ses responsabilités dans des situations politiques complexes souvent lorsqu'elle avait un avantage comparatif et que l'Organisation des Nations Unies n'était pas en mesure de jouer un rôle dans le maintien de la paix ou que l'ONU et la communauté internationale dans son ensemble étaient divisées sur la méthode à suivre.

65. Je soutiens pleinement l'Union africaine en tant que partenaire de l'Organisation des Nations Unies souhaitant instaurer la paix en Afrique. J'ai fait, dans le présent rapport, un certain nombre de propositions qui devraient, selon moi, renforcer le partenariat stratégique entre les deux entités. Je me suis également efforcé de proposer une série de mesures à court et à long terme que l'Organisation des Nations Unies pourrait prendre pour donner à l'Union africaine les moyens d'entreprendre des opérations de maintien de la paix couronnées de succès. J'applaudis les efforts déployés par les donateurs et réaffirme qu'il est nécessaire d'œuvrer de concert, dans un cadre bien défini, au renforcement des capacités de l'Union.

66. J'ai également mis l'accent sur le fait qu'il convenait que l'Union africaine dispose de ressources durables et prévisibles pour mener à bien les opérations de maintien de la paix autorisées par l'Organisation des Nations Unies. J'ai fourni une évaluation de divers mécanismes susceptibles d'aider le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale à étudier les moyens permettant à l'Union africaine de soutenir les opérations de maintien de la paix autorisées par le Conseil de sécurité.

67. À terme, il incombera aux États membres de l'Union africaine de fournir les ressources nécessaires à cette dernière pour des interventions de maintien de la paix. À cet égard, je me félicite de la décision prise par l'Union d'accroître le montant prélevé sur le budget ordinaire destiné au Fonds africain pour la paix. Il s'agit là d'une décision particulièrement importante si l'on veut remédier aux problèmes que l'Union africaine connaît pour financer la Force africaine en attente et les autres opérations de maintien de la paix qu'elle entreprend avec l'autorisation expresse du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine.

68. Lorsque l'on estime que le maintien de la paix est la meilleure façon de régler un conflit en Afrique, il est essentiel que l'Organisation des Nations Unies et l'Union africaine œuvrent de concert pour trouver un consensus, faire en sorte que l'opération bénéficie d'un soutien et aligner les mandats sur les objectifs et ressources disponibles. Un processus de coordination et de consultation stratégiques et opérationnelles rigoureux entre le Secrétariat et la Commission et entre le Conseil de sécurité et le Conseil de paix et de sécurité est nécessaire avant que l'Union africaine mette sur pied une opération de maintien de la paix. Ce processus permettrait de définir dès le départ les conditions à réunir pour soutenir les capacités

financières et les capacités de maintien de la paix de l'ONU et faciliterait la planification des dispositions à prendre pour assurer une éventuelle transition vers une opération des Nations Unies, si telle était l'intention du Conseil de sécurité.

69. Il importe par ailleurs de rappeler que le maintien de la paix fait partie d'un règlement politique et ne constitue pas une solution de rechange. Les efforts doivent se poursuivre en parallèle pour renforcer et soutenir la diplomatie préventive, l'alerte rapide, le règlement des conflits et la médiation. Les opérations de maintien de la paix ne devraient être mises sur pied qu'après examen approfondi de toutes les options disponibles et doivent aller de pair avec une stratégie politique viable et une série d'objectifs clairs. La stratégie et les objectifs généraux doivent être approuvés tant par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies que par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, en particulier lorsque les deux entités mènent des opérations de médiation et de maintien de la paix communes ou que le Conseil de sécurité autorise une mission dirigée par l'Union africaine et soutenue par l'Organisation des Nations Unies.

70. Pour terminer, je voudrais remercier les membres du Groupe d'experts Union africaine-ONU, dirigé par Romano Prodi, pour leurs travaux novateurs sur la question. Je tiens également à remercier le Président de l'Union africaine, Jean Ping, et ses collègues de la Commission de l'Union africaine, ainsi que le Groupe des États d'Afrique, les États Membres africains et les donateurs, pour leur appui et leur collaboration avec l'Organisation des Nations Unies s'agissant des propositions soumises dans le présent rapport. J'espère que notre collaboration se poursuivra à l'avenir tandis que l'Organisation des Nations Unies et l'Union africaine s'efforcent de renforcer leur partenariat dans le domaine de la paix et de la sécurité.
