

Vers un partenariat ONU/UA plus efficace sur la prévention des conflits et la gestion des crises

DANIEL FORTI ET PRIYAL SINGH



Photo de couverture : L'emblème des Nations Unies, 3 octobre 2017. UN Photo/Cia Pak; L'emblème de l'Union africaine, 21 mai 2015. Andrew Moore.

Déni de responsabilité : Les vues exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'International Peace Institute. L'IPI encourage l'expression d'un large éventail de perspectives dans la recherche d'un débat éclairé sur les politiques et problématiques d'actualité dans les affaires internationales.

Publications de l'IPI

Adam Lupel, *Vice-président*

Albert Trithart, *Éditeur*

Traduction

Jacques Roland

Citation suggérée :

Daniel Forti et Priyal Singh, « Vers un partenariat ONU/UA plus efficace sur la prévention des conflits et la gestion des crises », International Peace Institute, octobre 2019.

© International Peace Institute, 2019
Tous droits réservés

www.ipinst.org

AU SUJET DES AUTEURS

DANIEL FORTI est analyste des politiques à l'International Peace Institute.

Email: forti@ipinst.org

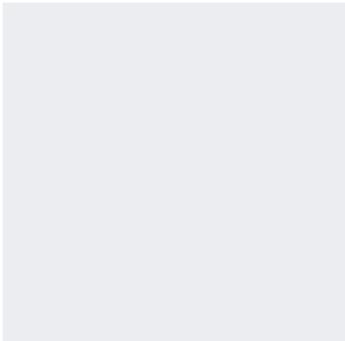
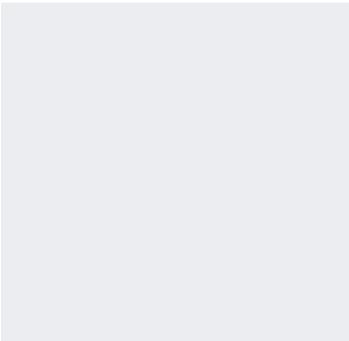
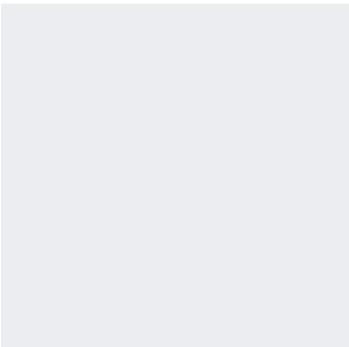
PRIYAL SINGH est chargée de recherche à l'Institute for Security Studies.

Email: psingh@issafrica.org

REMERCIEMENTS

L'IPI et l'ISS sont reconnaissants aux nombreux donateurs qui leur ont accordé leur généreux soutien. L'IPI et l'ISS sont tout particulièrement reconnaissants au Gouvernement norvégien et au projet Training for Peace, qui ont financé cette initiative de recherche. Ces organisations adressent également leurs remerciements à la Mission permanente d'observation de l'Union africaine auprès de l'ONU pour son soutien à ce projet.

Les auteurs souhaitent remercier les nombreux fonctionnaires de l'ONU et de l'UA, représentants d'États Membres et experts indépendants qui ont échangé avec eux des idées et des points de vue à l'occasion d'entretiens qui ont eu lieu à New York et Addis-Abeba. Ils remercient également les personnes qui ont fait part de leurs commentaires sur les versions antérieures du présent rapport; il s'agit notamment de Jake Sherman, Gustavo de Carvalho, Annette Leijenaar, Liezelle Kumalo, Muneinazvo Kujeke, Sarah Taylor, Gretchen Baldwin, Marta Bautista Forcada, Gabriel Delsol, et John Hirsch. Ils aimeraient également remercier les fonctionnaires de l'Union africaine et de l'Organisation des Nations Unies qui ont aussi émis des observations sur les versions antérieures. Ils expriment leur reconnaissance sincère à Dawit Yohannes pour le soutien qu'il leur a fourni pendant les phases de conceptualisation des recherches et de conduite des entretiens. Ils remercient également Albert Trithart des efforts inlassables qu'il a accomplis pendant les phases de révision, ainsi que Thong Nguyen et Annie Schmidt pour leur contribution en tant que spécialistes de la conception graphique.



CONTENTS

Abréviations.	iii
Résumé.	1
Introduction	2
Dynamique entre les États Membres	3
DYNAMIQUE EN JEU AU NIVEAU DES DEUX CONSEILS	
LE PARTENARIAT TRIANGULAIRE ENTRE L'ONU, L'UA ET LES ORGANISMES SOUS-RÉGIONAUX	
SOUTIEN EXTERNE FOURNI PAR LES ÉTATS MEMBRES	
Dynamique entre le Secrétariat de l'ONU et la Commission de l'UA.	14
DIRECTION STRATÉGIQUE : LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'ONU ET LE PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DE L'UA	
STRUCTURES DU PARTENARIAT : L'ÉQUIPE SPÉCIALE CONJOINTE, LA RÉUNION ANNUELLE ENTRE HOMOLOGUES ET LA CONFÉRENCE ANNUELLE	
LE PARTENARIAT AU JOUR LE JOUR : POURSUITE D'UNE COLLABORATION CONCRÈTE MALGRÉ CERTAINES TENSIONS BUREAUCRATIQUES	
LE RÔLE DE FACILITATEUR JOUÉ PAR LE BNUJA ET LA MISSION PERMANENTE D'OBSERVATION DE L'UNION AFRICAINE	
COLLABORATION ENTRE LES OPÉRATIONS DE PAIX ET LES ENVOYÉS SPÉCIAUX	
DÉMARCHES ENTREPRISES POUR FAIRE PARTICIPER LES ÉQUIPES DE PAYS DE L'ONU AU PARTENARIAT	
Portée thématique du partenariat.	26
FAIRE TAIRE LES ARMES EN AFRIQUE	
MÉDIATION	
LES FEMMES, LA PAIX ET LA SÉCURITÉ	
SOUTIEN ÉLECTORAL	

CONSOLIDATION DE LA PAIX ET RECONSTRUCTION
ET DÉVELOPPEMENT APRÈS UN CONFLIT
LA JEUNESSE, LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

Conclusions et recommandations **32**

Annexe 1 : Aperçu chronologique de
résolutions et communiqués pertinents **35**

Abréviations

A3	Trois membres africains non permanents du Conseil de sécurité de l'ONU
AUPOM	Mission permanente d'observation de l'Union africaine auprès de l'ONU
BNUUA	Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine
CBLT	Commission du Bassin du Lac Tchad
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CER	Communauté économique régionale
CPD	Conseiller pour la paix et le développement
CPSUA	Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine
DPO	Département des opérations de paix
DPPA	Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix
FTA	Faire taire les armes
MINUAD	Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour
MR	Mécanisme régional
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RCA	République centrafricaine
RDC	République démocratique du Congo
RSSG	Représentant spécial du Secrétaire général
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
UA	Union africaine

Résumé

L'Organisation des Nations Unies et l'Union africaine (UA) œuvrent en tandem depuis la création de l'UA en 2002. Depuis lors, leur partenariat a évolué pour porter de plus en plus sur la prévention des conflits et la gestion des crises, son point culminant ayant été atteint en 2017 avec la création du Cadre commun ONU UA pour un partenariat renforcé en matière de paix et de sécurité. Bien que la collaboration entre ces deux organisations dans le domaine du maintien de la paix ait fait l'objet d'études approfondies, d'autres dimensions du partenariat méritent d'être examinées de plus près par quiconque souhaite comprendre comment promouvoir la cohésion politique et la coordination opérationnelle.

La relation entre le Conseil de sécurité des Nations Unies et le Conseil de paix et de sécurité de l'UA (CPSUA) est un facteur essentiel pour le fonctionnement du partenariat entre l'ONU et l'UA. En dépit des tensions dues au déséquilibre qui existe au niveau des relations entre les deux conseils, un mode de répartition informelle des tâches s'est progressivement imposé, le CPSUA chargeant l'UA de jouer un rôle de chef de file dans la prévention des conflits et la gestion des crises sur le continent, tandis que le Conseil de sécurité veille à maintenir l'attention de la communauté internationale et exerce une pression politique. Toutefois, la dynamique politique interne des conseils, les capacités diplomatiques inégales des États Membres, et les débats prolongés sur la primauté politique et la subsidiarité peuvent limiter la coopération qui existe entre eux. En outre, bien que les trois membres africains élus du Conseil de sécurité et la réunion annuelle consultative conjointe servent de passerelle entre les deux conseils, le dialogue qu'ils ont établi ne se poursuit pas toujours de manière ininterrompue.

Comparé à la relation asymétrique existant entre les deux conseils, le partenariat entre le Secrétariat de l'ONU et la Commission de l'UA est devenu beaucoup plus solide. Il est fondé sur des mécanismes institutionnels, au nombre desquels l'Équipe spéciale conjointe chargée des questions de paix et de sécurité et la Conférence annuelle ONU UA, et auxquels il faut ajouter la Mission permanente d'observation de l'UA auprès de l'ONU et le Bureau des Nations Unies auprès de

l'UA. Tout aussi importantes sont les relations de travail au jour le jour, notamment celles qui s'établissent entre envoyés spéciaux, coordonnateurs et autres fonctionnaires. Au niveau le plus élevé, c'est la relation entre le Secrétaire général de l'ONU et le Président (ou la Présidente) de la Commission de l'UA qui a entretenu le rythme de développement du partenariat au cours de la période récente. Suite aux réformes du système des Nations Unies pour le développement qui sont entrées en vigueur en janvier 2019, les équipes de pays de l'ONU, et plus particulièrement le programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et les conseillers pour la paix et le développement, joueront également un rôle de plus en plus utile dans le partenariat.

L'ampleur et la nature du partenariat ONU UA varient en fonction des différents domaines d'activité. La coopération dans le domaine de la médiation a atteint un niveau particulièrement élevé, les deux organisations assurant le fonctionnement de mécanismes institutionnels destinés à faciliter leur collaboration. Dans le même ordre d'idées, l'ONU et l'UA entretiennent de longue date une relation de travail dans le domaine du soutien électoral, l'ONU se concentrant sur l'assistance technique, et l'UA sur l'observation des élections. L'initiative Faire taire les armes de l'UA est un domaine d'action qui prend de plus en plus d'importance dans le cadre du partenariat, à un moment où l'ONU examine les moyens de promouvoir les mesures qui seront entreprises à ce titre par l'UA après 2020. En ce qui concerne les programmes relatifs aux femmes, à la paix et à la sécurité, de même qu'à ceux qui portent sur les jeunes, la paix et la sécurité, les deux organisations ont enregistré des progrès pour ce qui est de leur mise en œuvre au niveau interne, mais elles pourraient renforcer encore leur coopération en mettant à profit les capacités de toutes les catégories d'acteurs chargés de ces questions transversales. C'est dans les secteurs de la consolidation de la paix et de la reconstruction après conflit que le partenariat a le plus de lacunes à combler.

S'il est vrai que le partenariat ONU UA sur la prévention des conflits et la gestion des crises s'est développé à un rythme constant, il reste encore des possibilités et points d'ancrage pouvant être utilisés pour améliorer la coopération :

- **Renforcer la collaboration entre les deux conseils** : Ceux-ci devraient renforcer leurs liens politiques et institutionnels en se concentrant sur l'obtention de résultats concrets et tangibles.
- **Œuvrer en vue de l'adoption d'une approche collective en matière de prévention des conflits et de gestion des crises** : L'ONU et l'UA devraient renforcer la collaboration informelle établie entre elles, améliorer la diffusion de messages communs sur les succès qu'elles ont remportés ensemble, et intégrer une approche plus globale vis-à-vis de la prévention des conflits à tous les niveaux des activités conjointes qu'elles entreprennent.
- **Créer une équipe spéciale au sein du Département Paix et sécurité de l'UA pour promouvoir le partenariat** : Une telle équipe pourrait favoriser une interaction plus soutenue et régulière entre la Commission de l'UA et ses homologues de l'ONU.
- **Mieux harmoniser les activités consacrées à la consolidation de la paix et à la reconstruction et au développement après conflit** : Les deux organisations devraient déterminer si et comment elles peuvent apprendre l'une et l'autre dans ces domaines.
- **Créer une dynamique propice à l'initiative Faire taire les armes** : Les deux organisations devraient continuer de fournir un soutien politique et opérationnel après 2020.
- **Élargir les capacités diplomatiques pour soutenir le partenariat** : L'ONU, l'UA et leurs États Membres devraient investir davantage dans leurs capacités diplomatiques à New York et à Addis Abeba afin de suivre le rythme de développement du partenariat.

Les partenariats sont essentiels pour faire face aux pressions qui s'exercent sur le multilatéralisme, en particulier compte tenu du fait qu'aucune organisation ne peut à elle seule réussir à prévenir les conflits et de gérer les crises. Le partenariat ONU UA offre un exemple concret des avantages et difficultés résultant de la création de partenariats systématiques, prévisibles et durables. Au cours des

années à venir, il faudra veiller en priorité à assurer la cohérence, la souplesse et la viabilité dont l'ONU et l'UA auront besoin pour renforcer leur collaboration tout en reconnaissant les différences qui existent entre leurs mandats, leurs ressources et leurs intérêts.

Introduction

Le partenariat stratégique établi entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union africaine (UA), deux des principales organisations chargées de remédier aux problèmes liés à la paix et à la sécurité collectives en Afrique, continue d'être une priorité absolue pour l'une comme pour l'autre. Ces organisations, ainsi que leurs États Membres, ont œuvré en tandem depuis la création de l'UA en 2002. Depuis lors, l'évolution de la dynamique des conflits et le développement institutionnel de l'UA ont orienté ce partenariat vers les questions liées à la paix et à la sécurité¹.

Ce partenariat doit toutefois faire face à des pressions croissantes qui compromettent les réponses collectives aux conflits se déclenchant en divers points du système multilatéral mis en place. Les gouvernements sont désormais plus enclins à entreprendre des interventions politiques et de sécurité sans attendre qu'elles obtiennent l'approbation du Conseil de sécurité des Nations Unies et du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine (CPSUA), et sans les soumettre au contrôle de ces organes. Il en résulte que ces États Membres ne donnent pas à l'ONU, à l'UA et aux communautés économiques régionales (CER) de l'Afrique l'occasion de bénéficier de la pleine adhésion et du soutien inconditionnel dont elles ont besoin, en tant qu'organisations multilatérales, pour prévenir et gérer efficacement les conflits. Cela a provoqué une augmentation de l'écart entre les efforts que ces organisations déploient pour prévenir les conflits et les capacités dont elles disposent pour s'attaquer efficacement aux principaux problèmes de paix et de sécurité. Cet écart est encore aggravé par un manque de consensus entre les États Membres quant aux stratégies collectives à adopter pour remédier aux conflits en cours ou en

¹ Pour un bref aperçu, voir le texte d'Ulf Engel, « The African Union and the United Nations: Crafting an International Partnership in the Field of Peace and Security », paru dans *The African Union: Autocracy, Diplomacy and Peacebuilding in Africa*, sous la direction de Tony Karabo et Tim Murithi, (Londres, Royaume-Uni : I. B. Tauris & Co. Ltd, 2018).

gestation².

Ce climat international tel qu'il prévaut à l'heure actuelle met en lumière une réalité politique, financière et opérationnelle inéluctable, à savoir le fait qu'aucune organisation ne peut, à elle seule, prévenir les conflits et gérer les crises³. Il est par conséquent essentiel de se demander comment elles peuvent coordonner leur action, tirer parti de leurs avantages comparatifs, et assurer la cohésion entre leurs stratégies politiques. Mais alors qu'il existe de nombreux textes portant sur la collaboration entre ces organisations dans le domaine du maintien de la paix (à savoir les opérations de paix des Nations Unies et celles menées par l'UA en vue de soutenir la paix), ceux qui concernent d'autres dimensions du partenariat sont comparativement moins nombreux⁴.

C'est pour cette raison que les auteurs du présent rapport ont jugé utile d'examiner l'évolution du partenariat stratégique établi entre l'ONU et l'UA, en accordant une attention particulière à l'approche qu'elles adoptent dans la prévention des conflits et la gestion des crises. Le grand intérêt manifesté pour cette question trouve également son origine dans les délibérations qui ont abouti, en avril 2017, à la création du Cadre commun ONU-Union africaine pour un partenariat renforcé en matière de paix et de sécurité, et qui ont mis l'accent sur la nécessité, pour l'ONU et l'UA, de tirer pleinement parti de leur complémentarité et de leur interdépendance pour régler les conflits d'une manière globale⁵. Cette structure sert de point de référence pour replacer dans leur contexte et examiner les événements récents concernant ce partenariat aux niveaux politique, stratégique et opérationnel. En conséquence, le présent document n'a pas pour objet d'évaluer la mise en œuvre de ce cadre, mais d'étudier plutôt des aspects essentiels de la dynamique du partenariat susceptibles de promouvoir la cohérence politique et la

coordination opérationnelle.

Le présent rapport, qui a été établi en se fondant sur les résultats de recherches documentaires approfondies et sur plus de 40 entretiens menés en 2019 avec des diplomates en poste à New York et Addis-Abeba, des fonctionnaires de l'ONU et de l'UA, et des experts indépendants, comprend quatre sections principales. La première porte sur le partenariat entre l'ONU et l'UA au niveau des États Membres, en particulier dans le cadre du Conseil de sécurité et du CPSUA. La deuxième a trait aux aspects opérationnels du partenariat dans diverses entités de l'ONU et de l'UA. La troisième contient une évaluation de questions thématiques pressantes à prendre en compte pour la prévention des conflits et la gestion des crises, et examine la façon dont elles ont été abordées pour renforcer la collaboration entre les deux organisations. La dernière section énonce les recommandations adressées principalement à l'ONU et à l'UA, ainsi qu'à leurs États Membres.

Dynamique entre les États Membres

La relation entre le Conseil de sécurité des Nations Unies et le Conseil de paix et de sécurité de l'UA (CPSUA), organes dotés de pouvoirs décisionnels en ce qui concerne les questions de paix et de sécurité, est un facteur essentiel pour le fonctionnement du partenariat entre l'ONU et l'UA. La relation politique et opérationnelle entre les deux conseils s'est considérablement développée depuis la tenue de leur première consultation conjointe en 2007. La présente section évalue le partenariat établi entre les deux conseils en fonction de la dynamique interne de chacun d'entre eux, ainsi que les façons dont ils engagent le dialogue entre eux. Elle porte aussi sur le rôle joué par les trois membres africains non permanents du Conseil de

2 Assemblée générale des Nations Unies et Conseil de sécurité, *Rapport du Groupe consultatif d'experts sur l'examen du dispositif de consolidation de la paix*, document des Nations Unies A/69/968-S/2015/490, 30 juin 2015.

3 Bien que la Charte des Nations Unies confie au Conseil de sécurité la responsabilité première de maintenir la paix et la sécurité internationales, elle prévoit également que des dispositifs régionaux peuvent jouer un rôle de premier plan, ce qui positionne l'UA à un niveau tel qu'elle constitue un interlocuteur important.

4 Arthur Boutellis et Paul D. Williams, « Peace Operations, the African Union, and the United Nations: Toward More Effective Partnerships in Peace Operations », *International Peace Institute*, avril 2013. Pour une analyse plus approfondie du partenariat ONU UA sur les questions liées au maintien de la paix, voir les contributions de Paul D. Williams et Solomon A. Derso, « Saving Strangers and Neighbors: Advancing UN-AU Cooperation on Peace Operations », *International Peace Institute*, février 2015; Cedric de Coning, « Peace Enforcement in Africa: Doctrinal Distinctions between the African Union and United Nations », *Contemporary Security Policy* 38, n° 1 (2017); Gustavo de Carvalho, « To Improve Peacekeeping, UN and AU Need to Improve Partnership », *International Peace Institute*, juin 2018; Paul D. Williams, « Global and Regional Peacekeepers: Trends, Opportunities, Risks and a Way Ahead », *Global Policy* 8, n° 1 (2017); Paul D. Williams et Arthur Boutellis, « Partnership Peacekeeping: Challenges and Opportunities in the United Nations-African Union Relationship », *African Affairs* 113, n° 451 (2014).

5 *Cadre commun ONU-Union africaine pour un partenariat renforcé en matière de paix et de sécurité*, New York, 19 avril 2017, p. 1.

sécurité (le groupe A3) et examine la manière dont les méthodes de travail des conseils déterminent ou limitent la portée et l'efficacité du partenariat. Enfin, elle met en lumière la dynamique des partenariats triangulaires de l'ONU et de l'UA avec les communautés économiques régionales (CER) et les mécanismes régionaux (MR).

DYNAMIQUE EN JEU AU NIVEAU DES DEUX CONSEILS

Le CPSUA est le seul organe constitué d'États Membres qui, à l'échelle du continent, engage régulièrement un dialogue avec le Conseil de sécurité d'une manière structurée et systématique, de sorte qu'il occupe une position privilégiée par rapport à d'autres organismes multilatéraux⁶. Les priorités du partenariat en matière de prévention des conflits, de gestion des conflits et de maintien de la paix sont énoncées dans divers communiqués du CPSUA, résolutions du Conseil de sécurité, déclarations présidentielles, rapports du Secrétaire général de l'ONU et du Président ou de la Présidente de la Commission de l'UA, et procès-verbaux de réunions (voir Annexe). L'établissement d'une relation entre les deux conseils remonte à une époque précédant la date à laquelle le CPSUA est devenu opérationnel en 2004, lorsque le Groupe de travail spécial du Conseil de sécurité pour l'Afrique (actuellement connu sous le nom de Groupe de travail spécial sur la prévention et le règlement des conflits en Afrique) a recommandé, en 2002, que le Conseil favorise une interaction périodique avec l'organe qui allait devenir son homologue⁷.

Ce partenariat est toutefois caractérisé par une tension palpable à tous les niveaux; en effet, s'il est vrai que les deux conseils sont de plus en plus interdépendants, il n'en reste pas moins qu'ils continuent d'entretenir une relation qui est fondamentalement déséquilibrée du point de vue

des pouvoirs, de l'autorité, des ressources et du statut politique. Alors que le Conseil de sécurité protège jalousement la primauté de son mandat de maintenir la paix et la sécurité internationales, la légitimité politique croissante dont jouit l'UA et sa capacité d'action politique en font l'un des moteurs des activités entreprises à l'échelle du continent tout entier en vue d'y promouvoir la paix et la sécurité⁸.

Bien que cette tension se manifeste fréquemment à l'occasion des opérations de paix entreprises sur le continent (en particulier lors de celles qui sont autorisées et menées par l'UA; voir encadré 1), les conseils ont réussi à coopérer plus efficacement à la prévention des conflits et à la gestion des crises. Dans un grand nombre de cas, ils se préoccupent des mêmes situations (50 pour cent des réunions consacrées à un pays par le Conseil de sécurité en 2018 ont porté sur l'Afrique), de sorte qu'ils sont bien placés pour engager un dialogue entre eux⁹. Lorsqu'il s'agit d'entreprendre des efforts de gestion de crise impliquant l'exercice de bons offices et une médiation politique, le Conseil de sécurité considère souvent que l'UA et les CER jouent le rôle de premiers intervenants¹⁰. Dans de tels cas, le CPSUA charge l'UA (souvent en coordination avec la CER compétente) de jouer un rôle de chef de file, le Conseil de sécurité faisant fonction de garant politique pour garder à un niveau approprié l'attention de la communauté internationale et la pression à exercer. Cette répartition informelle des tâches est déterminée par de nombreux facteurs, au nombre desquels le fondement normatif de plus en plus important dont dispose l'UA pour mettre l'accent sur la résolution pacifique des conflits et la bonne gouvernance. La légitimité comparative dont jouit l'UA en tant qu'institution africaine lui permet aussi d'instaurer un dialogue d'une manière plus

6 Le CPSUA est « l'organe décisionnel permanent de l'UA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits ». Il est constitué de 15 membres sélectionnés pour assurer une représentation régionale équitable, pour un mandat de deux ou trois ans. Chaque membre jouit de droits de vote égaux. Pour de plus amples renseignements, voir Union africaine, « Le Conseil de paix et sécurité », consultable à l'adresse <https://au.int/fr/cps>.

7 Conseil de sécurité, *Recommandations présentées au Conseil de sécurité par le Groupe de travail spécial sur la prévention et le règlement des conflits en Afrique*, document des Nations Unies S/2002/979, 30 août 2002.

8 La responsabilité principale incombant au Conseil de sécurité dans le cadre de l'exercice de son mandat est énoncée dans le *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine*, Addis-Abeba, 29 juillet 2002, article 17.1.

9 Pour de plus amples renseignements sur les dossiers dont les deux conseils sont saisis, voir Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix, « Aperçu de la pratique du Conseil de sécurité en 2018 », disponible à l'adresse <https://unite.un.org/sites/unite.un.org/files/app-schighlights-2018/index.html#agenda>; Assemblée de l'Union africaine, *Rapport du Conseil de paix et de sécurité sur ses activités et état de la paix et de la sécurité en Afrique*, document de l'UA portant la cote *Assembly/AU/7(XXXI)*, 2 juillet 2018.

10 Conseil de sécurité, 8546^e séance, document des Nations Unies S/PV.8546, 12 juin 2019; 8473^e séance, document des Nations Unies S/PV.8473, 12 juin 2019; 8314^e séance, document des Nations Unies S/PV.8314, 18 juillet 2018; 8044^e séance, document des Nations Unies S/PV.8044, 12 septembre 2017.

proactive et d'exercer une pression politique plus intense sur certaines parties (en particulier sur celles qui expriment des réserves quant à l'établissement d'un dialogue direct par le Conseil de sécurité).

Le partenariat ONU UA établi pour promouvoir le processus de paix en République centrafricaine (RCA) montre comment cette relation entre les deux conseils peut donner des résultats positifs. En juillet 2017, le CPSUA a donné des instructions pour que soit lancée l'Initiative africaine pour la paix et la réconciliation en RCA. Dans le cadre de cette initiative, il a, de concert avec la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEAC), fourni un soutien politique à la Commission de l'UA pour l'aider à assurer le succès de ses efforts de médiation entre le Gouvernement centrafricain et 14 groupes armés¹¹. Le Conseil de sécurité a également soutenu cette initiative africaine en chargeant la mission de l'ONU en RCA (MINUSCA) d'accorder un degré de priorité élevé aux efforts de médiation entrepris au niveau local pour appuyer la première phase du processus entrepris et fournir un soutien logistique¹². Suite au lancement d'un processus de médiation parallèle par le Soudan pendant le deuxième semestre de 2018 (avec le soutien de la Russie), les membres des deux conseils ont contribué à unifier les deux processus en janvier 2019. Cela a permis à l'ONU et à l'UA d'aider les parties au conflit à aboutir à un accord de paix en février 2019¹³. En dépit de l'important capital politique investi par les membres des deux conseils, ils n'ont pas réussi à satisfaire aux normes de l'ONU et de l'UA en ce qui concerne la participation des femmes aux processus de paix, ni à celles visant à assurer que les accords de paix soient conçus de façon à prendre pleinement en compte la

nécessité d'éviter de lutter contre les violences sexuelles¹⁴.

Les deux conseils ont également démontré la complémentarité de leur action à l'occasion de crises politiques déclenchées par des changements anticonstitutionnels de gouvernement. Le protocole relatif à la création du CPSUA comprend une disposition en vertu de laquelle il est interdit aux membres qui procèdent à de tels changements anticonstitutionnels de gouvernement de participer à toutes les activités de l'UA, ce qui constitue un outil juridique et politique souple dont ne dispose pas le Conseil de sécurité¹⁵. Cette disposition a été utilisée en réaction à des crises qui se sont produites à Madagascar, en Égypte et au Soudan, entre autres, et elle offre au CPSUA des moyens d'action renforcés et la possibilité d'intervenir rapidement¹⁶. Intégré aux principes normatifs de l'UA, cet outil stratégique confère à cette dernière un avantage comparatif lorsqu'il s'agit pour elle d'intervenir dans des crises politiques¹⁷.

En dépit des mandats solides confiés à ces deux conseils, des fonctions exécutives qu'ils exercent, et de leurs pouvoirs de convoquer des réunions sur la paix et la sécurité internationales, leurs décisions sont déterminées par leur dynamique politique interne, de sorte qu'il leur est difficile de parvenir à un consensus. La cohésion entre le Conseil de sécurité et le CPSUA est généralement compromise quand un ou plusieurs des cinq membres permanents du Conseil de sécurité servent leurs intérêts nationaux ou tentent d'imposer la volonté de cet organe sans tenir dûment compte des positions adoptées par les membres du CPSUA. Ce problème est particulièrement apparent quand on examine la façon dont les États Membres des deux conseils maintiennent leur contrôle informel sur certains dossiers. Avec le système de rédaction des

11 Communiqué DCCXXXVII (21 novembre 2017) du Conseil de paix et de sécurité de l'UA, document de l'UA PSC/PR/COMM(DCCXXXVII).

12 Résolution 2448 du Conseil de sécurité (13 décembre 2018), document des Nations Unies S/RES/2448; Conseil de sécurité, 8378^e séance, document des Nations Unies S/PV.8378, 23 octobre 2018.

13 International Crisis Group, « Making the Central African Republic's Latest Peace Agreement Stick », juin 2019, p. 6.

14 Conseil de paix et de sécurité de l'UA, Communiqué de presse, document de l'UA PSC/PR/BR.(DCCCIII), 19 octobre 2018; Résolution 1325 du Conseil de sécurité (31 octobre 2000), document des Nations Unies S/RES/1325; Résolution 2467 du Conseil de sécurité (23 avril 2019), document des Nations Unies S/RES/2467; Conseil de sécurité, *République centrafricaine — Rapport du Secrétaire général*, document des Nations Unies S/2019/498, 17 juin 2019.

15 *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine*, Addis-Abeba, 9 juillet 2002, article 7 g); *Déclaration de Lomé de juillet 2000 sur le cadre pour une réaction de l'OUA aux changements anticonstitutionnels de gouvernement*, Lomé, 11 juillet 2000.

16 À la suite des changements anticonstitutionnels de gouvernement intervenus au Burkina Faso et au Soudan, les communiqués diffusés par le CPSUA n'ont pas sanctionné immédiatement les pays en cause; au lieu de cela, ils ont appelé l'attention sur la menace de sanctions pour faire appliquer les réformes nécessaires. Solomon Dersso, « Could the African Union Be the Entity That Could Save the Day? » World Peace Foundation, 12 avril 2016.

17 Issaka K. Souaré, « The African Union as a Norm Entrepreneur on Military Coups d'État in Africa (1952–2012): An Empirical Assessment », *Journal of Modern African Studies* 52, no 1 (2014).

résolutions en vigueur au Conseil de sécurité, les États-Unis, la France et le Royaume-Uni, en particulier, exercent une influence disproportionnée sur les activités consacrées à certains points de l'ordre du jour¹⁸. La composition régionale du CPSUA (selon un mode consistant à attribuer trois sièges à chacune des cinq régions du continent) permet aux États Membres de l'UA siégeant au Conseil d'exercer un contrôle *de facto* sur les débats relatifs aux pays faisant partie de leur région. Ces pratiques informelles donnent à certains États Membres la possibilité d'encourager, de restreindre ou d'influencer fortement les délibérations portant sur les dossiers au sein des conseils et entre eux.

La crise libyenne montre bien à quel point les divergences marquées entre les deux conseils réduisent le potentiel d'action commune. Les membres du Conseil de sécurité et du CPSUA ont depuis longtemps des points de vue divergents sur la crise libyenne, qui remontent à l'époque de leur désaccord au sujet de la résolution 1973 (2011) du Conseil de sécurité et de l'intervention orchestrée par l'OTAN qui y a fait suite et a abouti au renversement du Président Muammar Qaddafi. En dépit des efforts déployés par le Secrétariat et la Commission de l'UA pour mieux coordonner leurs activités en Libye au cours des dernières années, et malgré la position unifiée adoptée par le CPSUA, les intérêts politiques des États Membres les plus influents au sein du Conseil de sécurité ont fait obstacle à l'élaboration d'une stratégie commune¹⁹. Ces tensions sont particulièrement marquées à l'occasion des désaccords qui se produisent au sujet de la proposition de l'UA tendant à nommer un envoyé spécial conjoint de l'ONU et de l'UA, poste dont la création ne suscite qu'un faible enthousiasme politique au sein du Conseil de sécurité²⁰. Cette dynamique est devenue si problématique qu'en mai 2019, le Secrétaire général de l'ONU et le Président de la Commission de l'UA ont explicite-

ment signalé « qu'il était nécessaire d'élaborer une feuille de route unique pour la Libye, tout en reconnaissant les rôles complémentaires des deux organisations et des acteurs régionaux »²¹.

Les différences observées en termes de capacités et de marge de manœuvre sur le plan diplomatique entre les États Membres des deux conseils peuvent également limiter leur coopération²². Il arrive souvent que les États Membres africains qui siègent à un conseil puis à l'autre selon un système de rotation disposent de capacités et d'une marge de manœuvre moindres, pour gérer leurs programmes de travail respectifs, par rapport aux cinq membres permanents du Conseil de sécurité, ou par comparaison avec des États Membres tels que l'Afrique du Sud, l'Algérie ou le Nigeria, qui siègent régulièrement au CPSUA et, occasionnellement, au Conseil de sécurité. En outre, les membres élus non africains du Conseil de sécurité ne sont pas toujours dotés de missions d'observation spécifiques auprès de l'UA ou d'une présence diplomatique forte à Addis-Abeba, de sorte qu'il leur est parfois difficile de bien comprendre la dynamique de leur organe homologue dans le traitement de dossiers précis, ou encore ses méthodes de travail.

Un autre facteur susceptible de compromettre la coopération est l'impression de plus en plus répandue que le CPSUA est en train de perdre graduellement son influence et sa crédibilité sur le continent. Cette impression trouve en partie son origine dans le fait que le rôle joué par certains États Membres de l'UA en dehors du cadre du CPSUA est de plus en plus important, notamment par le biais d'initiatives multilatérales parallèles, d'interventions bilatérales, et des activités de l'Assemblée de l'UA et de la troïka de l'UA²³. Elle est également due à la tendance du CPSUA à adopter une approche plus conservatrice. Certaines parties prenantes ont interprété la décision prise

18 Security Council Report, « The Penholder System », 21 décembre 2018.

19 Peter Fabricus, « Resurrected Haftar Scuttles UN and AU Libyan Peace Efforts », Institute for Security Studies, 12 avril 2019; Communiqué DCCCXXXIX (9 avril 2019) du Conseil de paix et de sécurité de l'UA, document PSC/PR/COMM(DCCCXXXIX de l'UA); « Final Communiqué of the AU Troika Committee and the AU High-Level Committee on Libya », Le Caire, 23 avril 2019; entretiens avec des fonctionnaires de l'ONU et de l'UA, New York et Addis-Abeba, mars et avril 2019.

20 Union africaine, *Conclusions de la réunion du Comité de haut niveau de l'Union africaine (UA) sur la Libye*, Niamey, 7 juillet 2019.

21 Secrétaire général de l'ONU et Président de la Commission de l'UA, « Note to Correspondents: Joint Communiqué of the Third African Union–United Nations Annual Conference », 6 mai 2019.

22 Le CPSUA a, dans ses documents de fondation, prévu des dispositions explicites destinées à éviter ce problème. Voir *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine*, Addis-Abeba, 9 juillet 2002, article 2h).

23 La troïka de l'UA est une configuration institutionnelle comprenant les Présidents actuel, entrant et sortant de l'Union, et a pour mandat d'assurer la continuité et la mise en œuvre efficace des décisions de la Conférence.

par le CPSUA au sujet du Burundi en janvier 2016, lorsque la Conférence des chefs d'État et de gouvernement a, à toutes fins pratiques, infirmé une décision antérieure prise par le CPSUA au niveau des ambassadeurs comme constituant un tournant dans la tendance amorcée par le Conseil en faveur de l'adoption d'une telle approche²⁴. Cette impression a persisté même dans les cas où le CPSUA intervient d'une manière plus proactive dans d'autres dossiers tels que ceux du Soudan ou de la Gambie²⁵. Cette dynamique a compliqué la mise en œuvre du principe de subsidiarité entre l'UA et les CER. Elle a également eu un impact direct sur le partenariat entre les deux conseils; dans un contexte où le CPSUA s'efforce de maintenir le rôle de chef de file qu'il joue en montrant la voie à suivre pour gérer les conflits multilatéraux, le Conseil de sécurité louvoie entre les dissensions politiques internes sur l'opportunité (ou la manière) de remédier aux crises en cours en Afrique. Cette dynamique est particulièrement manifeste dans les crises que certains membres du Conseil de sécurité considèrent comme des affaires « internes » qui, par leur nature même, ne constituent pas des menaces à la paix et la sécurité internationales.

Cette dynamique se manifeste clairement au Cameroun, qui connaît actuellement des troubles civils, une insurrection armée, des violations des droits de l'homme et des flambées de violence sexiste²⁶. En dépit du protocole de fondation du CPSUA, qui a porté création de cet organe, en partie en tant que mécanisme collectif d'alerte rapide, il n'a jusqu'à présent porté officiellement son attention sur aucun des événements survenus au Cameroun, et il semble peu probable qu'il le fasse dans un avenir proche²⁷. Dans le même ordre d'idées, s'il est vrai que des diplomates de certains

États Membres du Conseil de sécurité se préoccupent de la détérioration de la situation dans ce pays et ont pour mandat d'en débattre en la considérant du point de vue régional et en évoquant les problèmes qu'elle présente pour les femmes, la paix et la sécurité, d'autres préféreraient que le CPSUA se déclare clairement prêt à assumer un engagement politique avant de la faire inscrire à l'ordre du jour du Conseil de sécurité; les membres de cet organe n'ont été en mesure de débattre indirectement de la situation observée au Cameroun que dans le cadre d'une séance organisée selon la formule Arria²⁸. Compte tenu des mesures limitées prises par les deux conseils, d'autres initiatives diplomatiques ont vu le jour, notamment le lancement d'un processus de facilitation par le Gouvernement suisse et l'organisation d'un colloque sous l'égide du Forum africain²⁹.

Fonction du groupe A3 en tant que passerelle entre les conseils

Les trois membres africains élus du Conseil de sécurité (groupe A3) constituent un bloc politique jouant un rôle crucial au sein du Conseil de sécurité et offrent la possibilité de rapprocher les deux conseils dans leur analyse des situations et leur action. S'il est vrai que les États africains se sont vu attribuer trois sièges au Conseil de sécurité après que le nombre de ses membres a été porté à 15 en 1966, le groupe A3 joue un rôle plus actif depuis que le CPSUA est devenu opérationnel en 2004³⁰. Le groupe A3 a été formellement chargé par la Conférence de l'UA de promouvoir les positions adoptées par le CPSUA et de soutenir les activités entreprises par la Commission de l'UA, notamment en ce qui concerne les déclarations publiques qu'elle adresse au Conseil de sécurité et la négociation de ses résolutions et documents finaux³¹. Les membres du groupe A3 engagent

24 Le débat engagé sur cette question a porté sur la façon dont les États Membres de l'UA interprétaient les articles 4 h) et 4 j) du Protocole du CPSUA quant à la question de savoir si la décision d'intervenir dans un État Membre de l'UA pouvait être prise exclusivement au niveau des ambassadeurs en poste auprès du CPSUA. Pour de plus amples informations, voir Paul D. Williams, « Special Report: The African Union's Coercive Diplomacy in Burundi », *IPI Global Observatory*, 18 décembre 2015; « Special Report, Part 2: The AU's Less Coercive Diplomacy on Burundi », *IPI Global Observatory*, 16 février 2016.

25 Entretiens avec des experts indépendants, avril 2019; International Crisis Group, « A Tale of Two Councils: Strengthening AU-UN Cooperation », juin 2019, p. 9.

26 Human Rights Watch, « Cameroon: Events of 2018 », 2019; « Cameroon: Security Forces Kill Civilians, Rape Woman », juillet 2019.

27 Institute for Security Studies, « Why the PSC Should Discuss Cameroon », avril 2019.

28 « Arria-Formula Meeting of the UN Security Council », Télévision en ligne des Nations Unies (UN Web TV), 13 mai 2019, disponible à l'adresse <http://webtv.un.org/watch/arria-formula-meeting-of-the-un-security-council/6036271424001>; entretiens avec des diplomates en poste à l'ONU, mars et avril 2019.

29 « Switzerland Mediates in Cameroon Crisis », SwissInfo, 28 juin 2019; « Africa Forum to Convene a Symposium on Cameroon », *Africanews*, 7 juillet 2019.

30 Bien que la Charte des Nations Unies et les résolutions de l'Assemblée générale prévoient que cinq sièges combinés au Conseil de sécurité soient attribués à des « États d'Afrique et d'Asie », la pratique informelle appliquée par les États Membres de l'ONU consiste à attribuer trois de ces cinq sièges à des États d'Afrique. Voir la résolution 1991 de l'Assemblée générale (17 décembre 1963), document des Nations Unies A/RES/1991(XVIII), et Security Council Report, « Security Council Elections 2019 », mai 2019.

31 Conférence de l'UA, *Décision sur les activités du Conseil de paix et de sécurité et l'état de la paix et de la sécurité en Afrique*, document de la Conférence de l'UA Assembly/AU/Dec.598(XXVI), janvier 2016.

régulièrement un dialogue entre eux (chacun jouant le rôle officieux de coordonnateur du groupe A3 pendant un tiers de l'année), et les représentants permanents faisant partie de ce groupe reçoivent des comptes rendus mensuels établis par de hauts responsables de l'UA et de l'ONU³².

Au sein du Conseil de sécurité, le groupe A3 exerce une influence particulièrement importante sur la gestion des dossiers relatifs à l'Afrique. Les positions unifiées adoptées sur les questions de fond par ce groupe, encore renforcées par les positions clairement énoncées par le CPSUA, confèrent un caractère légitime et crédible aux stratégies politiques ou approches du Conseil de sécurité en ce qui concerne l'Afrique. Dans le

même ordre d'idées, les divergences exprimées publiquement au sein du groupe A3 peuvent obliger d'autres membres dudit conseil à reconsidérer leur point de vue. Ce problème s'est manifesté de manière évidente après la déclaration collective faite à la presse par le groupe A3 et la rencontre avec des représentants des médias qu'elle a organisée sur le Soudan, l'objectif poursuivi étant « d'appeler l'attention sur les inquiétudes que le CPSUA ressent au sujet de cette question », et d'inciter ainsi le Conseil de sécurité à soutenir la position de l'UA dans les négociations portant sur le renouvellement du mandat de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD)³³.

Tableau 1. Pays africains siégeant au Conseil de sécurité de l'ONU (2004-2019)³⁴

Année	Pays (<i>Les pays dont le nom est en caractères gras siègent également au CPSUA</i>)		
2004	Algérie	Bénin	Angola
2005	Algérie	Bénin	Tanzanie
2006	Ghana	République du Congo	Tanzanie
2007	Ghana	République du Congo	Afrique du Sud
2008	Burkina Faso	Libye	Afrique du Sud
2009	Burkina Faso	Libye	Ouganda
2010	Nigeria	Gabon	Ouganda
2011	Nigeria	Gabon	Afrique du Sud
2012	Maroc ³⁵	Togo	Afrique du Sud
2013	Maroc	Togo	Rwanda
2014	Nigeria	Tchad	Rwanda
2015	Nigeria	Tchad	Angola
2016	Sénégal	Égypte	Angola
2017	Sénégal	Égypte	Éthiopie
2018	Côte d'Ivoire	Guinée équatoriale	Éthiopie
2019	Côte d'Ivoire	Guinée équatoriale	Afrique du Sud

32 Entretiens avec des diplomates en poste à l'ONU et des fonctionnaires de cette organisation, New York, mars et avril 2019; Amani Africa Media and Research Services, « Insights on the Peace & Security Council: Amani Africa Seminar Report on the Role of the African Non-Permanent Members (A3) of the UN Security Council », mars 2019.

33 « Conférence de presse organisée par les membres africains (A3) du Conseil de sécurité des Nations Unies (Côte d'Ivoire, Guinée équatoriale et Afrique du Sud) sur la situation au Soudan à l'occasion de la rencontre avec la presse tenue à l'initiative du Conseil de sécurité », 6 juin 2019, disponible à l'adresse www.southafrica-newyork.net/pmun/statements%202019/UNSC_A3_20190606.html; Jerry Matthews Matjila, commentaires informels adressés aux médias sur la situation au Soudan, New York, 6 juin 2019, disponible à l'adresse <http://webtv.un.org/watch/jerry-matthews-matjila-south-africa-on-the-situation-in-sudan-security-council-media-stakeout-6-june-2019/6045477934001>; Daniel Forti, « Security Council Pauses UNAMID's Drawdown while Core Transition Questions Remain », *IPI Global Observatory*, 3 juillet 2019.

34 D'après Williams et Boutellis, « Partnership Peacekeeping ».

35 Le Maroc est devenu membre de l'UA en 2017.

Le groupe A3 exerce également une fonction d'une grande utilité vis-à-vis des sept autres membres élus du Conseil de sécurité. Par rapport aux cinq membres permanents, les membres élus ne disposent souvent pas de la présence diplomatique nécessaire pour prendre directement le pouls de la situation dans les territoires touchés par des conflits en Afrique. Les analyses effectuées par le groupe A3 et le CPSUA aident les autres membres élus en comblant le déficit d'informations, en fournissant des indications supplémentaires et en définissant des positions différentes de celles qui sont exposées dans les rapports du Secrétaire général. De nombreux membres non africains élus du Conseil de sécurité ont signalé qu'ils souhaitent souvent suivre l'orientation donnée par le groupe A3 lorsqu'il s'agissait de réagir à des situations problématiques en Afrique³⁶.

Toutefois, la dynamique en jeu parmi les membres du groupe A3, ainsi que les relations qu'ils entretiennent avec d'autres États Membres, peut avoir une incidence sur la façon dont le Conseil de sécurité tire parti, en définitive, du partenariat élargi qu'il a établi avec le CPSUA. Le problème qu'il importe de résoudre en priorité consiste à remédier aux divergences susceptibles d'apparaître entre les membres du groupe A3 dans la gestion de dossiers particuliers. Chaque membre de ce groupe a ses propres intérêts nationaux à cœur et peut décider que leur promotion est plus importante que l'adhésion à la position adoptée par l'UA. Les cinq membres permanents du Conseil, ainsi que les membres non africains élus, ont également exercé des pressions sur le groupe A3 pour qu'il vote dans un sens ou dans l'autre, à la manière d'un ballon dans un jeu de « football politique »; pour citer les propos d'un diplomate, les membres du groupe A3 permettent d'exploiter un important capital politique quand ils sont de notre côté, et constituent des cibles qu'il convient de « diviser pour régner » quand ils ne le sont pas³⁷. C'est cette dynamique qui a été en jeu à l'occasion des négociations qui ont porté, en décembre 2018, sur une résolution du Conseil de sécurité visant à

approuver l'utilisation de contributions statutaires des États Membres de l'Organisation des Nations Unies pour financer partiellement, au cas par cas, des opérations de soutien à la paix autorisées et dirigées par l'UA (voir encadré 1)³⁸.

En ce qui concerne les dossiers relatifs à l'Afrique, le groupe A3 n'a exprimé un vote par division que dans huit cas possibles sur 298 entre janvier 2010 et août 2019 (voir tableau 2). Trois des votes en question concernaient le Sahara occidental, qui continue de représenter un problème politique complexe pour l'UA et les États Membres africains de l'ONU en raison d'allégeances historiques et des exercices d'équilibre géopolitique à effectuer, une dynamique rendue encore plus complexe par l'admission du Maroc à l'UA en 2017³⁹. L'Égypte s'est abstenue de participer aux votes relatifs à la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS) et au Burundi en faisant valoir que le Conseil de sécurité ne respectait pas le principe des activités de maintien de la paix selon lequel le consentement de l'État hôte était nécessaire pour que des déploiements puissent avoir lieu⁴⁰. Les abstentions de voter sur les régimes de sanctions envisagés au Soudan du Sud et en Somalie et Érythrée ont été justifiées en faisant valoir que le Conseil de sécurité agissait sans « synchroniser ou coordonner sa position » avec celle du CPSUA⁴¹.

Bien que de telles dissensions au sein du groupe A3 soient rares, elles se sont produites plus fréquemment au cours des quatre dernières années qu'au cours des cinq années précédentes, ce qui explique pourquoi des pressions plus intenses ont été exercées sur les membres de ce groupe pour les inciter à rester unifiés. Et bien que les votes sur les résolutions du Conseil de sécurité constituent des moyens directement observables de déterminer quand des dissensions se produisent au sein du groupe A3, les divergences exprimées à huis clos pourraient avoir une incidence sur le libellé des résolutions ou d'autres documents finaux, ou encore empêcher qu'ils soient jamais présentés.

36 Entretiens avec des diplomates en poste à l'ONU, New York, mars et avril 2019.

37 Amani Africa Media and Research Services, « Insights on the Peace & Security Council ».

38 Entretiens avec des diplomates en poste à l'ONU, New York, mars et avril 2019.

39 La République arabe sahraouie démocratique est un État Membre de l'UA. Institute for Security Studies, « Africa's Divisions over Western Sahara Could Impact the PSC », avril 2019.

40 Conseil de sécurité, 7754e séance, document des Nations Unies S/PV.7754, 12 août 2016; 7752e séance, document des Nations Unies S/PV.7752, 29 juillet 2016.

41 Conseil de sécurité, 8273e séance, document des Nations Unies S/PV.8273, 31 mai 2018.

Encadré 1. Le partenariat entre le Conseil de sécurité et le CPSUA peut-il surmonter le problème du financement des opérations de soutien à la paix?

En décembre 2018, le groupe A3 a (sur instructions du CPSUA) parrainé un projet de résolution visant à obtenir que le Conseil de sécurité approuve l'utilisation de contributions statutaires des États Membres de l'Organisation des Nations Unies pour financer partiellement, au cas par cas, des opérations de soutien à la paix autorisées et dirigées par l'UA. Cette initiative visait à remédier à un problème crucial survenu au sein du partenariat ONU UA et à tirer parti des progrès accomplis suite à l'adoption des résolutions 2320 (2016) et 2378 (2017) du Conseil de sécurité⁴². Les mesures proposées pour remédier à ce problème ont bénéficié du soutien quasi unanime des membres du Conseil de sécurité et ont été prônées en partie par les États-Unis pendant le mandat du Président Barack Obama; ce pays a toutefois inversé sa position en 2017 après l'élection de Donald Trump. Ce revirement a été à l'origine d'un désaccord au sein du Conseil de sécurité et entre les deux conseils vu la déception ressentie par ceux qui avaient espéré, mais en vain, que les contributions statutaires des États Membres de l'ONU seraient un moyen viable de rendre plus prévisible et durable le financement des opérations de soutien à la paix dirigées par l'UA.

Des versions préliminaires de la résolution ont fait l'objet de négociations en novembre et décembre 2018, des amendements importants leur ayant été apportés dans le cadre des tentatives entreprises pour aboutir à un consensus. Les compromis consentis lors de l'élaboration d'un texte consistaient notamment à limiter la mesure dans laquelle les contributions statutaires en question seraient utilisées pour financer les opérations de soutien à la paix dirigées par l'UA, ainsi que l'élimination de toutes les références à l'expression « opérations d'appui à la paix mandatées par l'UA ». Ces compromis visaient à neutraliser la menace, brandie par les États-Unis, d'opposer son veto à la résolution, ce qui, si elle s'était concrétisée, aurait porté atteinte au partenariat ONU UA. En dépit de ces négociations, le vote prévu sur cette résolution n'a pas eu lieu parce que les États-Unis ont maintenu leur menace d'opposer leur veto, et parce que la France a tenté d'ajouter un passage qui donnait l'impression d'édulcorer le texte de la résolution au-delà de ce qui était acceptable⁴³. Le CPSUA a, depuis lors, relancé l'examen de cette question pour qu'elle soit analysée de manière plus approfondie, et a demandé à la Commission de l'UA de formuler des recommandations sur l'orientation future à adopter.

L'échec des négociations, dans lesquelles les deux organisations et leurs États Membres avaient investi un capital politique considérable, a laissé un goût amer et a été une source d'incertitude au sujet de l'une des principales priorités du partenariat. Les États Membres ont pris l'habitude de considérer que la question du financement était un obstacle auquel se heurtait le partenariat ONU UA en dépit de l'existence de nombreux autres domaines propices à une fructueuse collaboration.

Une façon de résoudre ce dilemme pourrait consister à obtenir que l'ONU et les parties prenantes de l'UA coopèrent en vue de rendre pleinement opérationnel le Fonds de l'Union africaine pour la paix, qui est destiné à couvrir à concurrence de 25 % le budget de l'UA relatif à la paix et à la sécurité⁴⁴. Créé en novembre 2018, ce fonds dépend non seulement des crédits prélevés sur le budget ordinaire de l'UA et des contributions des États Membres, mais aussi de celles qui sont versées par le secteur privé et la société civile du continent. Compte tenu de l'importance que revêt un financement prévisible et durable, l'ONU et les parties prenantes de l'UA devraient attribuer le plus haut degré de priorité au Fonds pour la paix afin de contre-carrer les effets négatifs de l'échec des négociations de décembre 2018 et d'œuvrer à l'établissement des modalités de financement d'une approche plus globale vis-à-vis de la paix et de la sécurité en Afrique, en veillant à ce qu'elles tiennent compte des opérations de paix, de la diplomatie préventive et des efforts de médiation nécessaires.

42 Security Council Report, « Debate and Resolution on Strengthening the UN-AU Partnership », 17 novembre 2016.

43 Security Council Report, « Vote on Draft Resolution on the Financing of AU Peace Support Operations », 18 décembre 2018.

44 Commission de l'UA, *African Union Handbook 2019*, p. 79.

Tableau 2. Cas dans lesquels un vote divisé a eu lieu au sein du groupe A3 au sujet de résolutions adoptées par le Conseil de sécurité en ce qui concerne des dossiers relatifs à l'Afrique

Résolution du Conseil de sécurité	Thème	Membres du groupe A3 qui se sont abstenus de voter
Résolution 2468 (2019)	Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental	Afrique du Sud
Résolution 2440 (2018)	Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental	Éthiopie
Résolution 2428 (2018)	Soudan du Sud (sanctions)	Éthiopie
Résolution 2418 (2018)	Soudan du Sud (sanctions)	Guinée équatoriale, Éthiopie
Résolution 2414 (2018)	Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental	Éthiopie
Résolution 2385 (2017)	Somalie et Érythrée (sanctions)	Égypte
Résolution 2304 (2016)	Mission des Nations Unies au Soudan du Sud	Égypte
Résolution 2303 (2016)	Burundi	Angola, Égypte

Un autre problème est dû aux disparités qui existent, au sein du groupe A3, sur le plan des capacités et ressources diplomatiques. Bien que des pays africains relativement puissants fassent souvent fonction de chefs de file informels pour les membres de ce groupe, les capacités diplomatiques limitées dont disposent les missions de certains d'entre eux auprès de l'ONU les ont amenés à renoncer à participer au traitement de certains dossiers, ce qui a alourdi le fardeau supporté par les autres, qui ont alors été contraints de faire face aux obligations collectives assumées par l'ensemble du groupe. Des capacités limitées peuvent également restreindre l'aptitude des membres du groupe A3 à coordonner les positions à adopter en matière de politique étrangère et à promouvoir des positions africaines collectives simultanément dans leur capitale respective, à Addis-Abeba et à New York; dans certains cas, des États Membres n'ont pas réussi à présenter des positions cohérentes sur des points inscrits à l'ordre du jour des réunions auxquelles ils participaient lorsqu'ils siégeaient simultanément au CPSUA et au Conseil de sécurité⁴⁵.

Un dernier problème est dû au degré de compré-

hension inégal, au sein du CPSUA, de la dynamique politique et des méthodes de travail du Conseil de sécurité et, par extension, des pressions subies par le groupe A3. Des efforts ont été entrepris par le CPSUA, le groupe A3 et la Commission de l'UA en vue de coordonner et d'harmoniser leurs approches, notamment en permettant aux délégations du groupe A3 en poste à Addis-Abeba de participer à certaines séances de l'UA tenues à huis clos et en organisant un séminaire annuel entre les membres du groupe A3 et du CPSUA. Toutefois, étant donné que les membres du groupe A3 ne sont pas tenus de siéger simultanément au CPSUA, certains interlocuteurs ont donné à penser qu'ils n'exercent pas toujours une influence au sein du CPSUA en tant que bloc, ce qui réduit les effets que ces efforts pourraient avoir.

Réunion consultative annuelle conjointe

La réunion consultative annuelle conjointe entre les membres du Conseil de sécurité et du CPSUA, qui a eu lieu pour la première fois en 2007, est la démonstration la plus visible du partenariat établi entre les deux conseils. Tenue en alternance entre Addis-Abeba et New York, elle s'est avérée utile

45 Entretiens avec des diplomates en poste à l'ONU et des fonctionnaires de l'ONU et de l'UA, New York et Addis-Abeba, mars et avril 2019.

pour le partage de données d'analyse et l'élaboration de messages communs, mais elle n'a pas produit chaque fois des résultats clairs, communs et viables. Bien que les réunions tenues au cours des premières années aient porté essentiellement sur les méthodes de travail, celles qui ont eu lieu entre 2011 et 2015 ont également traité de dossiers propres à certains pays, ce qui a alourdi leur ordre du jour et a dilué les échanges de vues. Pour rectifier cette dynamique, à partir de 2016, les deux conseils ont organisé un séminaire informel pour permettre la tenue de débats thématiques avant la consultation formelle et donner aux participants la possibilité d'échanger des vues sur des questions propres à certains pays. Au cours des dernières années, le CPSUA a également organisé ses propres réunions préparatoires préalablement à la tenue de la consultation annuelle, ce qui reflète l'importance qu'il accorde à ce processus⁴⁶. Les diplomates qui ont participé à ces échanges de vues estiment qu'ils sont francs, constructifs et utiles⁴⁷.

Bien que la consultation annuelle soit désormais institutionnalisée, les délibérations qui ont lieu dans ce cadre ne constituent pas toujours le point de départ d'une action coordonnée et conjointe. Des tensions structurelles déterminent l'orientation des débats de la réunion, ce qui est reflété d'une manière particulièrement éloquent par son titre officiel : Les « membres » du Conseil de sécurité participent à une réunion avec « le CPSUA », ce qui est attribuable à une distinction faite à dessein, motivée par la réticence des membres du Conseil de sécurité à créer un précédent susceptible de donner l'impression que le CPSUA était désormais traité en tant qu'égal⁴⁸. Ces tensions sont également reflétées par les observations exprimées par certains diplomates et fonctionnaires, selon lesquels le CPSUA a systématiquement adopté des

positions communes sur diverses situations de conflit, tandis que les membres du Conseil de sécurité font valoir la position adoptée par leur pays⁴⁹. En outre, suite à l'évolution de la nature de ces réunions, elles ont accordé progressivement plus d'importance à la forme qu'au fond; le processus d'organisation de la consultation a été décrit par beaucoup comme « [trop] compliqué et fastidieux », les négociations portant sur l'élaboration de l'ordre du jour ayant tendance à s'étaler sur plusieurs mois⁵⁰.

L'absence de toute mesure concrète destinée à assurer le suivi des communiqués à diffuser sur le résultat de ces réunions est un autre problème tenace, encore exacerbé par les tractations que mènent les États Membres sur le contenu de chaque texte pendant sa négociation. Les communiqués diffusés après les réunions annuelles de 2016 et 2017 n'ont été publiés sous leur forme définitive que plusieurs mois après la clôture des débats, en grande partie en raison de désaccords sur le libellé à adopter au sujet de questions propres à certains pays⁵¹. Outre le fait que les communiqués ont été publiés avec un certain retard, ils ne sont considérés comme documents susceptibles de donner lieu à des mesures concrètes ni par le Conseil de sécurité, ni par le CPSUA, et aucune allusion n'y est faite, que ce soit dans les résolutions subséquentes du Conseil de sécurité ou dans les communiqués ultérieurs du CPSUA⁵².

La réunion tenue à New York en juillet 2018, qui a constitué l'une des consultations les plus fructueuses, permet de se faire une idée précise des avantages et lacunes présentés par cette façon de procéder. Des délégués de l'Éthiopie et de la Suède ont collaboré efficacement avec l'UA pendant des mois, en grande partie animés par la volonté politique de leurs gouvernements et tirant parti des

46 Conseil de paix et de sécurité de l'UA, « Préparation de la 12e réunion annuelle consultative conjointe avec le Conseil de sécurité de l'ONU : Examen et adoption du projet de programme de travail provisoire du CPS pour le mois d'août 2018 », 10 juillet 2018.

47 Entretiens avec des diplomates en poste à l'ONU, New York, mars et avril 2019.

48 Certaines parties prenantes ont estimé que cet aspect ne constituait plus un facteur important de tension politique. Voir Williams et Boutellis, « Partnership Peacekeeping »; Entretiens avec des fonctionnaires de l'UA, Addis-Abeba, avril 2019.

49 Entretiens avec des diplomates en poste à l'ONU et des fonctionnaires de l'ONU et de l'UA, New York et Addis-Abeba, mars et avril 2019.

50 Entretiens avec un diplomate en poste à l'ONU, mars 2019; Security Council Report, « Consultative Meeting between Members of the Council and the AU », 23 mai 2011.

51 Le communiqué relatif à la consultation annuelle de 2016 a été retardé par les négociations entreprises au sujet du libellé à adopter en ce qui concerne le Burundi et la Somalie; celui qui a été consacré à la consultation annuelle de 2017 a été retardé pour les mêmes raisons, cette fois en ce qui concerne le Soudan du Sud et le financement des opérations de soutien à la paix dirigées par l'UA. Voir Security Council Report, « Annual Meeting with Members of the AU Peace and Security Council », 18 juillet 2018.

52 C'est ce qui s'est effectivement produit, alors même que le Conseil de sécurité avait demandé clairement qu'un meilleur suivi soit assuré au sujet de ces communiqués dans sa résolution 2033 (2012). Entretiens avec des diplomates en poste à l'ONU et des fonctionnaires de l'ONU et de l'UA, New York et Addis-Abeba, mars et avril 2019; entretiens avec un chercheur indépendant, Addis-Abeba, avril 2019.

relations personnelles qu'ils avaient établies entre eux⁵³. Dans le cadre de cette réunion préparatoire, une délégation composée d'experts est venue d'Addis-Abeba pour convenir de l'ordre du jour et rédiger le communiqué à l'avance, ce qui représentait un complément bienvenu aux efforts entrepris pour mener à bien le processus ainsi entrepris⁵⁴. (Il vaut la peine de noter que le communiqué final a été ratifié le même jour que la réunion.)⁵⁵ Celle-ci a porté sur trois questions urgentes, à savoir les répercussions de la réforme de l'ONU sur le partenariat ONU UA, l'initiative de l'UA intitulée « Faire taire les armes », et le financement par l'ONU des opérations de soutien à la paix dirigées par l'UA, et ce sont les débats portant sur les deux dernières d'entre elles qui ont orienté directement l'action du Conseil de sécurité au cours des mois suivants⁵⁶. Il convient toutefois de signaler que même si les participants aux consultations formelles ont concentré leur attention sur les situations en République démocratique du Congo (RDC) et au Soudan du Sud, cela n'a eu aucune influence directe sur la façon dont les deux conseils ont examiné ces situations⁵⁷.

En raison de la dynamique en jeu dans les réunions consultatives conjointes, les deux conseils se révèlent souvent incapables d'aligner les stratégies qu'ils envisagent pour faire face à de nouvelles crises et pour collaborer au repérage des problèmes qui risquent d'apparaître à l'avenir. Cependant, l'évolution positive des démarches qu'ils ont entreprises sur la voie d'une action davantage axée sur les résultats et d'un engagement renforcé vis-à-vis de la consultation annuelle donnent toutes les raisons d'espérer que l'impulsion donnée pour l'avenir sera de plus en plus forte.

Transformation d'une relation privilégiée en un engagement soutenu

S'il est vrai que la consultation annuelle contribue à pérenniser le partenariat, les diplomates et fonctionnaires connaissant bien les rouages de l'ONU comme ceux de l'UA ont souligné la nécessité de promouvoir la collaboration, par des contacts plus fréquents et soutenus, entre les membres des deux conseils afin de mieux prévenir et gérer les crises⁵⁸. Il devrait être possible d'y arriver en ajustant les méthodes de travail existantes, y compris celles du Conseil de sécurité, en particulier dans les cas où il s'agit de questions intéressant l'UA et le CPSUA (voir encadré 2), notamment dans trois domaines, à savoir les programmes de travail établis chaque mois, les exposés et les visites conjointes.

Étant donné que les deux conseils délibèrent de nombreuses questions thématiques similaires ou se rapportant à certains pays, ils peuvent tirer parti des possibilités de mieux aligner leurs programmes de travail mensuels. Au cours des années précédentes, le Président du Conseil de sécurité et son homologue du CPSUA avaient l'habitude d'échanger leurs projets de programmes de travail. Bien que cette pratique ait été interrompue pendant quelques années, le Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine (BNUUA) l'a remise en vigueur en mars 2019 sous la présidence commune de la France et de l'Allemagne, alors que le Nigéria assurait la présidence du CPSUA⁵⁹. Des exemples positifs de cette pratique sont l'exposé présenté par le Conseil de sécurité sur le Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel (UNOWAS) en juillet 2019, et le débat organisé un jour plus tard par le CPSUA sur la Mission de l'Union africaine pour le

53 L'Éthiopie assurait la présidence du Groupe de travail spécial sur la prévention et le règlement des conflits en Afrique, qui a pour mandat d'organiser la réunion annuelle entre les deux conseils. La Suède assurait la présidence du Conseil de sécurité à l'époque où les consultations ont eu lieu.

54 Conseil de sécurité, *Renforcement du partenariat entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union africaine sur les questions de paix et de sécurité en Afrique, notamment sur les activités du Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine*, document des Nations Unies S/2018/678, 6 juillet 2018, par. 60; Conférence de l'Union africaine, *Rapport du Conseil de paix et de sécurité sur ses activités et l'état de la paix et de la sécurité en Afrique*, document de l'UA portant la cote Assembly/AU/7(XXXI), 2 juillet 2018, par. 11; Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine (BNUUA), « Paix et sécurité en Afrique : une priorité des Nations Unies et de l'Union africaine », juillet 2018.

55 Entretiens avec des diplomates en poste à l'ONU et des fonctionnaires de l'ONU et de l'UA, New York et Addis-Abeba, mars et avril 2019.

56 Security Council Report, « Vote on Draft Resolution on the Financing of AU Peace Support Operations »; résolution 2457 du Conseil de sécurité (27 février 2019), document des Nations Unies S/RES/2457.

57 Résolution 2459 du Conseil de sécurité (15 mars 2019), document des Nations Unies S/RES/2459; résolution 2463 du Conseil de sécurité (29 mars 2019), document des Nations Unies S/RES/2463; communiqué du Conseil de paix et de sécurité de l'UA DCCCCVIII (19 novembre 2018), document de l'UA PSC/PR/COMM(DCCCCVIII); communiqué du Conseil de paix et de sécurité de l'UA DCCC (10 octobre 2018), document de l'UA PSC/PR/COMM.3(DCCC).

58 Entretiens avec les diplomates en poste à l'ONU et des fonctionnaires de l'ONU et de l'UA, New York et Addis-Abeba, mars et avril 2019.

59 Entretien avec des fonctionnaires de l'ONU, New York, avril 2019.

Encadré 2. Libellé utilisé au sujet de l'UA dans la *Note sur la pratique du Conseil de sécurité*⁶⁰

X. Dialogue avec les États non membres du Conseil et les autres organes

« 93. Le Conseil souligne qu'il importe d'améliorer la coordination, la coopération et l'échange d'informations entre les principaux organes de l'Organisation des Nations Unies, et en particulier entre le Conseil lui-même, l'Assemblée générale, le Conseil économique et social et le Secrétariat, ainsi qu'avec d'autres organismes compétents comme la Commission de consolidation de la paix et les organisations régionales, notamment l'Union africaine, et réaffirme que la relation entre les principaux organes de l'Organisation est une relation de synergie et de complémentarité, conforme aux fonctions, pouvoirs, attributions et compétences respectifs que leur confère la Charte et strictement respectueuse de ceux-ci...

97. À cet égard, les membres du Conseil de sécurité soulignent l'importance des réunions consultatives annuelles conjointes et des dialogues informels avec les membres du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, s'agissant d'échanger des vues sur les moyens de renforcer la coopération et le partenariat en faisant fond sur les progrès accomplis. Les dates, le lieu, le programme de travail, les modalités et les textes issus de ces réunions seront arrêtés par voie de consultations entre les deux conseils...

XI. Missions du Conseil de sécurité

122. Dans un souci de synergie et d'efficacité, les membres du Conseil de sécurité conviennent d'envisager d'envoyer sur les lieux de conflits en Afrique des missions conjointes du Conseil de sécurité et du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine. Les modalités de ces missions seront examinées et convenues au cas par cas par les deux conseils ».

Mali et le Sahel (MISAHEL). En 2018, l'Éthiopie (en tant qu'État assurant la présidence du Groupe de travail spécial sur la prévention et le règlement des conflits en Afrique) a proposé d'institutionnaliser les échanges mensuels qui avaient lieu entre les présidents des deux conseils⁶¹.

Bien que cette initiative destinée à favoriser les échanges d'informations soit utile, deux questions sont à l'origine des difficultés à surmonter pour aligner les deux programmes de travail d'une manière plus cohérente. En premier lieu, les cycles d'établissement des rapports imposés pour les opérations de paix de l'ONU déterminent en grande partie le programme de travail mensuel du Conseil de sécurité. Bien qu'ils soient rigides et ne soient pas alignés sur l'évolution des événements sur le terrain, ces cycles déterminent souvent les dates auxquelles le Conseil de sécurité doit examiner certaines questions et, par voie de conséquence, les dates auxquelles le CPSUA peut participer aux débats concernant ces questions à New York (bien qu'un alignement des programmes de travail ne signifie pas automatiquement que les

débats de fond tenus dans un conseil alimenteront ceux qui auront lieu dans l'autre). En second lieu, la conception de l'ordre du jour de chaque conseil et l'ordonnancement des points à examiner est une tâche qui incombe en grande partie à son président, de sorte que les consultations dépendent fortement de sa décision d'en prendre ou non l'initiative⁶². La résolution de ces questions exige une planification coordonnée et proactive.

Les exposés présentés périodiquement aux deux conseils par de hauts responsables de l'ONU et de l'UA aident également à entretenir l'interaction entre les deux organisations. Le BNUUA présente régulièrement des exposés au CPSUA au nom du Secrétaire général de l'ONU et facilite l'élaboration et la présentation de tels exposés par les envoyés spéciaux de l'ONU et les représentants spéciaux du Secrétaire général. Dans le même ordre d'idées, la Mission permanente d'observation de l'Union africaine auprès de l'ONU présente des exposés au Conseil de sécurité au nom de la Commission de l'UA et facilite la tâche des envoyés et représentants spéciaux de l'UA chargés de l'élaboration de ces

⁶⁰ Conseil de sécurité, *Note du Président du Conseil de sécurité*, document des Nations Unies S/2017/507, 30 août 2017.

⁶¹ Organisation des Nations Unies, « Divisions among Security Council Members Continue to Impede Work of Sanctions Committees, Other Subsidiary Bodies, Chairs Stress in Annual Briefing », communiqué de presse, 17 décembre 2018.

⁶² Entretien avec un fonctionnaire de l'ONU, New York, avril 2019.

exposés (notamment au moyen de visioconférences). Par exemple, des fonctionnaires de l'ONU ont présenté des exposés au CPSUA à 179 reprises entre 2016 et juillet 2019⁶³. Mais alors que le Conseil de sécurité traite de questions liées à l'Afrique de manière disproportionnée (35 pour

cent des réunions qu'il a tenues en 2018 ont porté sur une situation posant problème sur ce continent), l'UA a occupé le second rang parmi les organisations régionales qui ont présenté le plus grand nombre d'exposés au cours de cette période (voir Tableau 3).

Tableau 3. Nombre d'exposés présentés au Conseil de sécurité par des organisations intergouvernementales régionales (article 39) (janvier 2014 – juin 2019)⁶⁴

Organisation	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Union africaine (UA)	11	15	20	14	22	16	98
Union européenne (UE)	35	30	35	30	31	15	176
Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)	4	6	5	6	3	6	30
Ligue des États arabes (LEA)	2	4	4	1	5	5	21
Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD)			3	5	4		11
Organisation des États américains (OEA)		1	5	1	1		8
Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC)			1		1	1	3
Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)			1		1		2
G5 Sahel					2		2
Secrétariat du Commonwealth			1				1
Organisation du Traité de sécurité collective (OTSC)			1				1
Communauté d'Afrique de l'Est (CAE)				1			1
Conseil de coopération du golfe (CCG)		1					1
Commission du Golfe de Guinée (CGG)						1	1
Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL)	1						1
Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT)					1		1
Organisation pour la démocratie et le développement économique (GUAM)				1			1
Organisation de la coopération islamique (OCI)		1					1
Organisation de Shanghai pour la coopération (OSC)			1				1
Total général	53	58	76	59	71	45	362

63 Voir les rapports du Secrétaire général sur le *Renforcement du partenariat entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union africaine sur les questions de paix et de sécurité en Afrique, et notamment sur les activités du Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine* de 2016 (document des Nations Unies S/2016/780, 13 septembre 2016, par. 13); 2017 (document des Nations Unies S/2017/744, 30 août 2017, par. 11); 2018 (document des Nations Unies S/2018/678, 6 juillet 2018, par. 59); et 2019 (document des Nations Unies S/2019/759, 19 septembre 2019, par. 61).

64 Conseil de sécurité, *Règlements intérieurs provisoires du Conseil de sécurité*, document des Nations Unies S.96/Rev.7, 1983. Les auteurs ont effectué leurs calculs en utilisant les données fournies par la Division des affaires du Conseil de sécurité, qui relève du Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix.

Un autre moyen d'entretenir un dialogue permanent consiste à organiser des missions conjointes dans les pays et régions touchés par des conflits. Les États Membres ont envisagé la possibilité d'organiser des missions communes du Conseil de sécurité et du CPSUA dès 2002 et ont échangé régulièrement des vues sur cette option depuis au moins 2010⁶⁵. Les deux conseils entreprennent leurs propres missions dans des pays africains chaque année, et le CPSUA a même mené une mission commune en RCA avec le Comité politique et de sécurité de l'Union européenne⁶⁶. En octobre 2019, toutefois, le Conseil de sécurité et le CPSUA n'avaient entrepris aucune mission commune.

Bien que les diplomates et les fonctionnaires en poste à l'ONU et à l'UA n'aient pas cerné avec précision les raisons pour lesquelles des missions communes ne se sont pas matérialisées, ils ont mis en lumière certaines contraintes politiques et logistiques. La volonté proclamée du Conseil de sécurité de jouer un rôle de premier plan en matière de paix et de sécurité internationales et la prérogative que le CPSUA entend faire valoir en affirmant qu'il doit être considéré comme le partenaire égal du Conseil de sécurité en Afrique crée une impasse politique. Cette impasse s'observe également lorsqu'il s'agit de traiter de questions liées à la logistique de missions communes plus élaborées. Bien que les membres du CPSUA aient envisagé la possibilité de définir les modalités à appliquer pour les visites conjointes sur le terrain, celles-ci n'ont pas encore été présentées officiellement à l'un ou l'autre conseil⁶⁷. Il reste encore à déterminer le nombre de représentants et de fonctionnaires qui y participeraient, qui serait chargé d'élaborer le programme de travail, qui paierait, et qui assurerait le contrôle de la logistique

sur le terrain. Ces questions sont particulièrement importantes compte tenu du fait que c'est l'ONU qui soutient les missions sur le terrain menées par le CPSUA, ce qui représente un fardeau opérationnel et symbolique susceptible de contribuer au peu de progrès accompli dans l'organisation de missions communes⁶⁸. Les missions menées par le conseil dépendent également souvent du bon vouloir du président nommé pour tel ou tel mois, qui les utilise autant pour promouvoir les intérêts nationaux de son pays que pour faire progresser les activités du conseil. À moins que les États Membres qui assurent la présidence des deux conseils définissent explicitement, planifient et exécutent une visite commune chez l'un puis chez l'autre, tâche qui exige une solide relation bilatérale, il est peu probable que de telles missions se matérialisent jamais.

Ces tensions ont été évidentes après la visite du Conseil de sécurité au Mali et au Burkina Faso, coorganisée en mars 2019 par l'Allemagne, la Côte d'Ivoire et la France. Bien que le Sahel soit une zone qui suscite des préoccupations pour les deux conseils, cette mission a été conçue exclusivement sous le contrôle du Conseil de sécurité. La Présidente du CPSUA pour mars 2019 a été, avec un certain retard, « invitée à suivre » cette visite en compagnie de la Présidente du comité politique et de sécurité de l'UE⁶⁹; alors que la représentante de l'UE a participé à cette visite, le CPSUA n'a été représenté par personne. Le fait que le CPSUA au complet n'ait pas participé à ce processus dès son début ou n'ait pas été invité à envoyer une délégation complète a donné l'impression que le rôle qu'il aurait pu jouer « n'avait été pris en compte qu'après coup dans le processus considéré dans son ensemble »⁷⁰.

65 Conseil de sécurité, *Recommandations présentées au Conseil de sécurité par le Groupe de travail spécial sur la prévention et le règlement des conflits en Afrique*, document des Nations Unies S/2002/979, 30 août 2002, alinéa g) du par. 2; *Lettre datée du 20 juillet 2010 adressée au Président du Conseil de sécurité par les représentants permanents du Gabon, du Nigéria et de l'Ouganda auprès de l'Organisation des Nations Unies*, document des Nations Unies S/2010/392, 21 juillet 2010, par. 7.

66 La Division des affaires du Conseil de sécurité, qui relève du Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix, documente tous les rapports établis suite aux missions du Conseil de sécurité. Voir Conseil de sécurité, « Rapports des missions du Conseil de sécurité », consultable au site www.un.org/securitycouncil/content/reports-security-council/fr/-missions. Rien qu'en 2018, le CPSUA a mené des missions sur le terrain en République centrafricaine, au Soudan et au Soudan du Sud. Voir Conférence de l'Union africaine, *Rapport du Conseil de paix et de sécurité sur ses activités et état de la paix et de la sécurité en Afrique*, document de l'UA portant la cote Assembly/AU/7(XXXI), 2 juillet 2018; Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine et comité politique et de sécurité de l'Union européenne, « Communiqué de presse commun de la mission conjointe sur le terrain du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine et du Comité politique et de sécurité de l'Union européenne en République centrafricaine », 9 mars 2018.

67 Entretien avec un ancien diplomate en poste à l'ONU, Addis-Abeba, avril 2019.

68 Conseil de sécurité, *Renforcement du partenariat entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union africaine sur les questions de paix et de sécurité en Afrique, et notamment sur les activités du Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine — Rapport du Secrétaire général*, document des Nations Unies S/2018/678, 6 juillet 2018, par. 4.

69 Conseil de sécurité, 8492e séance, document des Nations Unies S/PV.8492, 27 mars 2019.

70 Entretiens avec des diplomates en poste à l'ONU, New York, mars 2019.

LE PARTENARIAT TRIANGULAIRE ENTRE L'ONU, L'UA ET LES ORGANISMES SOUS-RÉGIONAUX

Il est difficile d'évaluer le partenariat ONU UA sur la prévention des conflits et la gestion des crises sans tenir compte du rôle des communautés économiques régionales (CER) et des mécanismes régionaux (MR) du continent⁷¹. Ces organisations occupent une position politique mal définie vis-à-vis de l'UA et de l'ONU. Les CER/MR sont censés faire fonction d'éléments constitutifs de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (un ensemble de mécanismes implantés à l'échelle du continent qui ont pour tâche d'intervenir à tous les niveaux du cycle des conflits) et qui devraient, par conséquent, agir de manière synchronisée avec l'UA, en particulier quand il s'agit de collaborer avec l'ONU⁷². Le chapitre VIII de la Charte des Nations Unies ne fait aucune distinction entre les organisations régionales et sous-régionales, de sorte que l'UA et les CER/MR sont des entités juridiquement comparables vis-à-vis de l'ONU, même si leur mandat, leurs ressources et leurs fondements normatifs sont différents⁷³.

Il en résulte que les partenariats triangulaires entre l'ONU, l'UA et les CER/MR dépendent de la CER ou du MR concerné, des avantages comparatifs qu'elles ou ils présentent, et de la façon dont ils ou elles décident de se comporter vis-à-vis de l'ONU et de l'UA. Des exemples récents mettent en lumière les difficultés à surmonter pour coordonner les interventions de ces trois acteurs opérant ensemble lorsqu'il importe de prévenir une crise ou d'y réagir. Du point de vue du Conseil de sécurité, les messages divergents provenant de l'UA et de certains CER/MR compliquent le recours aux options politiques disponibles. Cette dynamique a pu être observée lorsque se sont manifestées les approches concurrentes qu'ont adoptées, à l'occasion des élections de décembre 2018 en RDC, les membres de la Communauté de développement de

l'Afrique australe (SACD) et les participants à une réunion, convoquée par le Président de la Commission de l'UA, à laquelle ont participé certains chefs d'État et de gouvernement de l'UA⁷⁴.

L'UA encourt également d'importants coûts de transaction lorsqu'elle tente d'aligner ses approches sur celles des CER/MR et de l'ONU. Alors que le CPSUA et la Conférence de l'UA sont censés être les principaux organes chargés de prendre les décisions et d'élaborer les stratégies, les décisions adoptées par les CER/MR et les États Membres de l'UA ont également des retombées sur le partenariat ONU UA. Ce problème est rendu plus complexe encore par l'absence relative de représentants des CER/MR en poste à New York, par rapport à Addis-Abeba; tandis que l'ensemble des CER/MR ont des bureaux de liaison chargés des relations avec l'UA, seules la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) sont dotées de bureaux similaires, bien que leur effectif soit réduit, auprès de l'ONU. Cela facilite la tâche des CER/MR désireux d'exercer une influence sur les débats qui ont lieu à Addis-Abeba, mais la rend plus compliquée lorsqu'il s'agit pour eux d'en faire autant à New York.

SOUTIEN EXTERNE FOURNI PAR LES ÉTATS MEMBRES

Étant donné que le partenariat entre l'ONU et l'UA gagne progressivement en importance, les États Membres qui ne siègent dans aucun des deux conseils s'efforcent de jouer un rôle plus constructif en les soutenant. Les Amis du partenariat ONU UA, groupe informel lancé à l'initiative de l'UA en mai 2019, est un exemple d'effort entrepris dans ce sens. S'il est vrai que la mise sur pied de tels « groupes d'amis », sous l'impulsion de certains États Membres et dans le but d'appeler l'attention sur certains dossiers de manière informelle, est un phénomène fréquent à New York, il faut

71 Les CER et les MR sont des groupements régionaux d'États africains qui engagent régulièrement un dialogue avec l'UA sur la paix et la sécurité, la gouvernance et les priorités du développement. L'UA reconnaît officiellement huit CER en se fondant sur une série de cadres juridiques approuvés. Bien que les MR interviennent de plus en plus souvent dans des domaines similaires, les CER sont beaucoup plus institutionnalisées au sein des cadres de paix et de sécurité de l'UA. Pour de plus amples renseignements, voir Commission de l'UA, *African Union Handbook 2019*, p. 138-150.

72 *Protocole d'accord de coopération dans le domaine de la paix et de la sécurité entre l'Union africaine, les communautés économiques régionales et les mécanismes de coordination des brigades régionales en attente de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique du Nord*, Addis-Abeba, 2 septembre 2007.

73 Département des affaires politiques de l'ONU, *Répertoire de la pratique du Conseil de sécurité, 20e supplément, 2016-2017 — Partie VIII : Accords régionaux*, p. 4, note de bas de page 1.

74 Union africaine, « Communiqué de la réunion consultative de haut niveau de chefs d'État et de gouvernement sur la situation en République démocratique du Congo », 17 janvier 2019; Institute for Security Studies, « Will South Africa Bridge the AU-SADC Divide? » 6 juin 2019.

reconnaître qu'ils sont beaucoup plus rares à Addis-Abeba. Coprésidé en 2019 par la Norvège et le Rwanda, et soutenu par un quartette opérationnel et une équipe de direction informelle, ce groupe d'amis vise à « renforcer l'approche collaborative des États Membres de l'ONU et de l'UA en ce qui concerne les questions relatives à la paix et à la sécurité, ainsi qu'au développement »⁷⁵. Ce groupe offre la possibilité de réunir des délégations du Conseil de sécurité, du CPSUA, des États Membres de l'UA et de partenaires de développement pour leur permettre d'examiner des questions thématiques de manière informelle et de mettre à l'épreuve de nouvelles approches visant à promouvoir le partenariat au niveau opérationnel⁷⁶. Des entretiens préliminaires ont eu lieu sur la possibilité de créer un groupe similaire à New York⁷⁷.

Le Groupe des États d'Afrique à l'Assemblée générale des Nations unies (groupe informel composé d'États Membres africains) offre une autre occasion d'améliorer les relations entre les États Membres qui soutiennent le partenariat ONU UA. Coordonné par l'Observateur permanent de l'UA auprès de l'ONU, il se réunit régulièrement pour examiner toute une série de questions liées à la paix et la sécurité, au développement et à l'action humanitaire, ainsi que pour promouvoir les activités de l'UA et les positions communes des États d'Afrique; le groupe A3 lui fournit chaque mois une note d'information sur la paix et la sécurité⁷⁸. Il est d'autant plus important que les États Membres africains ne se sont pas dotés de groupes officiels représentant le CPSUA ou les CER/MR à New York. Le Groupe des États africains constitue par conséquent une plateforme à partir de laquelle ils peuvent défendre eux-mêmes leurs intérêts, notamment auprès des membres du Conseil de sécurité.

Dynamique entre le Secrétariat de l'ONU et la Commission de l'UA

Au même titre que la relation entre les deux conseils, le partenariat entre le Secrétariat de l'ONU et la Commission de l'UA continue d'être un projet dont l'exécution se poursuit toujours, et il s'est développé au cours des dernières années. L'ONU a collaboré systématiquement avec l'UA depuis la création de cette dernière en 2002, des événements particulièrement notables étant, à cet égard, l'adoption en 2006 du Cadre du Programme décennal de renforcement des capacités pour l'Union africaine et celle, en 2017, du Cadre commun ONU-Union africaine pour un partenariat renforcé en matière de paix et de sécurité (voir encadré 3)⁷⁹. Bien que ce cadre de 2017 constitue le fondement stratégique d'une coopération plus étroite et plus systématique pour l'ensemble des activités relatives à la paix et à la sécurité, le renforcement des relations est assuré, d'une manière tout aussi efficace, par l'élan politique imprimé par les intéressés et les relations personnelles qu'ils entretiennent entre eux.

La présente section contient une analyse des dimensions institutionnelles du partenariat ONU UA et examine leur incidence sur la prévention des conflits et la gestion des crises. Elle examine les mécanismes conçus spécialement pour promouvoir le partenariat, ainsi que les relations de travail entretenues au jour le jour aux sièges et sur le terrain. Enfin, elle examine le rôle des organismes, fonds et programmes des Nations Unies dans le cadre du partenariat ONU UA, ainsi que la manière dont les réformes en cours à l'ONU et la vision du Secrétaire général en matière de prévention des conflits les positionnent pour jouer un rôle plus

75 En 2019, ce quartette comprend le BNUUA, la Commission de l'UA, la Norvège et le Rwanda. Les États Membres siègent selon un système de roulement pour des mandats d'une durée d'un an. Le quartet fait fonction d'épine dorsale du groupe. Le groupe directeur constitué pour 2019 comprend l'Afrique du Sud, l'Égypte, l'Éthiopie, le Kenya, le Nigéria, la RDC et le Sénégal, entre autres. On s'attend à ce qu'il fasse office de caisse de résonance informelle pour le quartette. Entretien avec un diplomate en poste à l'UA, New York, juin 2019; BNUUA, « Strengthening the Collaborative Approach of the UN and AU in Peace, Security, and Development », 21 mai 2019.

76 Entretien avec des fonctionnaires de l'UA, Addis-Abeba, avril 2019; entretiens avec un diplomate en poste à l'UA, New York, juin 2019.

77 Entretien avec un fonctionnaire de l'UA, New York, juin 2019; entretiens avec des fonctionnaires de l'ONU, New York, juillet 2019.

78 Entretien avec des diplomates en poste à l'ONU, New York, mars et avril 2019.

79 Assemblée générale de l'ONU, *Lettre datée du 11 décembre 2006, adressée à la Présidente de l'Assemblée générale par le Secrétaire général*, document des Nations Unies A/61/630, 12 décembre 2006.

Encadré 3. Analyse du Cadre commun ONU-Union africaine pour un partenariat renforcé en matière de paix et de sécurité

Le Cadre commun ONU-Union africaine pour un partenariat renforcé en matière de paix et de sécurité, signé par le Secrétaire général et le Président de la Commission de l'UA en avril 2017, fait fonction de document d'orientation stratégique du partenariat ONU UA en énonçant les principes fondamentaux, domaines thématiques et modalités de fonctionnement convenues. Bien qu'il présente de nombreuses similitudes avec sa version antérieure, signée en 2014 par l'ancien Représentant spécial du Secrétaire général auprès de l'Union africaine, Haile Menkerios, et le Commissaire à la paix et à la sécurité de l'UA, Smaïl Chergui, la version de 2017 est nettement plus détaillée en ce qui concerne les aspects opérationnels et de fond du partenariat, ce qui reflète le renforcement de l'appui politique fourni et les progrès qui ont déjà été accomplis jour après jour.

Quatre « thèmes essentiels » servent de base au Cadre commun, à savoir : prévention et médiation des conflits et instauration d'une paix durable, réactions aux situations de conflit, traitement des causes profondes, et examen et renforcement continu du partenariat. Des paragraphes descriptifs succincts résument les mesures envisagées pour prendre chaque thème en compte. Le cadre définit ensuite les politiques et stratégies à appliquer pour assurer la coordination nécessaire, ainsi que les mécanismes de coopération officiels et officieux à prévoir, notamment en ce qui concerne les consultations stratégiques, les exposés et les visites sur le terrain à organiser avec la participation de fonctionnaires de tous niveaux, des échelons supérieurs aux responsables de secteur.

Certains des thèmes et modalités abordés dans le Cadre commun renforcent l'efficacité de l'action entreprise dans des domaines de collaboration existants, tels que la médiation, le soutien en matière d'alerte rapide, les réunions entre homologues, et les ateliers annuels organisés avec des experts. D'autres questions traitées dans le cadre reflètent une approche plus globale vis-à-vis de la paix et de la sécurité, ainsi que les nouvelles priorités des organisations, telles que la lutte contre le terrorisme et la prévention de l'extrémisme violent, les infrastructures de paix nationales, la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme, l'initiative Faire taire les armes de l'UA, et l'Architecture africaine de gouvernance.

Le Cadre commun est un document d'orientation d'une valeur inestimable pour les organisations, et il reflète fidèlement l'importance du partenariat, des points de vue qualitatif et quantitatif. Les responsables des deux organisations ont toutefois noté qu'il ne devait pas être utilisé pour appliquer des critères rigides en vue de l'évaluation de la santé du partenariat ou de ses effets sur certains pays. Ils ont souligné qu'il importe de maintenir le degré de souplesse nécessaire pour adapter le partenariat à l'évolution de la dynamique des conflits et de la conjoncture institutionnelle. Le BNUUA et la Commission de l'UA ont élaboré en juin 2017 une matrice destinée à faciliter le suivi de la mise en œuvre du cadre.

concret dans le cadre du partenariat au cours des années à venir.

DIRECTION STRATÉGIQUE : LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'ONU ET LE PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DE L'UA

La relation personnelle établie entre le Secrétaire général de l'ONU, António Guterres, et le Président de la Commission de l'UA, Moussa Faki Mahamat, est l'un des principaux moteurs du développement du partenariat au cours des

dernières années. À l'occasion du premier exposé officiel qu'il a présenté au Conseil de sécurité, par coïncidence lors d'un débat ouvert sur la prévention et la médiation des conflits, M. Guterres a promis de soutenir le partenariat en lançant un appel au Conseil de sécurité pour qu'il « s'engage à entreprendre un sursaut diplomatique en faveur de la paix, en partenariat avec les organisations régionales, pour mobiliser toutes les forces capables d'exercer une influence », un engagement dont il a élargi la portée quelques semaines plus tard à l'occasion de son discours d'inauguration du

Sommet de l'UA⁸⁰. Dans le même ordre d'idées, M. Faki a souligné l'importance du partenariat en tant que moyen de remédier aux problèmes complexes liés à la paix et la sécurité en Afrique; il a mis l'accent sur « la nécessité d'une action soutenue en matière de prévention des conflits » et a souligné que « le partenariat entre l'Union africaine et l'ONU a évolué pour permettre de négocier avec créativité une solution aux problèmes de sécurité de l'heure »⁸¹.

MM. Guterres et Faki ont mis à de nombreuses reprises l'accent sur l'importance que revêt le partenariat pour les États Membres et leurs structures administratives. La meilleure illustration de cette importance est le Cadre commun adopté en 2017 pour un partenariat renforcé en matière de paix et de sécurité, qui a été conçu et élaboré avant leur entrée en fonctions mais qui est néanmoins devenu le point d'ancrage des politiques de ces deux dirigeants, pour symboliser le potentiel de renforcement de la coopération⁸². Les diplomates et fonctionnaires en poste à l'ONU et à l'UA ont été unanimes à souligner l'importance que revêt la relation personnelle établie entre les dirigeants, en faisant remarquer que l'attitude qu'ils ont adoptée à l'égard du partenariat transmet un message incontestablement positif⁸³. Cela est reflété par les réunions officielles et entretiens en tête-à-tête qu'ils lui consacrent, notamment en marge d'importants sommets multilatéraux⁸⁴, par des déclarations conjointes sur des situations propres à certains pays⁸⁵, et par les efforts visant à organiser des visites conjointes dans les pays touchés par les conflits⁸⁶. Des conversations informelles ont souvent autant de poids que des réunions officielles, et les deux dirigeants entretiennent des contacts réguliers⁸⁷.

STRUCTURES DU PARTENARIAT : L'ÉQUIPE SPÉCIALE CONJOINTE, LA RÉUNION ANNUELLE ENTRE HOMOLOGUES ET LA CONFÉRENCE ANNUELLE

L'ONU et l'UA se sont dotées de trois mécanismes institutionnels destinés à les aider à aligner leurs positions et à collaborer. Deux d'entre eux, l'Équipe spéciale conjointe ONU UA chargée des questions de paix et de sécurité et la réunion annuelle entre homologues, sont des mécanismes bien établis, tandis que la Conférence annuelle ONU UA est une composante relativement récente du partenariat. L'efficacité et l'impact à long terme de ces mécanismes dépendent de l'engagement politique du Secrétaire général de l'ONU et du Président/de la Présidente de la Commission de l'UA vis-à-vis du partenariat et de la participation conjointe à son action, ainsi que des efforts qu'ils déploient pour susciter le même engagement dans toutes les autres structures de leur organisation. Bien que chaque mécanisme ait ses propres caractéristiques et objectifs, la réunion entre homologues, l'Équipe spéciale conjointe et la Conférence annuelle sont conçues en tant qu'éléments constitutifs d'un processus cohérent et séquentiel; en effet, c'est la réunion entre homologues tenue en février qui jette les bases d'une analyse conjointe et définit les possibilités d'améliorer les interventions communes; les thèmes de discussion qui sont plus délicats et exigent une orientation politique complémentaire sont ensuite confiés à l'Équipe spéciale conjointe pour qu'elle les analyse et les approuve en mars; enfin, les questions les plus sensibles et complexes sont portées à l'attention des hauts responsables à

80 António Guterres, observations faites à l'occasion du débat public du Conseil de sécurité sur le « Maintien de la paix et de la sécurité internationales : prévention des conflits et pérennisation de la paix », New York, 10 janvier 2017, disponible au site www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-01-10/secretary-generals-remarks-maintenance-international-peace-and; observations faites à l'occasion du Sommet de l'UA, Addis-Abeba, le 30 janvier 2017, disponible au site www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-01-30/secretary-general%E2%80%99s-remarks-african-union-summit-delivered.

81 Moussa Faki Mahamat, observations présentées à la 8414e séance du Conseil de sécurité, document des Nations Unies S/PV.8414, 6 décembre 2018.

82 Security Council Report, « Annual Meeting with Members of the AU PSC and Open Debate and Presidential Statement on AU-UN Cooperation », 23 mai 2016.

83 Entretiens avec des diplomates en poste à l'ONU et à l'UA, des fonctionnaires de ces deux organisations, des représentants d'organisations de la société civile et des chercheurs indépendants, New York et Addis-Abeba, mars et avril 2019.

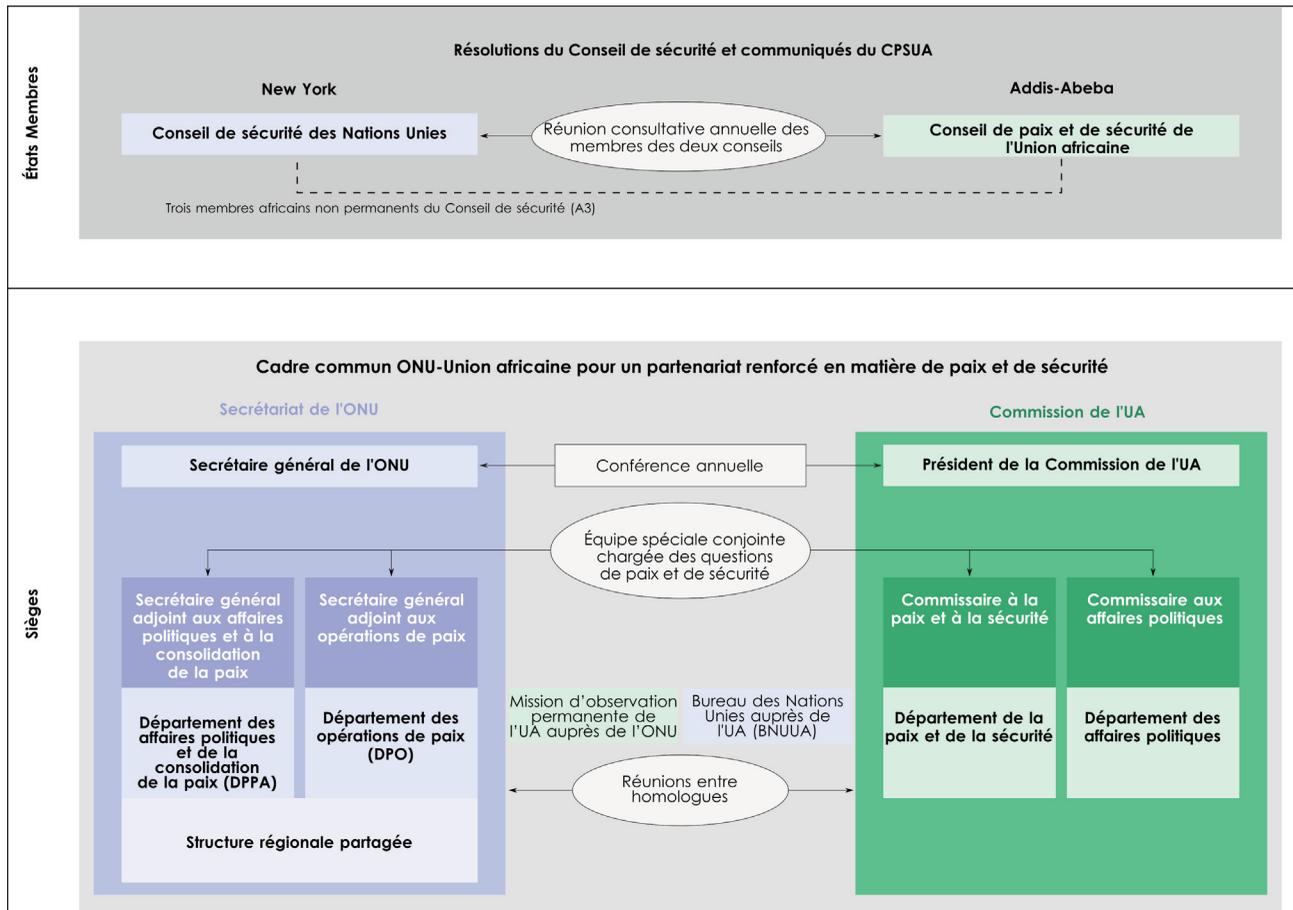
84 Secrétaire général des Nations Unies et Président de la Commission de l'UA, « Déclaration conjointe du Secrétaire général des Nations Unies et du Président de la Commission de l'Union africaine », communiqué de presse, document des Nations Unies SG/2246, 23 septembre 2018; Commission économique pour l'Afrique, « Guterres loue la coopération entre l'ONU et l'UA, la qualifiant d'"atout" », 9 février 2019.

85 Voir les déclarations conjointes faites par le Secrétaire général de l'ONU et le Président de la Commission de l'UA sur la situation au Soudan du Sud (12 janvier 2018), au Kenya (22 octobre 2017) et en Guinée-Bissau (3 février 2017), ainsi que la conférence de presse conjointe donnée par le Secrétaire général de l'ONU, le Président de la Commission de l'UA, le Représentant spécial de l'ONU pour la Libye et le Haut-Représentant de l'UE sur la situation en Libye (31 mars 2019).

86 Ida Sawyer, « DR Congo's Kabila Snubs Senior Diplomats », Human Rights Watch, 10 juillet 2018.

87 Entretiens avec des fonctionnaires de l'ONU, New York, avril et mai 2019.

Figure 1. Organigramme du partenariat ONU UA⁸⁸



l’occasion de la Conférence annuelle tenue en mai.

L’Équipe spéciale conjointe chargée des questions de paix et de sécurité, officiellement créée en septembre 2010, se réunit deux fois par an en marge du Sommet de l’UA et de l’Assemblée générale des Nations Unies⁸⁹. Elle a pour tâche d’examiner les questions thématiques et propres à certains pays, et définit les mesures à prendre par la suite en vue de l’instauration d’une action conjointe entre l’ONU et l’UA⁹⁰. À l’instar de la Conférence annuelle, l’Équipe spéciale conjointe

n’est que l’une des nombreuses instances destinées à faciliter l’interaction entre les dirigeants des deux organisations. M. Jean-Pierre Lacroix, Secrétaire général adjoint aux opérations de paix, et M. Smail Chergui, Commissaire à la paix et à la sécurité de l’UA, ont établi une relation particulièrement étroite grâce à l’Équipe spéciale, ainsi qu’en témoignent les visites conjointes qu’ils ont effectuées dans plusieurs pays, ainsi que la collaboration qu’ils ont entretenue dans le cadre du processus de médiation mené en janvier et février 2019 en RCA⁹¹. Bien que certains interlocuteurs

88 D’après Williams et Boutellis, « Partnership Peacekeeping ».

89 Organisation des Nations Unies et Union africaine, « L’Organisation des Nations Unies et l’Union africaine annoncent la création de l’Équipe spéciale conjointe chargée des questions de paix et de sécurité », communiqué de presse, document des Nations Unies SG/2166-AFR/2044, 25 septembre 2010. Cette équipe est présidée par les Commissaires de l’UA à la paix et à la sécurité et aux affaires politiques, ainsi que par les Secrétaires généraux adjoints aux opérations de paix et aux affaires politiques et à la consolidation de la paix.

90 Secrétaire général de l’ONU, « Note aux correspondants : l’Équipe spéciale conjointe ONU UA chargée des questions de paix et de sécurité tient sa seizième réunion consultative à Addis-Abeba », 15 février 2019.

91 Ils se sont rendus ensemble en RCA (avril 2018, janvier et février 2019, octobre 2019), au Soudan (octobre 2019), au Soudan du Sud (juillet 2018, octobre 2018 et mai 2019), et au Niger et au Tchad (juillet 2018). Rosemary DiCarlo, Secrétaire générale adjointe aux affaires politiques et à la consolidation de la paix, a dirigé la délégation de l’ONU à l’occasion de la visite effectuée conjointement par l’ONU et l’UA en Libye avec le Commissaire Chergui (mars 2019). « UN Calls for Support to Implement Central Africa’s Newly Minted Peace Agreement », *UN News*, 2 février 2019.

aient souligné l'importance du rôle que joue l'Équipe spéciale conjointe en entretenant l'élan qui anime le partenariat, ils ont lancé un appel pour qu'une interaction plus systématique ait lieu entre les deux organisations au niveau des directeurs, et pour que les résultats des mesures prises par l'Équipe et les hauts responsables suscitent une plus forte participation au niveau opérationnel⁹².

La réunion entre homologues, tenue pour la première fois en 2008, fait figure de pierre angulaire de la coopération entre les deux organisations au niveau opérationnel. Elle permet à environ 80 fonctionnaires issus de différents départements et équipes de l'ONU et de l'UA d'échanger des vues sur la dynamique des conflits, sur de nouveaux domaines thématiques de préoccupation, et sur diverses questions intéressant le partenariat (notamment la mise en œuvre du Cadre commun). Chacune de ces réunions aboutit à la formulation d'une série de recommandations destinées à orienter les organisations au cours des mois qui suivront. La réunion de 2019 a été la première à laquelle ont assisté des fonctionnaires en poste au siège des CER/MR (par opposition à leurs bureaux de liaison situés à Addis-Abeba), dont la participation a amélioré la qualité des débats et a permis de réaffirmer l'importance des CER/MR pour le partenariat. Cette réunion joue aussi un rôle dont on ne reconnaît pas suffisamment l'importance au niveau individuel en offrant aux chargés de secteur une occasion exceptionnelle d'interagir avec leurs homologues⁹³.

Les interlocuteurs ont toutefois souligné la nécessité de rehausser le niveau de ces réunions. Certains ont estimé que leur ordre du jour était « trop chargé », en particulier compte tenu du fait qu'elles ne durent que deux jours, ce qui empêche leurs participants d'analyser certaines questions de manière approfondie. Certains ont affirmé que les échanges de vues consistaient surtout en étalages de rhétorique politique plutôt qu'en des débats de fond, et ont fait valoir que toute analyse conjointe

concrète qui en résulte n'est pas assortie d'un accord sur des réponses « axées sur l'action » (ce qui est reflété par le fait que le rapport final met l'accent sur des recommandations techniques plutôt que sur des engagements portant sur des pays précis). Les participants à ces réunions ont également appelé l'attention sur le fardeau logistique et les coûts de transaction qu'elles impliquent à leur organisation (en termes de budgets et de temps à prévoir pour les déplacements), ainsi que sur la capacité limitée des deux organisations à donner suite aux recommandations⁹⁴. La modification de la date prévue pour la tenue de la réunion entre homologues en 2018 suite à la décision de tenir le onzième Sommet extraordinaire de l'UA, qui a désorganisé le calendrier des réunions du partenariat en 2019, montre bien les effets que ce fardeau logistique peut avoir sur le maintien d'un dialogue stratégique⁹⁵.

La Conférence annuelle ONU UA, organisée pour la première fois en avril 2017 lorsque les dirigeants des deux organisations ont signé le Cadre commun, et tenue sous leur présidence conjointe, offre aux hauts responsables l'occasion d'échanger des vues sur des questions thématiques ou propres à certains pays. Bien que cette conférence soit loin d'être la seule réunion qui permette une interaction entre les dirigeants des deux organisations, elle fait fonction d'instance particulièrement propice à l'élaboration d'une orientation stratégique, à la mise au point définitive des initiatives conjointes à prendre, et à la coordination des messages à transmettre. Chaque communiqué est devenu progressivement plus long et plus détaillé, ce qui indique qu'il a fait l'objet de préparatifs s'étalant sur une plus longue période et qu'il porte sur des terrains d'entente plus vastes sur les questions de fond⁹⁶. Bien que les débats portant sur certains pays dépendent souvent de l'évolution de la situation, les communiqués offrent l'occasion de diffuser des messages conjoints sur les priorités relatives aux processus

92 Entretiens avec des fonctionnaires de l'ONU et de l'UA, New York et Addis-Abeba, mars et avril 2019.

93 Ibid.

94 Ibid.; « Rapport sur la douzième réunion consultative ONU UA-CER/MR sur la prévention, la gestion et le règlement des conflits (entre homologues), 11 et 12 mars 2019 » (document interne).

95 Entretien avec un fonctionnaire de l'ONU, New York, avril 2019.

96 Nations Unies, « Communiqué de l'ONU et de l'Union africaine sur la Conférence annuelle tenue à New York », communiqué de presse, document des Nations Unies SG/2239, 19 avril 2017; Secrétaire général de l'ONU, « Note aux correspondants : Communiqué conjoint sur la deuxième Conférence annuelle de l'Union africaine et de l'Organisation des Nations Unies », 9 juillet 2018; Secrétaire général de l'ONU, « Note aux correspondants : Communiqué conjoint sur la troisième Conférence annuelle de l'Union africaine et de l'Organisation des Nations Unies », 6 mai 2019.

politiques inclusifs, à la protection des civils et aux femmes, à la paix et à la sécurité.

LE PARTENARIAT AU JOUR LE JOUR : POURSUITE D'UNE COLLABORATION CONCRÈTE MALGRÉ CERTAINES TENSIONS BUREAUCRATIQUES

Les structures de partenariat officielles ne sont que l'un des éléments en jeu dans les activités collectives de l'ONU et de l'UA. Une grande partie des tâches entreprises quotidiennement dans le cadre de la collaboration en matière de prévention des conflits et de gestion des crises sont exécutées par le biais de leurs structures de paix et de sécurité, à leur siège et sur le terrain. Comme l'a souligné un fonctionnaire, « bien que les réunions officielles soient importantes, ce qui compte surtout est ce qui se passe entre ces réunions, car les mesures prises par les hauts responsables dépendent vraiment de la qualité de l'interaction au jour le jour »⁹⁷. La coopération au niveau opérationnel s'est améliorée au cours des dernières années, à mesure que l'engagement politique manifesté par les hauts responsables des organisations trouve une résonance aux niveaux subalternes, de nombreux chargés de secteur s'efforçant désormais de « faire du rattrapage » pour suivre le rythme de développement rapide du partenariat⁹⁸. Néanmoins, les progrès ainsi observés sont inégaux et varient selon les dossiers traités et les rapports individuels. Les deux organisations continuent de chercher la meilleure manière d'assurer mutuellement la complémentarité de leur action dans la pratique, ainsi que de limiter les tensions bureaucratiques inévitables lorsqu'il s'agit de coordonner les activités de deux grandes organisations.

L'ONU et l'UA disposent d'atouts complémentaires en matière de prévention des conflits et de gestion des crises. L'UA peut souvent faire état d'une plus grande légitimité politique quand elle est appelée à engager un dialogue avec les gouvernements nationaux, ce qui lui permet d'avoir accès à un plus grand nombre de points d'ancrage sur le

plan politique pour intervenir dans une crise dès qu'elle commence à se manifester. Dotée d'un mandat de portée mondiale en vertu duquel elle est chargée d'assurer la paix et la sécurité internationales, et compte tenu de sa présence sur le terrain à divers niveaux (notamment sous la forme d'opérations de paix et d'équipes de pays), l'ONU dispose de capacités opérationnelles logistiques plus vastes et d'un budget plus important et plus prévisible. Ces avantages comparatifs déterminent l'évolution des interactions qui ont lieu au jour le jour.

L'ONU et l'UA disposent de coordonnateurs spécialement affectés à leur partenariat en matière de paix et de sécurité, bien que les capacités de l'ONU soient beaucoup plus institutionnalisées. Le coordonnateur spécial de l'ONU est le (ou la) Sous-Secrétaire général(e) pour l'Afrique, dont le bureau est situé dans la structure régionale partagée du Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix et du Département des opérations de paix, et héberge l'équipe chargée du partenariat avec l'UA, de création récente⁹⁹. Cette équipe contribue à l'organisation d'importantes réunions de l'ONU et de l'UA, au nombre desquelles la Conférence annuelle, les réunions de l'équipe spéciale conjointe et celles qui ont lieu entre homologues. Elle fournit également des analyses politiques aux hauts responsables, assure la liaison entre le Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix, le Département des opérations de paix et leurs homologues de l'UA (y compris les membres de la Mission permanente d'observation de l'UA auprès de l'ONU), et gère des activités de programme conjointes. À l'UA, le coordonnateur spécialement affecté est le chef de la Division Prévention des conflits et alerte précoce, implantée au sein du Département Paix et sécurité. Au contraire du bureau du Sous-Secrétaire général de l'ONU, cette division ne dispose pas d'un mécanisme destiné spécialement à soutenir le partenariat et, au lieu de cela, elle a recours à des fonctionnaires assumant d'autres tâches¹⁰⁰. S'il est

97 Entretien avec un fonctionnaire de l'UA, Addis-Abeba, avril 2019.

98 Entretien avec un fonctionnaire de l'ONU, New York, avril 2019.

99 Les équipes chargées du partenariat avec l'UA, implantées au sein des anciens Départements des opérations de maintien de la paix et des affaires politiques, ont été fusionnées dans le cadre des réformes relatives à la paix et à la sécurité proposées par le Secrétaire général et mises en œuvre en janvier 2019. Voir Assemblée générale des Nations Unies, *Prévisions budgétaires révisées au titre de la réforme du budget-programme de l'exercice biennal 2018-2019 — Rapport du Secrétaire général*, document des Nations Unies A/72/772, 1er mars 2018, par. 69; Groupe de la gestion de l'information du Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix et du Département des opérations de paix, « Organigramme des Départements des affaires politiques et de la consolidation de la paix et des opérations de paix », janvier 2019, disponible à l'adresse https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/dppa-dpo-chart-2019_fr.pdf.

100 Entretiens avec des fonctionnaires de l'UA, Addis-Abeba, avril 2019.

vrai que les divisions de ces départements tiennent régulièrement des réunions de coordination portant notamment sur le partenariat avec l'ONU, elles pourraient cependant mieux coordonner la gestion au jour le jour du partenariat. Tandis que les coordonnateurs de l'ONU et de l'UA se tiennent au courant de l'ensemble des questions sur lesquelles porte le dialogue entre les deux organisations, de nombreuses équipes chargées des activités de fond aux divers niveaux de l'une comme de l'autre entretiennent quotidiennement des contacts plus ou moins étroits avec leurs homologues.

La mise en œuvre du Cadre conjoint pourrait renforcer le partenariat au niveau opérationnel. Il devrait être possible d'améliorer l'efficacité des efforts collectifs de prévention des conflits et de gestion des crises en utilisant plus régulièrement les méthodes de travail définies dans ce cadre, notamment par des exercices de planification communs, des rapports d'analyse conjoints, des visites communes sur le terrain, des messages politiques coordonnés et des déclarations conjointes, et des échanges de personnel¹⁰¹. En dépit de la croissance récente qu'a connue le partenariat, les interactions au niveau opérationnel doivent être plus systématiques. Les responsables ont souligné le fait que l'impulsion animant le partenariat opérationnel ONU UA s'intensifie au cours des semaines précédant une réunion officielle sur le partenariat, mais que les activités entretenant cette impulsion ne sont généralement entreprises qu'en fonction des besoins, et qu'elles sont informelles et non structurées¹⁰². D'autres ont noté qu'il existe de nombreuses occasions (certains allant même jusqu'à laisser entendre qu'il y en a trop) d'engager un dialogue avec leurs homologues, mais qu'elles n'avaient souvent rien à voir avec les stratégies politiques des organisations en ce qui concerne un pays ou une région en particulier.

Depuis de nombreuses années, les relations de travail interpersonnelles renforcent la collaboration entre l'ONU et l'UA. S'il est vrai que cette dynamique interpersonnelle permet d'avoir des

conversations plus ouvertes, elle soulève également des questions au sujet de la viabilité à long terme de la coopération lorsque des mouvements de personnel se produisent. Un autre problème est dû à l'absence de contacts réguliers au niveau des directeurs. Des fonctionnaires ont fait remarquer que les conversations mensuelles entre les directeurs de l'ONU et leurs homologues de l'UA ont connu des hauts et des bas, mais que l'on observe actuellement une nouvelle tendance à relancer la pratique des visioconférences mensuelles entre les coordonnateurs régionaux ou ceux qui s'occupent de certains pays en particulier¹⁰³.

La résolution d'autres problèmes nécessitera probablement une adaptation structurelle. Certains fonctionnaires ont appelé l'attention sur la façon dont les relations entre les États Membres et les bureaucraties de l'ONU et de l'UA affectent le partenariat. Certains ont laissé entendre que le Secrétariat de l'ONU jouit d'une plus grande indépendance par rapport à ses États Membres dans le traitement des questions à gérer au jour le jour, et qu'il peut par conséquent leur consacrer des échanges de vues plus ouverts que l'UA. Par exemple, certains ont eu l'impression que la réticence du CPSUA à aborder les problèmes du Cameroun limitait la portée des exposés présentés par les intervenants du Département Paix et sécurité de l'UA¹⁰⁴. D'autres ont toutefois estimé que le rôle plus actif que la Commission de l'UA joue en rédigeant les communiqués du CPSUA constitue un indicateur reflétant le fait qu'elle exerce une influence plus forte que celle du Secrétariat de l'ONU vis-à-vis du Conseil de sécurité. Cela doit cependant être compris dans un contexte où certains États Membres du CPSUA ne disposent que de ressources et d'une marge de manœuvre plus limitées que celles de leurs homologues siégeant au Conseil de sécurité; il en résulte qu'ils ont besoin d'un soutien technique et administratif plus vigoureux de la part de la Commission de l'UA. En outre, les fonctionnaires faisant partie de cette commission ont plus de latitude pour interpréter les

101 Conseil de sécurité, *Renforcement du partenariat entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union africaine sur les questions de paix et de sécurité en Afrique, notamment sur les activités du Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine — Rapport du Secrétaire général*, document des Nations Unies S/2018/678, 6 juillet 2018; « Dispositif de mise en œuvre (version de juin 2017) pour le Cadre commun ONU UA pour un partenariat renforcé en matière de paix et de sécurité » (document interne).

102 Entretiens avec des fonctionnaires de l'ONU et de l'UA, New York et Addis-Abeba, mars et avril 2019.

103 Ibid.

104 Entretiens avec des fonctionnaires de l'UA, Addis-Abeba, avril 2019; entretiens avec des experts indépendants, New York et Addis-Abeba, mars et avril 2019.

mandats qui leur sont confiés par ses États Membres (compte tenu du rôle prépondérant que joue le Département de paix et de sécurité en soutenant le CPSUA) que leurs collègues de l'ONU, qui exercent leurs fonctions au sein d'une bureaucratie plus rigide.

L'asymétrie entre les capacités et ressources des deux organisations constitue un autre défi structurel à surmonter. Le nombre de membres du personnel de l'ONU qui exercent leurs activités dans les domaines de la paix et de la sécurité est nettement plus élevé qu'à l'UA, et le Département Paix et sécurité de cette organisation dépend davantage de la conclusion de contrats à court terme, principalement en raison d'un manque de fonds¹⁰⁵. Il en résulte que les fonctionnaires de l'UA ne disposent pas de la marge de manœuvre nécessaire pour s'occuper de certaines questions chaque fois que cela leur semble nécessaire, ce qui retarde la mise en commun de données d'analyse et l'examen de mesures d'intervention communes.

Dans le même ordre d'idées, d'énormes disparités au niveau du financement (en termes de programmation comme de logistique) influencent les interactions entre les deux organisations; l'ONU, par exemple, continue de financer de nombreuses initiatives prises conjointement par elle-même et l'UA¹⁰⁶. Il s'agit là de l'une des raisons pour lesquelles l'insistance dont fait preuve la Commission de l'UA pour opérationnaliser le Fonds de l'Union africaine pour la paix est perçue comme un atout important. Bien qu'il soit le plus souvent fait référence à ce fonds dans le contexte des opérations de soutien à la paix de l'UA (voir encadré 1), il affecte deux de ses trois guichets de financement thématique au soutien des capacités institutionnelles et à la médiation et à la diplomatie préventive¹⁰⁷. Même si ce fonds ne fournit qu'une faible part des ressources nécessaires, ce soutien financier supplémentaire renforcerait non seulement les activités que la Commission de l'UA poursuit conjointement avec l'ONU, mais lui conférerait en outre une meilleure capacité

d'exécuter tous ses mandats.

Cette dynamique oblige l'ONU et l'UA à maintenir un équilibre difficile; en effet, d'un côté, l'ONU peut se ranger à l'avis de l'UA eu égard à l'insistance que manifeste cette dernière pour affirmer son appropriation et sa prépondérance politiques, tandis que d'un autre côté, l'UA peut se ranger à l'avis de l'ONU compte tenu du fait que cette dernière a davantage de ressources, capacités et présences dans les pays.

LE RÔLE DE FACILITATEUR JOUÉ PAR LE BNUUA ET LA MISSION PERMANENTE D'OBSERVATION DE L'UNION AFRICAINE

La Mission permanente d'observation de l'UA auprès de l'ONU et le Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine (BNUUA) jouent un rôle d'une importance inestimable en facilitant les interactions de ces deux organisations au jour le jour. Ces bureaux partagent des informations, des données d'analyse et une orientation stratégique, et soutiennent leur engagement administratif et opérationnel. Ils les aident également à établir des relations avec les diplomates et les fonctionnaires, et les représentent régulièrement dans les réunions publiques et les consultations privées. Bien qu'ils aient été créés il y a presque une décennie (la Mission en tant que bureau de représentation en 2009, et le BNUUA en tant que bureau régional en 2010), ce n'est que récemment qu'ils ont acquis une plus grande visibilité et une plus large place à New York et Addis-Abeba, respectivement, non seulement en raison du regain d'attention suscité par le partenariat sur le plan politique, mais aussi suite à l'arrivée de nouveaux dirigeants qui les ont revitalisés dans un cas comme dans l'autre.

La Mission s'efforce d'occuper un espace politique extrêmement vaste à New York malgré des capacités limitées. Elle fait fonction de secrétariat pour le groupe A3, de coordonnateur pour le Groupe des États d'Afrique, de représen-

105 En 2018, le Secrétariat de l'ONU comptait 855 fonctionnaires en poste au siège qui exerçaient leurs activités dans ce qui était alors le Département des opérations de maintien de la paix et le Département des affaires politiques; il faut ajouter à ce chiffre 12 061 membres du personnel déployés en Afrique dans le cadre d'opérations de paix de l'ONU. Assemblée générale de l'ONU, *Composition du Secrétariat : données démographiques relatives au personnel — Rapport du Secrétaire général*, document des Nations Unies A/74/82, 22 avril 2019, p. 18–20. En 2018, la Commission de l'UA avait un effectif de 1 688 fonctionnaires en poste dans ses divers départements et bureaux. Commission de l'UA, *Manuel de l'Union africaine 2018* (Addis-Abeba : Commission de l'UA, 2018), p. 84.

106 Conseil de sécurité, *Renforcement du partenariat entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union africaine sur les questions de paix et de sécurité en Afrique, notamment sur les activités du Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine — Rapport du Secrétaire général*, document des Nations Unies S/2018/678, 6 juillet 2018, par. 59.

107 Commission de l'UA, « Fonds pour la paix », consultable au site <https://au.int/fr/aureforms/fonds-pour-la-paix>.

tante du Président ou de la Présidente de la Commission de l'UA, et de défenseur des intérêts de l'UA et de ses États Membres. Bien que son mandat déborde du cadre de la paix et de la sécurité, son action est particulièrement marquée lorsqu'elle intervient au sujet de questions inscrites à l'ordre du jour du Conseil de sécurité. Fatima K. Mohammed, Observatrice permanente de l'UA, a joué un rôle de tout premier plan en captant l'attention du public pour l'UA à New York¹⁰⁸. La Mission a joué un rôle important en orchestrant l'action qui a abouti à l'adoption de la résolution 2457 du Conseil de sécurité sur l'initiative de l'UA intitulée Faire taire les armes (examinée plus loin dans le présent rapport). Elle coordonne les interactions entre le groupe A3 et les fonctionnaires de l'ONU, notamment en organisant un exposé bimensuel présenté par de hauts responsables de l'ONU sur des points inscrits à l'ordre du jour du Conseil de sécurité¹⁰⁹.

Les contraintes auxquelles la Mission doit faire face sur le plan des capacités limitent toutefois son influence potentielle. Par rapport à l'effectif du BNUUA (56 personnes), elle ne dispose que d'une quinzaine de personnes pour traiter de tous les dossiers du Conseil de sécurité relatifs à la paix et à la sécurité¹¹⁰. Étant donné qu'une grande partie des efforts de la Mission sont axés sur les activités du Conseil de sécurité, elle n'a pas les capacités nécessaires pour porter autant d'attention à d'autres questions pertinentes, notamment à celles qui sont inscrites à l'ordre du jour de la Commission de consolidation de la paix¹¹¹.

Le BNUUA, homologue de la mission créé par l'ONU et établi à Addis-Abeba, a suivi une évolution en phase avec celle du partenariat ONU

UA. Il a pour principal mandat de « renforcer le partenariat entre l'ONU et l'Union africaine dans le domaine de la paix et de la sécurité »¹¹². Bien que l'adoption du Cadre commun en 2017 ait déterminé la vision destinée à orienter le partenariat, les changements inattendus survenus récemment au niveau de la direction du BNUUA ont créé un blocage qui a duré pendant un an et ne commence à se résoudre que maintenant¹¹³. Comme son homologue de l'UA, la Représentante spéciale du Secrétaire général, Mme Hanna Tetteh, présente régulièrement des exposés au CPSUA et participe à des échanges avec des diplomates et de hauts responsables de l'UA.

Depuis que Mme Tetteh est entrée en fonctions, le BNUUA a lancé une stratégie en trois piliers destinée à élargir encore la portée de la coopération déjà étroite qu'elle a établie avec la Commission de l'UA : faire fonction d'interface efficace entre l'ONU et l'UA, informer plus directement les missions diplomatiques basées à Addis-Abeba sur la manière dont le BNUUA soutient le partenariat ONU UA dans les domaines de la diplomatie préventive et de la gestion des conflits, et fournir des données d'analyse sur la façon dont les partenaires basés à Addis-Abeba perçoivent certaines questions relatives à la paix et à la sécurité¹¹⁴. Certains éléments de cette stratégie peuvent être reflétés dans le prochain examen stratégique du BNUUA, qui a été entrepris par le Secrétariat de l'ONU et devrait être achevé dans un proche avenir¹¹⁵.

Le BNUUA augmente également la portée de sa coopération avec les États Membres pour améliorer ses relations avec eux et créer un plus grand nombre de points d'ancrage pour l'ONU. C'est ce

108 Entretiens avec des fonctionnaires de l'ONU et de l'UA, New York et Addis-Abeba, mars et avril 2019.

109 Ibid.; entretiens avec des diplomates en poste à l'ONU, mars 2019.

110 Assemblée générale de l'ONU, *Projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2018-2019*, document des Nations Unies A/74/6, 22 avril 2019, chapitre 5; entretiens avec un fonctionnaire de l'UA, avril 2019; Mission permanente d'observation de l'UA auprès de l'ONU, « Bureau du chef de mission », disponible à l'adresse www.africanunion-un.org/our-team-1.

111 Entretiens avec des fonctionnaires de l'ONU et de l'UA, New York et Addis-Abeba, mars et avril 2019.

112 Organisation des Nations Unies, « UNOAU—Mandate », disponible à l'adresse <https://unoau.unmissions.org/mandate>.

113 Sahle-Work Zewde a pris la succession d'Hailé Menkerios en tant que Chef du BNUUA en juin 2018 et a continué d'exercer ses fonctions de Représentante spéciale du Secrétaire général jusqu'à sa nomination en tant que Présidente de l'Éthiopie en octobre 2018. Le Secrétaire général, M. Guterres, a alors nommé Hanna Tetteh en tant que Représentante spéciale et Chef du BNUUA en décembre 2018.

114 Entretiens avec des fonctionnaires de l'ONU, New York, avril 2019; « Déclaration d'engagements communs concernant les opérations de maintien de la paix des Nations Unies », ouverte à la signature en septembre 2018.

115 L'examen stratégique du BNUUA a été demandé par l'Assemblée générale en 2016 pour donner suite à des propositions visant à reconfigurer son effectif et ses ressources. Le Secrétaire général s'était engagé à mener un tel examen dans un rapport publié en 2016, et le Conseil de sécurité avait exprimé sa satisfaction à ce sujet dans sa résolution 2320 (2016). Le rapport le plus récent publié sur le partenariat ONU UA indique que l'examen sera effectué « au cours des mois à venir ». Conseil de sécurité, *Renforcement du partenariat entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union africaine sur les questions de paix et de sécurité en Afrique, notamment sur les activités du Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine – Rapport du Secrétaire général*, document des Nations Unies S/2019/759, 19 septembre 2019, par. 73.

dont témoigne la campagne entreprise récemment par le BNUUA pour rencontrer les délégations des CER basées à Addis-Abeba¹¹⁶. En outre, le BNUUA et la Commission de l'UA codirigent un groupe transversal sur la prévention des conflits qui se réunit tous les trimestres pour faire un tour d'horizon, examiner les activités conjointes et fournir une orientation stratégique sur des situations préoccupantes régnant dans certains pays; ce groupe est devenu inactif en 2018, mais l'UA et le BNUUA l'ont réactivé en avril 2019¹¹⁷.

COLLABORATION ENTRE LES OPÉRATIONS DE PAIX ET LES ENVOYÉS SPÉCIAUX

Bien que les sièges des deux organisations supervisent l'orientation stratégique du partenariat ONU UA, une grande partie des activités qui s'y rapportent se déroulent entre New York et Addis-Abeba. Les principales manifestations de ce partenariat sur le terrain sont les missions de maintien de la paix et les missions politiques spéciales de l'ONU, qui ont de plus en plus souvent pour objet d'assurer la mise en œuvre de stratégies politiques globales, de même que les opérations et missions de soutien à la paix de l'UA, les visites des représentants spéciaux et les activités des bureaux de liaison. Outre les initiatives prises par l'ONU et l'UA, les CER dépêchent souvent leurs propres envoyés et organisent leurs propres opérations de sécurité.

L'ONU, l'UA et les CER déploient systématiquement des fonctionnaires leur appartenant dans les mêmes pays (voir figure 2). La façon dont elles collaborent et se soutiennent mutuellement dans de tels contextes est par conséquent une manifestation directe du partenariat et de son impact potentiel sur la prévention et la gestion des crises. L'ONU, l'UA et les CER collaborent désormais dans des domaines divers, notamment en soutenant les processus de médiation (au Burundi, au Mali et en RCA), en offrant leurs bons offices et en instaurant un climat de confiance à l'occasion des élections (au Libéria et à Madagascar), en

faisant fonctionner des navettes diplomatiques en période de crise (en Guinée-Bissau et au Soudan), en intervenant sur les plans politique et technique pour favoriser la consolidation de la paix et la stabilisation (dans le bassin du lac Tchad et au Sahel), et en coordonnant les stratégies politiques entre les partenaires internationaux (en Afrique centrale et au Sahel). Cette mobilisation à l'intérieur des pays a porté dans une moindre mesure sur des questions transversales telles que les programmes en faveur des femmes, de la paix et de la sécurité, et la protection des civils.

Les mandats et le capital politique déterminant l'orientation ou les limites des efforts déployés par ces bureaux et ces envoyés influencent le potentiel de collaboration. Des mandats de portée étendue qui leur laissent la liberté d'aligner leurs activités sur celles d'autres organisations, combinés avec le soutien politique unifié fourni par des États Membres et des dirigeants institutionnels compétents, leur offrent la possibilité de collaborer. C'est ce qui s'est produit pendant la période qui a précédé la tenue des élections de 2017 au Libéria, et c'est ce qui a permis aux envoyés de l'ONU, de l'UA et de la CDEAO d'obtenir collectivement des engagements politiques crédibles de la part d'importants acteurs nationaux et régionaux, d'instaurer des systèmes conjoints d'alerte rapide aux niveaux régional et national, et de mettre sur pied des mécanismes conçus pour harmoniser la communication et organiser des navettes diplomatiques pour promouvoir une transition politique pacifique¹¹⁸.

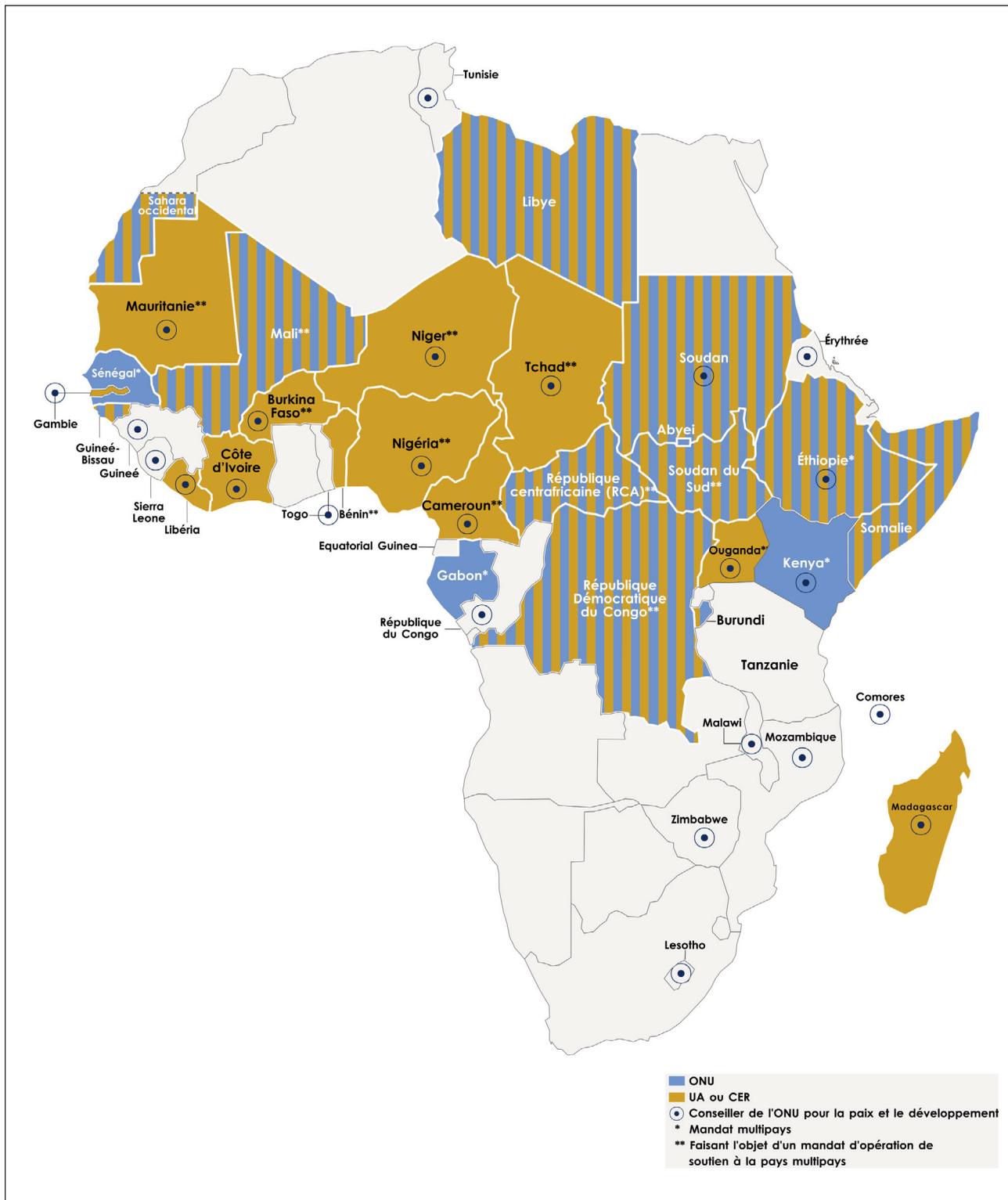
Inversement, des mandats restreints, un manque de volonté politique ou des divergences de vues parmi les États Membres quant à la stratégie politique appropriée à adopter peuvent rendre des interventions conjointes inefficaces dès le départ. Par exemple, ce sont les divergences politiques existant entre les États Membres qui ont fait échouer la tentative de l'UA de lancer la Mission africaine de prévention et de protection au Burundi et ont retardé le déploiement d'observateurs des

116 Entretiens avec des fonctionnaires de l'ONU, New York, avril 2019; BNUUA, « UNOAU Highlights, Vol. 1 », avril 2019.

117 Entretien avec un fonctionnaire de l'UA, Addis-Abeba, avril 2019; BNUUA, « Conflict Prevention, Including Early Warning and Mediation », disponible à l'adresse <https://unoau.unmissions.org/conflict-prevention-including-early-warning-and-mediation>; BNUUA, « Le Conseil de paix et de sécurité de l'UA inaugure sa réunion sur le rôle des femmes dans la protection des vies dans des environnements sécuritaires difficiles en Afrique », janvier 2019; « Dispositif de mise en œuvre (version de juin 2017) pour le Cadre commun ONU UA pour un partenariat renforcé en matière de paix et de sécurité » (document interne).

118 Daniel Forti et Lesley Connolly, « The Mission Is Gone, but the UN Is Staying: Liberia's Peacekeeping Transition », International Peace Institute, décembre 2019, p. 23–25.

Figure 2. Opérations de paix, bureaux de liaison et conseillers pour la paix et le développement de l'ONU, de l'UA et des CER/MR (en juillet 2019)¹¹⁹



119 Commission de l'UA, *Manuel de l'Union africaine 2019*, p. 82-86; Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix, « 2018 Map of UN-AU Partnership in Peace and Security », 19 juillet 2018, disponible à l'adresse https://dppa.un.org/sites/default/files/180717_un-au_partnership_2018_map_final.pdf; Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix, « Conseillers pour la paix et le développement : Programme commun PNUD/Département des affaires politiques sur le renforcement des capacités nationales en matière de prévention des conflits », disponible à l'adresse <https://dppa.un.org/en/peace-and-development-advisors-joint-undp-dppa-programme-building-national-capacities-conflict>.

- Opération de maintien de la paix de l'ONU
- Mission politique spéciale de l'ONU
- ▶ Envoyé ou conseiller de l'ONU
- Équipe de pays ou conseiller pour la paix et le développement de l'ONU
- Opération de soutien à la paix de l'UA ou d'une CER
- Mission ou bureau de liaison de l'UA ou d'une CER
- ▷ Envoyé, représentant ou médiateur de l'UA ou d'une CER
- * Mandat multipays
- ** Mandat d'opération de soutien à la paix multipays

Abyei

- Force intérimaire de sécurité des Nations Unies pour Abyei (FISNUA)

Burundi

- ▶ Envoyé spécial de l'ONU au Burundi
- Observateurs des droits de l'homme et experts militaires de l'UA au Burundi
- Bureau de liaison de l'UA au Burundi
- ▷ Médiateur du dialogue interburundais désigné par la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE)

Côte d'Ivoire

- Bureau de liaison en Côte d'Ivoire

Éthiopie

- Bureau de l'ONU auprès de l'UA (BNUUA)
- ▶ Envoyé spécial de l'ONU pour la Corne de l'Afrique
- ▷ Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'UA pour le Soudan et le Soudan du Sud*

Gabon

- Bureau régional des Nations Unies pour l'Afrique centrale (BRENUAC)* (Angola, Burundi, Cameroun, Gabon, Guinée équatoriale, RCA, RDC, République du Congo, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Tchad)

Gambie

- Intervention militaire de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en Gambie (ECOMIG)

Guinée-Bissau

- Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau (BNUGISP)
- Bureau de liaison de l'UA en Guinée-Bissau
- Mission de la CEDEAO en Guinée-Bissau (ECOMIB)
- ▷ Médiateur de la CEDEAO en Guinée-Bissau

Kenya

- ▶ Envoyé spécial de l'ONU pour la région des Grands Lacs* (Afrique du Sud, Angola, Burundi, Kenya, Ouganda, RCA, RDC, République du Congo, Rwanda, Soudan, Soudan du Sud, Tanzanie, Zambie)

Libéria

- Bureau de liaison de l'UA au Libéria
- ▷ Représentant spécial de l'UA pour le Libéria

Libye

- Mission d'appui des Nations Unies en Libye (MANUL)
- ▷ Haut Représentant de l'UA pour la Libye
- Bureau de liaison de l'UA en Libye

Madagascar

- Bureau de liaison de l'UA auprès de la Communauté de développement de l'Afrique australe à Madagascar

Mali

- Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA)
- Force conjointe du Groupe de cinq pays du Sahel** (Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritanie, Niger)
- Mission de l'UA pour le Mali et le Sahel (MISAHÉL)*
- ▷ Haut Représentant de l'UA pour le Mali et le Sahel*

République centrafricaine (RCA)

- Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en RCA (MINUSCA)
- Mission de l'UA pour la RCA et l'Afrique centrale (MISAC)*
- Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC)

République démocratique du Congo (RDC)

- Mission de l'ONU pour la stabilisation de la RDC (MONUSCO)
- Bureau de liaison de l'UA en RDC
- ▷ Facilitateur de l'UA pour le dialogue national en RDC

Sénégal

- Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel (UNOWAS)* (Bénin, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mauritanie, Mali, Niger, Nigéria, Tchad, Togo)
- Équipe des Nations Unies chargée d'appuyer la Commission mixte Cameroun-Nigéria*

Somalie

- Mission d'assistance des Nations Unies en Somalie (MANUSOM)
- Mission de l'UA en Somalie (AMISOM)
- ▷ Envoyé spécial de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) pour la Somalie

Soudan/Darfour

- Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD)
- ▶ Conseiller spécial de l'ONU au Soudan
- ▷ Envoyé de l'UA au Soudan
- Bureau de liaison de l'UA au Soudan

Soudan du sud

- Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS)
- Initiative de coopération régionale de l'UA pour l'élimination de l'Armée de résistance du Seigneur** (Ouganda, RCA, RDC, Soudan du Sud)
- Bureau de liaison de l'UA au Soudan du Sud
- ▷ Haut Représentant de l'UA pour le Soudan du Sud
- Commission mixte de suivi et d'évaluation reconstituée dirigée par l'IGAD
- ▷ Envoyé spécial de l'IGAD pour le Soudan du Sud

Sahara occidental

- Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO)
- ▶ Envoyé spécial de l'ONU au Sahara occidental
- ▷ Envoyé spécial de l'UA pour le Sahara occidental

Tchad

- Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT)
- Force multinationale mixte chargée de lutter contre Boko Haram** (Bénin, Cameroun, Niger, Nigéria, Tchad)
- Bureau de liaison de l'UA au Tchad

Équipes de pays des Nations Unies avec conseillers pour la paix et le développement

- Burkina Faso, Comores, Cameroun, Côte d'Ivoire, Éritrée, Éthiopie, Gambie, Guinée, Kenya, Libéria, Lesotho, Malawi, Mauritanie, Madagascar, Mozambique, Niger, Nigéria, Ouganda, République du Congo, Sierra Leone, Soudan, Tchad, Togo, Tunisie, Zimbabwe

droits de l'homme dans ce pays¹²⁰. Dans le même ordre d'idées, les possibilités de susciter des réponses plus souples ont été limitées d'une part par l'intransigeance farouche manifestée par Communauté de l'Afrique de l'Est en cherchant à tout prix à conserver la main mise sur les engagements multilatéraux conclus dans le cadre des pourparlers de paix d'Arusha et, d'autre part, par la tendance croissante du Gouvernement burundais à n'accorder que peu d'importance au processus envisagé¹²¹.

Le fait que les opérations de paix de l'ONU disposent de ressources financières, logistiques et humaines plus importantes que celles des opérations et bureaux de liaison de l'UA et des CER influence également la façon dont les deux organisations se considèrent l'une l'autre et perçoivent les rôles respectifs qu'elles jouent¹²². Par exemple, s'il est incontestable que l'UA a bénéficié d'un soutien politique important pour le rôle de chef de file qu'elle a joué dans le cadre de l'Initiative africaine pour la paix et la réconciliation en RCA, c'est l'ONU qui a supporté une grande partie du fardeau logistique et administratif à assumer. Cela a été à l'origine de tensions, en particulier après la signature d'un accord de paix dans le cadre duquel l'UA, en tant que garant, a obtenu que les membres du Panel de facilitation (dont l'ONU faisait partie) s'engagent à fournir un appui technique et financier sans s'être mis d'accord sur la façon dont ce fardeau serait partagé¹²³.

Enfin, les fonctionnaires présents sur le terrain peuvent, à titre individuel, avoir un effet sur la façon dont l'ONU et l'UA collaborent. Idéalement, les hauts représentants de l'ONU, de l'UA et des CER devraient se soutenir mutuellement en alignant leur compréhension des causes de conflit et des réponses potentielles, en uniformisant les

messages diffusés aux niveaux externe et interne, et en tirant parti des atouts complémentaires de leurs institutions (voir encadré 4). Souvent, cependant, ce sont les hauts responsables qui sont choisis en tant qu'envoyés spéciaux et représentants spéciaux en raison de leur poids politique, qui ne saurait servir de remplacement à la compétence politique, à l'aptitude à comprendre la dynamique des conflits, à la capacité de naviguer entre des organisations multilatérales, ou à la faculté d'établir des relations avec des acteurs nationaux et internationaux.

DÉMARCHES ENTREPRISES POUR FAIRE PARTICIPER LES ÉQUIPES DE PAYS DE L'ONU AU PARTENARIAT

Bien qu'une grande partie du partenariat ONU UA porte sur les questions relatives à la paix et la sécurité, on reconnaît de plus en plus que les équipes de pays de l'ONU peuvent jouer un rôle concret dans la prévention des conflits¹²⁴. Ce rôle est particulièrement crucial quand on considère que les réformes entreprises par le système des Nations Unies pour le développement, qui sont entrées en vigueur en janvier 2019, visent à mieux positionner les équipes de pays de l'ONU en vue de la réalisation des objectifs poursuivis par l'ONU dans le domaine de la prévention des conflits et de la pérennisation de la paix¹²⁵. En outre, une part importante des activités liées à la prévention sont entreprises dans des pays qui ne connaissent pas encore de crises politiques ou d'épisodes de violences systématiques et où l'ONU, l'UA et les CER ne jugent donc pas nécessaire de poursuivre des opérations de paix ou de disposer de bureaux de liaison. Un grand nombre d'organismes, fonds et programmes de l'ONU entretiennent eux-mêmes des relations avec la Commission de l'UA, mais leurs activités et l'incidence stratégique

120 Pour de plus amples détails, voir Solomon Dersso, « To Intervene or Not to Intervene? An Inside View of the AU's Decision Making on Article 4(h) and Burundi », World Peace Foundation, 26 février 2016.

121 Organisation des Nations Unies, « Special Envoy, Briefing Security Council, Calls for Reassessment of How Best to Help Burundi Emerge from Political Impasse », document des Nations Unies SC/13597, 21 novembre 2018; International Crisis Group, « Running Out of Options in Burundi », juin 2019.

122 Les bureaux de liaison ont pour tâche de maintenir une présence restreinte sur le terrain et de fournir ainsi un soutien à un haut représentant, à un représentant spécial ou à un envoyé spécial de l'UA. Les envoyés qui dirigent ces bureaux sont nommés par le Président ou la Présidente de la Commission de l'UA et ont pour mission de fournir des données d'analyse de manière permanente et d'offrir leurs bons offices. Ces bureaux comprennent généralement un nombre restreint de spécialistes des questions politiques et de fonctionnaires d'administration. Entretiens avec des fonctionnaires de l'ONU et de l'UA, New York et Addis-Abeba, mars et avril 2019.

123 Conseil de sécurité, *Accord politique pour la paix et la réconciliation en République centrafricaine*, document des Nations Unies S/2019/145, 15 février 2019, article 23; entretiens avec des fonctionnaires de l'ONU, mars 2019.

124 Sebastian von Einsiedel, chef de publication, « What Works in UN Resident Coordinator-Led Conflict Prevention: Lessons from the Field », Centre de recherche sur les politiques de l'Université des Nations Unies, juin 2018.

125 Lesley Connolly et Laurie Mincieli, « Sustaining Peace in Liberia: New Reforms, New Opportunities », International Peace Institute, mai 2019, p. 7.

Encadré 4. Comment la coopération entre les envoyés de l'ONU, de l'UA et de la SADC a renforcé le soutien collectif fourni à Madagascar

La coopération entre l'ONU, l'UA et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) à Madagascar constitue un parfait exemple de l'effet bénéfique qu'une coopération multilatérale durable peut avoir au niveau des activités sur le terrain. Ces organisations n'ont pas toujours été politiquement alignées en ce qui concerne Madagascar, en particulier après l'effort de médiation orchestré par la SADC qui a abouti à l'adoption, en septembre 2011, de la feuille de route à suivre pour mettre un terme à la crise qui sévissait dans ce pays¹²⁶. Cette situation a évolué pendant la période qui a précédé les élections de 2018, lorsque la détermination inébranlable et l'esprit de coopération dont ont fait preuve les envoyés des organisations — Abdoulaye Bathily (ONU), Ramtane Lamamra (UA) et Joaquim Chissano (SADC) — ont unifié la communauté internationale¹²⁷.

Les relations personnelles qui s'étaient créées entre les envoyés (dont tous étaient de hauts responsables politiques qui avaient déjà exercé leurs activités dans le système multilatéral) leur ont facilité la tâche lorsqu'il s'est agi pour eux de se parler ouvertement¹²⁸. L'ONU et l'UA ont été soutenues par l'équipe de pays de l'ONU et le bureau de liaison de l'UA, qui ont établi une collaboration ininterrompue avec des acteurs nationaux pour faire en sorte que le processus engagé était inclusif, et avec des acteurs internationaux pour assurer le financement nécessaire. Les envoyés ont également coordonné leur action afin de mobiliser la participation, selon des modalités constructives, des partenaires internationaux (au nombre desquels certains membres du Conseil de sécurité) ayant d'importants intérêts dans le pays¹²⁹.

Les efforts déployés par les envoyés ont reflété leur désir sincère de tirer les enseignements des erreurs qui avaient été commises par leurs organisations à Madagascar au début de la décennie en cours et avaient suscité une méfiance mutuelle. Grâce à la coordination quasi constante qu'elles ont assurée et aux efforts louables qu'elles ont accomplis pour diffuser des messages communs, elles ont présenté un front uni aux parties prenantes malgaches et leur ont évité de céder à la tendance à solliciter diverses sources de soutien dans l'espoir de bénéficier des conditions les plus favorables. Il était impératif d'afficher cette unité lorsque les organisations ont montré conjointement qu'il y avait un « seuil critique » à ne pas dépasser à un moment où il importait de respecter la constitution malgache¹³⁰.

qu'elles ont sur la paix et la sécurité ne sont pas systématiquement intégrées au partenariat ONU UA¹³¹.

Le Programme de développement des Nations Unies (PNUD), en particulier, a le mandat et les connaissances spécialisées nécessaires pour aider à combler cet écart. Sa présence dans le cadre de missions ou en dehors lui permet d'aborder indifféremment des questions à caractère régional ou thématique, ou propres à certains pays, sous

l'angle de la prévention des conflits¹³². Le PNUD a pour mandat de collaborer avec l'UA et les CER tant au niveau des sièges (notamment par l'intermédiaire du Centre de services régional du PNUD à Addis-Abeba) qu'au niveau des pays. Pour qu'il soutienne les activités menées conjointement par l'ONU et l'UA en matière de prévention des conflits, il faudrait toutefois que des liens institutionnels plus solides existent entre ses agents sur le terrain et leurs homologues des Départements des

126 Lesley Connolly, « The Troubled Road to Peace: Reflections on the Complexities of Resolving the Political Impasse in Madagascar », ACCORD, février 2013.

127 Cette coopération avait déjà été établie avant 2018 et avait pris naissance lorsque que d'étroites relations s'étaient formées entre les anciens représentants spéciaux du Secrétaire général Menkerios, Lamamra et leur homologue de la SADC.

128 Entretien avec un fonctionnaire de l'ONU, New York, mars 2019.

129 International Peace Institute, « Abdoulaye Bathily: A Tale of Mediation in Madagascar », New York, 24 avril 2019, disponible à l'adresse www.ipinst.org/2019/04/abdoulaye-bathily-special-adviser-of-the-secretary-general-on-madagascar#4.

130 Ibid.

131 À cet égard, 25 entités de l'ONU (qu'elles relèvent ou non du Secrétariat) assurent le fonctionnement de bureaux de liaison ou de représentation à Addis-Abeba. Commission de l'UA, *Manuel de l'Union africaine 2019*, p. 182-183.

132 PNUD, « UNDP Funding Windows » (Guichets de financement du PNUD), disponible à l'adresse www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Partnerships/UNDP-Complete_Funding-Windows.pdf.

affaires politiques et de la consolidation de la paix et des opérations de paix qui se consacrent à l'examen de questions propres à divers pays sur le terrain et au niveau des sièges, ainsi qu'entre le PNUD et le BNUUA¹³³. Le PNUD doit aussi surmonter les problèmes que posent ses propres structures géographiques; en effet, son Bureau régional pour l'Afrique est chargé des questions relatives à la plupart des pays d'Afrique subsaharienne et à l'UA, tandis que son Bureau régional pour les États arabes traite des questions relatives aux pays de l'Afrique du Nord et à certains pays de la Corne de l'Afrique¹³⁴. Étant donné que cette répartition géographique n'est pas reflétée dans les activités liées à la paix et la sécurité, qu'elles soient menées par l'UA ou l'ONU, le PNUD devra établir une coordination entre ces bureaux sur le terrain et entre ses propres divisions pour mobiliser efficacement l'action de l'ONU et de l'UA dans le cas de pays tels que le Soudan.

Les conseillers de l'ONU pour la paix et le développement, en poste dans les bureaux des coordonnateurs résidents de 25 équipes de pays de l'ONU en Afrique et gérés conjointement par le Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix et le PNUD, sont d'autres points d'ancrage apparus récemment pour renforcer le partenariat ONU UA (voir figure 2)¹³⁵. Ils sont chargés de fournir des conseils stratégiques sur la prévention des conflits au coordonnateur résident et à l'équipe de pays de l'ONU, notamment dans les domaines de l'analyse politique et de la prise en compte de la sensibilisation aux conflits dans leur programmation¹³⁶. S'il est vrai que ces conseillers ont notamment pour tâche d'entretenir des

partenariats stratégiques pour le compte du bureau du coordonnateur résident, les interlocuteurs ont donné à penser que le niveau de leurs connaissances sur les outils de prévention des conflits de l'UA et sur les responsables de secteur de son Département Paix et sécurité est inégal; ils ont souligné le fait que ceux qui interagissent régulièrement avec l'UA ou les CER ont davantage recours à leurs relations personnelles qu'aux structures de collaboration déjà en place¹³⁷.

Ces conseillers sont particulièrement bien placés pour combler certaines des lacunes observées dans le partenariat ONU UA dans un cadre autre que celui des missions. Ils peuvent appeler l'attention sur les outils utilisés par l'UA et les CER pour la prévention des conflits et pour les activités de reconstruction et de développement après conflit au sein des équipes de pays de l'ONU. Ils peuvent faciliter officieusement la collaboration entre collègues parmi les membres de ces équipes et leurs homologues de l'UA et des CER. Ils sont également bien placés pour partager de manière informelle les informations et données d'analyse recueillies par ces équipes avec les structures d'alerte rapide de l'UA et des CER¹³⁸. Enfin, certains interlocuteurs ont appelé l'attention sur le potentiel encore inexploité que représentent ces conseillers en tant qu'agents susceptibles d'élargir la portée des programmes régionaux et transfrontières de l'ONU en les alignant sur les projets de collaboration qui sont déjà en cours entre l'UA et certaines CER. Un fonctionnaire de l'ONU a toutefois lancé une mise en garde en signalant que ces conseillers sont déjà sursollicités compte tenu des tâches qu'ils doivent accomplir dans l'exercice de leurs fonctions

133 Cette question a pris une importance encore plus grande après la diffusion d'une note verbale du Secrétaire général en avril 2019, dans laquelle ce dernier demandait à toutes les entités des Nations Unies de tenir le BNUUA au courant de leurs activités quant elles collaboraient à des initiatives liées à la paix et à la sécurité avec l'UA, et de tenir la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique au courant de leurs activités lorsqu'elles collaboraient à des initiatives de développement avec l'UA. Entretiens avec des fonctionnaires de l'ONU et de l'UA, New York et Addis-Abeba, mars et avril 2019.

134 Le Bureau régional du PNUD pour les États arabes s'occupe des questions relatives à l'Algérie, Djibouti, l'Égypte, la Libye, le Maroc, la Somalie et le Soudan. PNUD, « Countries and Territories Where We Work », disponible à l'adresse www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/about-us/countries_where_we_work.html.

135 Les conseillers pour la paix et le développement représentent l'une des composantes du Programme commun du PNUD et du Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix pour le renforcement des capacités nationales de prévention des conflits. Voir Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix, « Conseillers pour la paix et le développement - Programme commun du PNUD et du Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix pour le renforcement des capacités nationales de prévention des conflits ». Ce programme envisage également l'affectation de trois conseillers régionaux pour la paix et le développement : le premier serait chargé de s'occuper de l'Afrique orientale et australe, le deuxième de l'Afrique occidentale, et le troisième de la Corne de l'Afrique. Entretien avec un fonctionnaire de l'ONU, New York, avril 2019.

136 PNUD, « Programme commun du PNUD et du Département des affaires politiques pour le renforcement des capacités nationales de prévention des conflits : Rapport annuel 2016 », 13 juin 2017.

137 Entretiens avec des fonctionnaires de l'ONU, avril 2019; « Report of the UNDP-AU CPEWED Dialogue on Conflict Prevention, Early Warning and Horizon Scanning », mars 2019 (document interne).

138 Les tableaux de bord des risques de crise du PNUD regroupent des données ouvertes et des informations transmises par des collègues du PNUD pour suivre l'évolution d'indicateurs de conflit, surveiller les tendances et produire des visualisations. Le tableau de bord des risques de crise du PNUD pour la Tanzanie en est un excellent exemple. Voir PNUD, « Early Warning and Response System: The UNDP Tanzania Crisis Risk Dashboard », mars 2018.

Encadré 5. Coopération en matière de consolidation de la paix et de stabilisation entre la Commission du Bassin du Lac Tchad, l'UA et l'ONU

S'il est vrai qu'une grande partie du partenariat ONU UA dans le domaine de la prévention des conflits dépend d'une analyse politique conjointe, d'un partage des informations et des bons offices, les efforts connexes déployés dans les domaines de la consolidation de la paix et de la reconstruction et du développement après un conflit contribuent également à la prévention des conflits. La coopération établie récemment dans le bassin du lac Tchad montre bien comment un partenariat ONU UA-CER peut adopter une approche plus globale en matière de prévention des conflits.

L'UA est partenaire à part entière de la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT) et, en 2019, elles ont adopté une Stratégie commune de stabilisation régionale en tant que principal instrument multilatéral de consolidation de la paix et de développement dans la région et à titre de complément de la Force multinationale mixte, dont le mandat consiste essentiellement à assurer la sécurité¹³⁹. La Commission de l'UA soutient la CBLT dans les efforts qu'elle déploie pour rendre cette stratégie opérationnelle, notamment en fournissant une orientation stratégique, en mobilisant des ressources, en suivant les résultats et en établissant une coordination avec ses États Membres pour assurer un soutien diplomatique et financier durable¹⁴⁰. Elle aide également la CBLT à élargir le champ de ses connaissances spécialisées en matière de paix et de sécurité (alors que la raison d'être de cet organisme était initialement de promouvoir la coopération dans le secteur de l'environnement)¹⁴¹. Ces efforts ont aidé la CBLT et ses États Membres à créer un lien entre les activités d'imposition de la paix et leurs programmes axés sur la consolidation de la paix et la stabilisation.

Dans le cadre de ses activités relatives aux piliers Paix et sécurité et Développement, l'ONU amplifie les contributions directes de l'UA à la CBLT, tandis que la résolution 2349 (2017) du Conseil de sécurité préconise de renforcer, à l'échelle du système tout entier, la coopération entre l'ONU, l'UA et la CBLT. S'appuyant sur ce mandat et sur la Stratégie intégrée des Nations Unies pour le Sahel, l'Équipe spéciale interorganisations chargée de la question de Boko Haram mise en place au Siège, les bureaux de pays du PNUD dans la région, le Bureau des affaires de désarmement du Secrétariat et la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme soutiennent tous la CBLT et l'UA dans la mise en œuvre de cette stratégie¹⁴².

actuelles, et qu'il faudrait éviter de les charger explicitement de superviser les activités que les équipes de pays de l'ONU entreprennent de concert avec les organisations régionales et sous-régionales¹⁴³.

Portée thématique du partenariat

Le partenariat ONU UA sur la prévention des conflits et la gestion des crises porte sur les activités relevant de nombreux domaines. La présente section a essentiellement trait à six domaines

d'intervention, à savoir 1) l'initiative Faire taire les armes, 2) la médiation, 3) les femmes, la paix et la sécurité, 4) les élections, 5) la consolidation de la paix et 6) la jeunesse, la paix et la sécurité. Pour chacun d'entre eux, les auteurs examinent la dynamique actuelle, les principaux points d'ancrage pour l'établissement d'une coopération plus efficace, et la façon dont les efforts à y déployer peuvent s'intégrer à une stratégie d'ensemble plus cohérente. Il ne s'agit pas de présenter ici une analyse exhaustive de tous les domaines de coopération entre l'ONU et l'UA, mais plutôt de déterminer la portée du partenariat.

139 Commission du Bassin du Lac Tchad et Commission de l'UA, « Stratégie régionale de stabilisation, de redressement et de résilience des zones du bassin du lac Tchad affectées par la crise Boko Haram », août 2018, p. 21, 28-47.

140 Entretien avec un fonctionnaire de l'ONU, New York, avril 2019.

141 Entretien avec un fonctionnaire de l'UA, Addis-Abeba, avril 2019.

142 Entretiens avec des fonctionnaires de l'ONU et de l'UA, New York et Addis-Abeba, avril 2019.

143 Entretiens avec des fonctionnaires de l'ONU, avril 2019.

FAIRE TAIRE LES ARMES EN AFRIQUE

L'initiative de l'UA intitulée Faire taire les armes offre l'occasion de promouvoir l'approche adoptée dans le cadre du partenariat ONU UA en vue de prévenir les conflits. Entreprise en application de la Déclaration solennelle de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'UA en 2013, cette initiative est maintenant un projet phare du premier plan décennal de mise en œuvre de l'Agenda 2063 de l'UA¹⁴⁴. En adoptant une approche globale et intégrée vis-à-vis de la paix, de la sécurité et du développement, elle vise à remédier aux causes fondamentales des conflits en Afrique, à renforcer les capacités du continent en matière de consolidation de la paix, et à soutenir les mécanismes de prévention des conflits, de rétablissement de la paix, de soutien à la paix et de reconstruction et développement après conflit prévus dans l'Architecture africaine de paix et de sécurité.

Pour servir de point d'ancrage à cette initiative, le CPSUA a adopté, fin 2016, une « Feuille de route principale de l'UA sur les mesures pratiques à mettre en œuvre pour faire taire les armes à l'horizon 2020 ». Cette feuille de route décrit les grandes priorités et mesures de programmation adoptées pour mettre en œuvre cette initiative, et les met en relation avec les coordonnateurs institutionnels, les calendriers prévus pour les prestations et les résultats, et les sources de financement potentielles (au nombre desquelles les États Membres de l'UA, les organisations sous-régionales et l'ONU)¹⁴⁵. Se rapportant expressément au partenariat ONU UA, les recommandations énoncées dans la feuille de route préconisent notamment un dialogue plus fréquent entre le CPSUA et le Conseil de sécurité en ce qui concerne la prévention des conflits, la nomination de membres du groupe A3 en tant que rédacteurs et corédacteurs des textes dont est saisi le Conseil de sécurité, et l'organisation de réunions préparatoires avant la tenue de consultations entre les deux conseils.

L'initiative « Faire taire les armes » est un outil extrêmement utile pour mobiliser l'UA et ses États Membres aux niveaux politique et des stratégies. Certains pays africains se sont mobilisés en faveur de l'agenda 2063 en intégrant certaines de ses priorités à leur politique étrangère; la Guinée équatoriale, l'un de ses partisans les plus visibles, l'a utilisée comme pierre angulaire du mandat qu'elle a assumé à l'occasion de sa présidence du Conseil de sécurité en février 2019 et dont le point culminant a été l'adoption de la résolution 2457 (2019) à l'unanimité. Pendant le débat public qui a eu lieu après l'adoption de cette résolution, le Haut Représentant de l'UA pour l'initiative Faire taire les armes, Ramtane Lamamra, a souligné l'importance des efforts déployés pour renforcer les mesures de prévention des conflits conformément à la feuille de route préconisée dans cette initiative¹⁴⁶. Tirant parti des progrès ainsi réalisés, et compte tenu de la date limite (2020) fixée initialement, le Conseil exécutif de l'UA a décidé, à l'occasion de son sommet de juillet 2019, que le thème adopté par l'UA pour 2020 serait « Faire taire les armes : créer des conditions propices au développement de l'Afrique »¹⁴⁷.

Compte tenu de l'impulsion ainsi donnée, l'ONU, l'UA et leurs États Membres envisagent de prendre des mesures concrètes pour promouvoir cette initiative au-delà de 2020. Constatant que les États Membres tardent à mettre en œuvre un grand nombre des dispositions énoncées dans la feuille de route, la Commission de l'UA a lancé son propre plan d'action pour appliquer les mesures qui y sont préconisées. Comme il n'est nulle part question, dans le dispositif de la résolution 2457, d'engagements précis à respecter, c'est aux membres du groupe A3 qu'il appartient de supporter le lourd fardeau consistant à investir du capital politique dans l'intégration des concepts et du libellé de cette résolution dans d'autres domaines d'activité du Conseil de sécurité¹⁴⁸. Le secrétariat de l'ONU et la Commission de l'UA ont créé des équipes interdépartementales spéciales chargées d'assurer la

144 L'Agenda 2063 est la feuille de route globale élaborée par l'UA pour assurer le développement du continent tout entier. Voir Commission de l'UA, « Agenda 2063 », septembre 2015.

145 « Feuille de route principale de l'UA sur les mesures pratiques à mettre en œuvre pour faire taire les armes à l'horizon 2030 », (document interne).

146 Conseil de sécurité, 8473e séance, document des Nations Unies S/PV.8473, 27 février 2019.

147 Institute for Security Studies, « Silencing the Guns beyond 2020 », août 2019.

148 Entretiens avec des diplomates en poste à l'ONU, New York, mars et avril 2019.

concordance entre les priorités et de regrouper les efforts au niveau interne. L'évaluation des progrès accomplis et des leçons à tirer effectuée par ces équipes spéciales, de même que leur définition des prochaines étapes à franchir, constitueront des apports d'une valeur inestimable pour soutenir les efforts accomplis par les organisations en vue de la mise en œuvre de l'initiative. Ces équipes spéciales internes devraient bénéficier du soutien que représentent les plans de travail conjoints de l'ONU et de l'UA consacrés à l'initiative après 2020 en vue d'harmoniser les efforts consentis dans ce domaine par les deux organisations.

MÉDIATION

La collaboration entre l'ONU et l'UA dans le domaine de la médiation, clé de voûte de la diplomatie préventive comme de la gestion des crises, est l'un des domaines du partenariat dans lesquels les progrès ont été les plus marqués. Depuis 2007, l'ONU et l'UA ont entrepris, officiellement et officieusement, des efforts de médiation au Burundi, au Darfour, en Gambie, en Guinée-Bissau, au Kenya, à Madagascar, au Mali, au Libéria, en Lybie, en RCA, en RDC, au Soudan du Sud et au Togo, entre autres. Au-delà de la collaboration qu'elles ont établie dans le cadre des processus initiaux, ces deux organisations se sont soutenues mutuellement en promouvant des mécanismes institutionnels destinés à lancer et appuyer les efforts de médiation. Bien que ceux-ci n'aient pas toujours produit des règlements politiques viables ou qu'ils n'aient pu être accomplis de manière harmonieuse, ces deux organisations ont reconnu qu'il était bénéfique pour elles, des points de vue politique, opérationnel et financier, d'agir de concert dans ce domaine.

Les deux organisations gardent à leur disposition une panoplie diversifiée d'outils qu'elles utilisent, chacune de son côté, pour entreprendre et soutenir les efforts de médiation qu'elles déploient, chacun de ces outils présentant ses propres avantages comparatifs. Le Conseil de sécurité, le CPSUA, le Secrétaire général de l'ONU et le Président ou la Présidente de la Commission de l'UA sont tous habilités à exiger qu'un envoyé spécial soit nommé pour représenter leur organisation dans un

processus de médiation ou de facilitation. Le Groupe de l'appui à la médiation de l'ONU est une source centrale qui, à l'échelle du système tout entier, a pour fonction de fournir des services spécialisés, des données d'analyse et des moyens de soutien dans le domaine de la médiation; le Groupe de l'appui à la médiation de l'UA, créé au début de 2019, est censé assurer une fonction similaire et collaborer avec son homologue de l'ONU¹⁴⁹. Le Groupe des sages de l'UA, l'un des éléments de base de l'Architecture africaine de paix et de sécurité, est un organe permanent composé de hauts responsables africains chargés de déployer des efforts dans le cadre d'une diplomatie discrète et de soutenir les processus de médiation officiels; le Comité consultatif de haut niveau chargé des questions de médiation, créé par le Secrétaire général en 2018, s'inspire d'un modèle similaire mais est censé avoir un caractère plus informel que son homologue de l'UA. Les deux organisations ont collaboré au lancement du Réseau des femmes africaines pour la prévention des conflits et la médiation (FemWise-Africa), mécanisme subsidiaire du Groupe des sages et du Réseau panafricain des sages qui vise à combler les lacunes observées en ce qui concerne la participation et la capacité d'action des femmes lorsque sont entrepris des efforts de médiation de haut niveau¹⁵⁰. Abstraction faite de ces mécanismes institutionnels, les organisations ont collaboré à l'élaboration de programmes de formation, d'instructions permanentes et de lignes directrices sur la médiation, et (à titre officieux) au traitement de questions relatives à la médiation au niveau des fonctionnaires désignés à cette fin. Ces partenariats tirent parti des relations établies au niveau des rapports de travail et des hauts responsables, comme en témoigne la participation d'envoyés de haut niveau de l'ONU et de l'UA à des séminaires annuels, au nombre desquels la Retraite de haut niveau de l'UA sur la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité.

Depuis que l'ONU et l'UA coordonnent leurs efforts de médiation, elles ont dû trouver les moyens de gérer la question délicate de la primauté politique. Lorsqu'elles sont amenées à participer à des processus de médiation de première phase, les deux organisations sont généralement chargées de

149 Entretien avec un fonctionnaire de l'UA, Addis-Abeba, avril 2019.

150 Ndubuisi Christian Ani, « FemWise-Africa Set to Boost Women's Role in Peace Processes », Institute for Security Studies, 4 juin 2018.

coordonner l'activité d'une série d'envoyés bilatéraux et multilatéraux sur lesquels elles n'exercent souvent qu'une influence politique informelle¹⁵¹. Les questions relatives à la primauté politique sont rendues encore plus complexes par le rôle joué par les CER/MR, qui lancent et dirigent souvent les efforts de médiation étant donné qu'ils sont plus proches des lieux où se déclenchent les crises. Bien que les résultats obtenus aient été mitigés, certains processus de médiation dirigés par des CER/MR ont débouché sur une issue positive, en particulier lorsqu'ils ont été entrepris en étroite collaboration avec des parties prenantes de l'ONU et de l'UA. Toutefois, les CER/MR ont souvent des intérêts établis dont la sauvegarde dépend de certains résultats, de sorte qu'ils peuvent être enclins à ne pas emboîter le pas à l'ONU et à l'UA, ce qui incite à s'interroger sur les limites pratiques de la subsidiarité. Les difficultés suscitées par un tel état de choses ont été mises en lumière dans le cas de la coopération établie entre l'UA et la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) au Burundi et avec l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) au Soudan du Sud¹⁵². D'un autre côté, le rôle proactif joué par la CEDAEO en Gambie et en Guinée-Bissau montre que le recours à des instruments de diplomatie préventive par les CER peut être efficace pour peu que les ressources nécessaires soient mises à leur disposition et qu'elles puissent compter sur la volonté politique unifiée de leurs membres et de la communauté internationale au sens large.

Le partenariat ONU UA en matière de médiation doit par conséquent être pris en compte par quiconque tenterait d'expliquer le caractère hétérogène des diverses institutions politiques en jeu, de leurs mandats et capacités respectifs, et de leurs avantages comparatifs. À mesure que le Groupe de l'appui à la médiation de l'UA se hisse petit à petit à la place qui lui revient au sein du Département Paix et sécurité de l'UA, les deux

organisations auront l'occasion d'institutionnaliser davantage la coordination de leurs efforts de médiation.

LES FEMMES, LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

Le programme consacré aux femmes, à la paix et à la sécurité constitue un autre point d'ancrage pour le renforcement de la coopération entre l'ONU et l'UA en matière de prévention des conflits et de gestion des crises. L'ONU et l'UA ont œuvré pour assurer la prise en compte de ce programme dans les débats, résolutions et communiqués, processus stratégiques et initiatives. Le Conseil de sécurité appelle systématiquement l'attention sur lui par les neuf résolutions qu'il a adoptées à son sujet, le débat annuel qui lui est consacré, les exposés dont il fait l'objet, présentés régulièrement par de hauts fonctionnaires onusiens ou autres, et les activités du Groupe informel d'experts chargé de la question des femmes et de la paix et de la sécurité¹⁵³. La Déclaration du Président du Conseil de sécurité 2016/9 a porté expressément sur le rôle joué par les femmes dans la prévention et le règlement des conflits en Afrique, et a souligné la façon dont les deux organisations peuvent renforcer les efforts conjoints qu'elles déploient¹⁵⁴.

Le CPSUA a accéléré le rythme des activités qu'il consacre au programme relatif aux femmes et à la paix et la sécurité depuis la nomination, en 2014, de l'envoyé spécial de l'UA chargé de ce dossier, notamment par la présentation d'exposés annuels en marge du débat annuel du Conseil de sécurité sur les questions relatives aux femmes et à la paix et la sécurité¹⁵⁵. Son approche a consisté essentiellement à encourager les États Membres de l'UA à élaborer, adopter et mettre en œuvre des plans d'action nationaux visant à donner suite à la résolution 1325 du Conseil de sécurité, initiative dont la portée a été étendue par l'adoption récente du Cadre continental de résultats, qui s'étalera sur les dix prochaines années¹⁵⁶. En outre, de hauts responsables de l'UA et de l'ONU ont, dans un

151 Jeffrey Feltman, « UN Envoys Should Be Conductors, Not Soloists », Brookings Institution, 18 juin 2019.

152 Gustavo de Carvalho et Priyal Singh, « Talks Remain Ineffective as Burundi's Crisis Continues », Institute for Security Studies, 25 avril 2018; Zach Vertin, « A Poisoned Well: Lessons in Mediation from South Sudan's Troubled Peace Process », International Peace Institute, avril 2018.

153 Ligue internationale de la paix et de la liberté des femmes, « Les résolutions », disponible à l'adresse www.peacewomen.org/why-WPS/solutions/resolutions.

154 Déclaration du Président du Conseil de sécurité 2016/9 (15 juin 2016), document des Nations Unies S/PRST/2016/9.

155 Conseil de paix et de sécurité de l'UA, communiqué de presse, document de l'UA PSC/PR/BR.(DCCCIII), 19 octobre 2018.

156 En août 2019, 25 États Membres de l'UA ont élaboré des plans d'action nationaux représentant 31 pour cent de tous les plans de ce type à l'échelle mondiale. Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté, « États Membres : Plans d'action nationaux relatifs à l'application de la résolution 1325 du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité », août 2011; Commission de l'UA, « Cadre continental de résultats pour l'établissement de rapports et le suivi de la mise en œuvre de l'Agenda pour les femmes, la paix et la sécurité en Afrique (2018-2028) », février 2019, communiqué DCCLXXII du Conseil de paix et de sécurité de l'UA (16 mai 2018), document de l'UA PSC/PR/COMM.(DCCLXXII).

nombre croissant de cas, coordonné leur action pour donner suite au programme consacré aux femmes, à la paix et à la sécurité, ainsi qu'en témoignent les missions conjointes menées récemment par l'envoyé spécial de l'UA chargé de ce programme et par le Conseiller spécial de l'ONU pour l'Afrique, qui s'est rendu au Soudan du Sud, au Niger et au Tchad¹⁵⁷.

À l'UA comme à l'ONU, le programme consacré aux femmes, à la paix et à la sécurité se situe aux points de convergence de multiples courants d'action institutionnels dans le cadre desquels les deux organisations doivent coopérer. À l'UA, la Direction femmes, genres et développement est chargée de coordonner les efforts consacrés à l'égalité des genres et l'autonomisation des femmes, en coordination avec l'Envoyée spéciale pour les femmes, la paix et la sécurité. Le Programme de l'UA Genres, paix et sécurité facilite également l'élaboration de stratégies et de mécanismes de mise en œuvre des initiatives en faveur des femmes, de la paix et de la sécurité au sein du Département Paix et sécurité. FemWise vise à combler l'écart observé en ce qui concerne la participation des femmes aux efforts de médiation et leur capacité d'action dans ce domaine, et le Réseau des femmes d'influence en Afrique a pour objectif de mettre davantage l'accent sur les efforts déployés aux niveaux local et communautaire¹⁵⁸. ONU-Femmes dirige une grande partie des efforts consacrés par l'ONU aux activités en faveur des femmes, de la paix et de la sécurité, mais le Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix, le Département des opérations de paix, le PNUD, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et d'autres organismes et départements jouent aussi un rôle, tout comme le Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des violences sexuelles commises en période de conflit.

On peut sans aucun doute se féliciter de ces progrès, mais il reste encore des domaines dans lesquels le partenariat ONU UA peut promouvoir

les activités consacrées aux femmes, à la paix et à la sécurité. À cet égard, le partenariat s'est surtout concentré sur l'inclusion des femmes aux processus de médiation et de paix. Bien qu'il s'agisse là d'un élément essentiel de l'action entreprise dans ce domaine, il impose un cadre étroit à un programme d'activités qui porte sur tous les aspects de la paix et de la sécurité¹⁵⁹. Un domaine dans lequel des progrès tangibles ont été accomplis est celui de la prévention et de la répression de la violence sexuelle et sexiste en cas de conflit, pour lequel l'ONU et l'UA ont créé un cadre en 2014¹⁶⁰. À l'occasion du débat qui a eu lieu au sein du Conseil de sécurité en avril 2019, l'Afrique du Sud est intervenue vigoureusement en faveur des mesures à prendre dans ce sens. Bien qu'un certain nombre de missions comportent désormais des conseillers spécialistes pour la protection des femmes, qui concentrent leur attention sur les mesures de lutte contre la violence sexuelle en cas de conflit, et que des conseillers pour les questions de genre aient été nommés dans la plupart des missions de maintien de la paix de l'ONU, les postes ainsi créés risquent d'être supprimés en faisant les frais des politiques du Conseil de sécurité et de la Cinquième Commission. Pour éviter ce risque, l'ONU et l'UA doivent améliorer leur coordination dans le cadre des efforts conjoints à entreprendre pour renforcer la volonté politique de mettre en œuvre et financer le programme d'activités en faveur des femmes, de la paix et de la sécurité.

SOUTIEN ÉLECTORAL

L'assistance fournie à l'occasion de la tenue d'élections est un autre domaine dans lequel l'ONU et l'UA entretiennent depuis longtemps de solides relations de travail. Ces deux organisations ont mis au point un système informel de répartition des tâches, dans lequel l'UA organise des missions d'observation des élections sur le continent tandis que les opérations de paix et les équipes de pays de l'ONU fournissent une assistance technique liée aux élections¹⁶¹.

157 Amina Mohammed, remarques adressées au Conseil de sécurité sur « Les femmes, la paix et la sécurité au Sahel », New York, 10 juillet 2018.

158 ONU-Femmes fournit un soutien technique et financier à certaines de ces initiatives. Organisation des Nations Unies, « Coming Together, Females from All Backgrounds Can 'Move Mountains,' Deputy Secretary-General Tells African Women Leaders Network », communiqué de presse, document des Nations Unies DSG/SM/1134-WOM/2128, 27 février 2018.

159 Cheryl Hendricks, « Progress and Challenges in Implementing the Women, Peace and Security Agenda in the African Union's Peace and Security Architecture », *Africa Development* 42, no 3 (2017).

160 Pramila Paten, observations adressées au Conseil de paix et sécurité de l'UA, Addis-Abeba, 23 juillet 2019.

161 Entretiens avec des fonctionnaires de l'ONU et de l'UA, New York et Addis-Abeba, mars et avril 2019; Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix, « Elections », disponible à l'adresse <https://dppa.un.org/fr/elections>.

Cette répartition informelle des tâches s'inspire en partie des règles et règlements applicables, et en partie de la pratique. Les signataires de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance sont tenus d'inviter la Commission de l'UA à envoyer une mission d'observation, et l'UA a déployé une telle mission lors de toutes les élections nationales qui ont eu lieu sur le continent depuis que des actes de violence ont marqué les élections organisées au Kenya en 2007 et 2008¹⁶². Par comparaison, l'Assemblée générale de l'ONU a établi des critères plus stricts applicables au soutien que l'organisation peut fournir aux processus électoraux, ce qui a réduit le rôle qu'elle joue du point de vue de l'observation des élections, pour intervenir davantage en tant que fournisseur d'assistance technique pendant toute la durée du cycle électoral¹⁶³.

Sur le plan de la coopération interinstitutionnelle, la Division de l'assistance électorale de l'ONU, qui entretient des contacts étroits avec son homologue du Département des affaires politiques de l'UA, a aidé la Commission de l'UA à créer sa propre base de données sur les observateurs électoraux¹⁶⁴. L'ONU et l'UA fournissent également un soutien conjoint aux missions d'observation des élections des CER/MR, ainsi qu'aux plateformes et mécanismes de coopération dont ils assurent le fonctionnement pour le compte des organes de gestion des élections nationales.

À l'avenir, les deux organisations bénéficieront même de plus grandes possibilités d'améliorer leur collaboration. Par rapport à l'ONU, l'UA peut jouer un rôle politique et technique d'une manière plus constante. Il est plus facile à la Commission de l'UA de convoquer les gouvernements nationaux et les partis politiques pendant un processus électoral tout en supervisant des missions d'observation impartiales et en procédant à des démarches de « diplomatie discrète ». Elle s'efforce également de

ne plus se contenter de mener des missions d'observation des élections de courte durée, pour fournir un soutien plus global pendant toute la durée du cycle électoral, un domaine dans lequel elle peut tirer parti de l'expérience acquise par l'ONU¹⁶⁵. D'un autre côté, l'ONU peut apprendre comment mieux combiner ses ressources spécialisées en matière de gestion des conflits à des interventions politiques constructives dans le cadre d'élections (notamment en jouant davantage un rôle de facilitateur auprès des acteurs nationaux pendant le processus électoral).

CONSOLIDATION DE LA PAIX ET RECONSTRUCTION ET DÉVELOPPEMENT APRÈS UN CONFLIT

La coopération dans les domaines de la consolidation de la paix et de la reconstruction et du développement a été décrite comme constituant le « chaînon fonctionnel le plus fragile en jeu dans le partenariat », de sorte qu'elle offre l'une des meilleures occasions de le promouvoir¹⁶⁶. Le degré d'intégration relativement limité entre les approches, institutions et activités de programme des deux organisations a été reconnu par le Conseil de sécurité dans sa résolution 2457 (2019)¹⁶⁷.

Tandis que la démarche adoptée par l'ONU en matière de consolidation et pérennisation de la paix et le cadre de reconstruction et de développement après un conflit de l'UA mettent tous deux l'accent sur des approches globales et intégrées vis-à-vis de la paix et du développement, celle que préconise l'UA concerne surtout les pays sortant d'un conflit et met davantage l'accent sur la période de stabilisation commençant immédiatement après un conflit¹⁶⁸. Par contraste, l'approche privilégiée par l'ONU met davantage l'accent sur la prévention des conflits et est orientée vers une vaste gamme de pays, qu'ils soient en conflit ou non. Au niveau institutionnel, aucune collaboration de longue durée n'a été historiquement établie entre la

162 *Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance*, Addis-Abeba, 30 janvier 2007, article 19, par. 2.

163 Assemblée générale de l'ONU, *Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes — Rapport du Secrétaire général*, document des Nations Unies A/49/675, 14 novembre 1994; entretiens avec des fonctionnaires de l'ONU, avril 2019.

164 Entretiens avec des fonctionnaires de l'ONU, New York, avril 2019.

165 PNUD et UA, atelier de la Division Prévention des conflits et alerte précoce, Addis-Abeba, mars 2019.

166 Entretien avec un fonctionnaire de l'UA, Addis-Abeba, avril 2019.

167 Résolution 2457 du Conseil de sécurité (27 février 2019), document des Nations Unies S/RES/2457, par. 10.

168 Résolution 2282 du Conseil de sécurité (27 avril 2016), document des Nations Unies S/RES/2282; Résolution de l'Assemblée générale 70/262 (12 mai 2016), document des Nations Unies S/RES/70/262; Assemblée générale et Conseil de sécurité, *Consolidation et pérennisation de la paix — Rapport du Secrétaire général*, document des Nations Unies A/72/707-S/2018/43, 18 janvier 2018; Union africaine, « Politique de reconstruction et de développement après un conflit », juillet 2006; Commission de l'UA, « Architecture africaine de paix et de sécurité », décembre 2015, p. 40–41.

Commission de consolidation de la paix de l'ONU et l'UA. Cela étant, la réunion tenue en juillet 2018 entre sept commissions et le CPSUA a marqué le début d'une pratique consistant à organiser une concertation annuelle entre ces deux organes¹⁶⁹. Le centre de l'UA pour la reconstruction et le développement après conflit, dont la construction est prévue au Caire, ainsi que l'Agence de développement de l'UA, qui a été reconfigurée récemment, devraient aider à créer des liens entre États Membres, l'UA et les CER/MR, bien que l'on attende encore des détails précis sur leur orientation stratégique et opérationnelle¹⁷⁰.

Le Bureau d'appui à la consolidation de la paix de l'ONU et la division de gestion des crises et de la reconstruction post-conflit du Département Paix et sécurité de l'UA interagissent occasionnellement tant au niveau des sièges que sur le terrain. En septembre 2017, ils ont signé un mémorandum d'accord sur la consolidation de la paix qui a accordé la priorité à « la prévention des conflits, à la concertation politique, à la réconciliation nationale, à la gouvernance démocratique et aux droits de l'homme »¹⁷¹. Il faut cependant reconnaître que cet instrument n'a suscité qu'un suivi nettement moins soutenu au sein du partenariat. Le Bureau d'appui à la consolidation de la paix et la Commission de l'UA ont également signé des mémorandums d'accord relatifs à des projets précis soutenus par le Fonds pour la consolidation de la paix dans certains pays, mais ces instruments sont axés sur des projets et ne reflètent pas nécessairement des stratégies politiques communes¹⁷². Cependant, tandis que l'ONU entretient une vaste infrastructure opérationnelle pour mener ses activités de consolidation de la paix, l'UA est comparativement à la traîne sur le plan des capacités et des ressources¹⁷³; les projets à effet rapide entrepris par l'UA en Somalie et son codéploiement d'une mission de soutien technique avec le Gouvernement gambien sont deux des

premiers efforts tangibles qu'elle accomplit dans ce domaine¹⁷⁴.

Pour faire progresser le partenariat dans les domaines de la consolidation de la paix et de l'appui à la paix, il faut que les organisations abordent plusieurs questions. Premièrement, comment peuvent-elles mieux aligner la thématique de pérennisation de la paix de l'ONU et la tendance de l'UA à accélérer les efforts de stabilisation après conflit, en particulier dans des régions telles que le bassin du lac Tchad et le Sahel? Deuxièmement, comment les organisations peuvent-elles maintenir l'équilibre entre l'approche orientée vers les projets adoptée par l'ONU et la préférence que l'UA manifeste de plus en plus en faveur de codéploiements souples avec des institutions gouvernementales? En troisième lieu, y a-t-il des moyens pratiques que l'UA (notamment par l'intermédiaire de la Mission permanente d'observation de l'Union africaine auprès de l'ONU) peut renforcer sa coordination avec la Commission de la consolidation de la paix de l'ONU, en particulier dans le cadre de la planification d'activités de programme conjointes compatibles avec les priorités définies par les pays? Enfin, existe-t-il des occasions pour l'ONU et l'UA d'organiser conjointement des levées de fonds pour financer des initiatives de consolidation de la paix et de reconstruction et développement après conflit?

LA JEUNESSE, LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

La collaboration entre l'ONU et l'UA dans le cadre des activités relatives à la jeunesse, à la paix et à la sécurité commence à s'intensifier en tirant parti de faits récemment intervenus sur le plan stratégique. Il s'agit notamment de l'adoption de la résolution 2250 (2015) du Conseil de sécurité, la première qui ait jamais porté sur les questions relatives à la jeunesse, la paix et la sécurité, ainsi que sa résolution 2419 (2018) sur l'inclusion des jeunes dans les processus de médiation et de négociation. Les

169 Nations Unies, « Partenariat entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union africaine pour la consolidation de la paix », disponible au site www.un.org/peacebuilding/policy-issues-and-partnerships/partnerships/un-au-partnership.

170 Déclaration 710 de la Conférence de l'UA (2 juillet 2018), document de l'UA portant la cote Assembly/AU/7(XXXI).

171 Nations Unies, « Communiqué conjoint sur le mémorandum d'accord sur la consolidation de la paix conclu entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union africaine », 18 septembre 2017.

172 Entretien avec un fonctionnaire de l'ONU, New York, mars 2019.

173 Assemblée générale et Conseil de sécurité, *Consolidation et pérennisation de la paix — Rapport du Secrétaire général*, document des Nations Unies A/73/809-S/2019/448, 30 mai 2019.

174 Commission de l'UA, « Note d'orientation : Mise en œuvre des projets à effet rapide de l'Union africaine : Enseignements tirés des activités menées en Somalie », octobre 2018; Chido Mutangadura, « Will the Gambia Be a Turning Point for AU Peace Efforts? » Institute for Security Studies, 13 mai 2019.

travaux entrepris en vue de la rédaction de ces résolutions ont notamment consisté à mener des consultations dans chacune des cinq régions d'Afrique. Le programme relatif à la jeunesse, à la paix et à la sécurité est également institutionnalisé à tous les niveaux du Groupe des Nations Unies pour le développement, et prôné par l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la jeunesse.

Suivant l'exemple ainsi donné, l'UA a assuré la promotion de son propre programme en faveur des jeunes, de la paix et de la sécurité, notamment en lançant un programme empruntant la plateforme Youth4Peace sous l'impulsion du Département Paix et sécurité. Ce programme bénéficie du soutien du secrétariat de l'Architecture africaine de gouvernance (qui a élaboré sa propre stratégie de mobilisation de la jeunesse) et de la Division de la jeunesse, qui relève du Département des ressources humaines, de la science et de la technologie (ce programme vise à renforcer les capacités des jeunes praticiens de la paix sur le continent tout en favorisant la mobilisation des jeunes dans le cadre de l'Architecture africaine pour la paix et la sécurité. La nomination opportune d'un envoyé spécial pour la jeunesse par le Président de la Commission de l'UA, parallèlement à la création d'un Conseil consultatif de la jeunesse, a également légitimé et renforcé le programme d'activités en faveur de la jeunesse, de la paix et de la sécurité par l'UA.

La collaboration entretenue directement entre l'envoyé spécial de l'UA pour la jeunesse et son homologue de l'ONU offre à ces deux organisations l'occasion d'assurer une interface officielle entre elles et de promouvoir une approche plus collective vis-à-vis des questions relatives à la jeunesse, la paix et la sécurité. Ces interactions directes ont déjà été amorcées pour de bon suite à la visite rendue par l'Envoyée de l'ONU pour la jeunesse à Addis-Abeba en avril 2019¹⁷⁵. Des efforts conjoints consacrés à la jeunesse ont également été entrepris dans le cadre de l'initiative Faire taire les

armes et ont notamment consisté à organiser en juillet une table ronde parrainée par l'ONU, l'UA et le Gouvernement kenyan¹⁷⁶. Lors de sa présidence du Conseil de sécurité en octobre 2019, l'Afrique du Sud avait organisé un débat sur le thème « Paix et sécurité en Afrique : Mobiliser les jeunes en vue de faire taire les armes d'ici 2020 », à l'occasion duquel l'Envoyé spécial de l'UA pour la jeunesse avait présenté un exposé au Conseil¹⁷⁷.

Grâce à ces efforts, le programme d'activités consacré à la jeunesse, à la paix et à la sécurité a été de plus en plus largement pris en compte en tant que thème transversal des initiatives relatives à la paix et à la sécurité entreprises dans les diverses régions du continent, et l'UA a appelé l'attention, dans un nombre croissant de cas, sur les politiques de l'ONU en matière de jeunesse, paix et sécurité¹⁷⁸. Bien que ces points constituent des éléments positifs, la réalisation du programme d'activités relatif à la jeunesse, à la paix et à la sécurité pourrait être encore accélérée en renforçant les liens institutionnels, en particulier au niveau opérationnel, et grâce à une interaction plus directe et régulière entre la Commission de l'UA et le Secrétariat de l'ONU. S'il est certes prévu que les envoyés pour la jeunesse joueront un rôle central en faisant avancer ce programme dans les deux institutions, on pourrait, en se concentrant davantage sur les aspects stratégiques, aider à l'intégrer à tous les niveaux du partenariat.

Conclusions et recommandations

Le partenariat ONU UA sur la paix et la sécurité s'est renforcé au cours des dernières années, en particulier en ce qui concerne la prévention des conflits et la gestion des crises. De l'institutionnalisation d'une interaction plus concrète entre le Conseil de sécurité et le CPSUA jusqu'à une amélioration de la coordination opérationnelle entre le Secrétariat de l'ONU et la Commission de

175 Bureau de l'Envoyée du Secrétaire général pour la jeunesse, « UN Youth Envoy Visit to Belgrade, Pristina and Addis Ababa », disponible au site www.un.org/youthenvoy/2019/05/un-youth-envoy-visit-to-belgrade-pristina-and-addis-ababa/.

176 Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix, « This week in DPPA, 6-12 July 2019 », disponible au site <https://dppa.un.org/en/week-dppa-6-12-july-2019>.

177 Conseil de sécurité, 8629e séance, document des Nations Unies S/PV.8629, 2 octobre 2019.

178 Département des affaires économiques et sociales, « World Youth Report: Youth and the 2030 Agenda for Sustainable Development », 2018; Nations Unies, « Adoptant la résolution 2419 (2018), le Conseil de sécurité demande d'accroître le rôle des jeunes dans la négociation et la mise en œuvre des accords de paix », document des Nations Unies SC/13368, 6 juin 2018.

l'UA, des possibilités et points d'ancrage importants à exploiter pour renforcer la coopération peuvent être identifiés. En dépit de ces possibilités, l'ONU et l'UA doivent s'attaquer proactivement aux problèmes politiques et institutionnels, qu'ils soient nouveaux ou existent depuis longtemps, pour maintenir le rythme de progression déjà atteint. Les recommandations suivantes visent à orienter les parties prenantes de l'ONU et de l'UA dans l'examen des moyens à mettre en œuvre pour surmonter ces difficultés.

Renforcer la collaboration entre les deux conseils : En poursuivant leur dialogue, le Conseil de sécurité et le CPSUA peuvent améliorer leur compréhension des positions des États Membres, partager des données d'analyse et étudier les interventions conjointes qu'ils peuvent entreprendre en cas de crise. Pour promouvoir cette collaboration, les conseils devraient renforcer leurs liens politiques et institutionnels, en se concentrant sur l'obtention de résultats concrets et tangibles. À cette fin, il est nécessaire d'engager un dialogue plus fréquent et stratégique au Conseil de sécurité (en particulier par l'intermédiaire des présidents qui se succèdent tous les mois, du groupe A3 et du Groupe de travail spécial sur la prévention et le règlement des conflits en Afrique) au CPSUA (par l'entremise des présidents qui se succèdent tous les mois et des délégations du groupe A3), et entre les deux conseils. Les visites d'étude au niveau des experts qui sont organisées par les deux conseils et ont facilité le dialogue au niveau des ambassadeurs devraient avoir lieu à intervalles réguliers. Les deux conseils devraient également tenter d'organiser des missions conjointes au niveau des experts en leur permettant d'évaluer toute une gamme de configurations et d'aspects logistiques sans être soumis à des pressions politiques importantes destinées à les inciter à aboutir coûte que coûte à des résultats définitifs dès la première tentative entreprise.

Le groupe A3 devrait renforcer son rôle de chef de file en promouvant le partenariat entre les deux conseils, notamment en suivant officieusement la rédaction de communiqués conjoints (sur des questions thématiques ou propres à certains pays), en s'adressant régulièrement au Président du CPSUA et en tenant plus fréquemment des conversations informelles avec d'autres États Membres sur des dossiers pertinents. Il pourrait s'acquitter

de cette tâche en mobilisant ses ressources diplomatiques à New York ou Addis-Abeba au niveau des contacts de mission à mission. Il pourrait également organiser des dialogues interactifs formels dans le cadre desquels les États Membres du CPSUA ou des fonctionnaires de la Commission de l'UA pourraient s'adresser au Conseil de sécurité à huis clos, en particulier lorsqu'il s'agit de débattre de questions propres à certains pays et du renouvellement de mandats de maintien de la paix. Enfin, le groupe A3 devrait renforcer sa présence au Conseil de sécurité en intervenant plus fréquemment devant les médias et en diffusant plus souvent des exposés publics après la présentation des positions communes adoptées par ses membres.

Œuvrer en vue de l'adoption d'une approche collective en matière de prévention des conflits et de gestion des crises : L'ONU et l'UA peuvent tirer parti d'une série de moyens déjà disponibles pour collaborer à la prévention des conflits et à la gestion des crises. Un domaine d'action qui pourrait être renforcé est la collaboration informelle au jour le jour. Cela pourrait impliquer des interactions plus fréquentes au niveau des directeurs, une planification conjointe des activités, et l'élaboration d'objectifs communs.

Un second domaine d'action se prêtant à une expansion des activités est la diffusion de messages communs sur les initiatives conjointes et les interventions réussies. Cela pourrait notamment consister à tenir, aux niveaux des sièges et des pays, des exercices conjoints sur les enseignements tirés de l'expérience, et à diffuser des messages communs émanant des hauts responsables des deux institutions pour mettre l'accent sur les effets tangibles de leurs activités collectives. Bien que certains de ces effets soient mis en exergue dans le rapport annuel du Secrétaire général de l'ONU sur le partenariat ONU UA, une mise en valeur plus systématique des efforts communs entrepris irait dans le sens des pressions exercées par les hauts responsables pour qu'une attention accrue soit accordée à la prévention des conflits.

Un troisième domaine d'action à considérer pour élargir le partenariat consisterait à intégrer une approche plus globale vis-à-vis de la prévention des conflits à tous les niveaux des activités conjointes entreprises par les deux organisations. Les réformes du système des Nations Unies pour le développe-

ment menées en 2019 offrent aux équipes de pays et aux coordonnateurs résidents de l'ONU l'occasion de prêter leur concours à cet égard en assurant une meilleure harmonisation entre le mode de fonctionnement du partenariat au niveau des sièges et les efforts collectifs déployés dans les différents pays et régions. Plus particulièrement, le partenariat pourrait être harmonisé avec les efforts accomplis au niveau des pays par le PNUD et les conseillers pour la paix et le développement (le cas échéant), ainsi qu'avec les systèmes d'alerte rapide à l'échelle du continent gérés par l'UA et les CER/MR. L'amélioration des efforts destinés à harmoniser ces activités pourrait donner plus de poids aux analyses conjointes, élargir les possibilités de programmation, et permettre de repérer les obstacles potentiels à l'établissement et à la poursuite d'une collaboration.

Créer une équipe spéciale au sein du Département Paix et sécurité de l'UA pour promouvoir le partenariat : Le recours à un mécanisme plus institutionnalisé pour coordonner le partenariat avec l'ONU au sein du Département Paix et sécurité de l'UA permettrait d'assurer une interaction plus soutenue et régulière entre la Commission de l'UA et ses homologues de l'ONU. En abandonnant un système consistant à se contenter d'héberger un coordonnateur, pour passer à la mise en place d'une équipe spécialisée ayant pour tâche de promouvoir le partenariat du point de vue tant fonctionnel qu'administratif, l'UA pourrait suivre d'une manière plus cohérente sa participation, ses activités et ses priorités dans le cadre de son partenariat avec l'ONU. Cette équipe pourrait également contribuer à atténuer les pressions résultant de l'afflux rapide de tâches supplémentaires qui va souvent de pair avec la tenue de réunions consacrées à un partenariat. En outre, elle permettrait au Département Paix et sécurité de collaborer plus proactivement et de manière plus cohérente avec d'autres départements au sein de l'UA, au nombre desquels le Bureau des partenariats, qui relève du Bureau du Président de la Commission de l'UA, ainsi qu'avec le BNUUA.

Mieux harmoniser l'action de l'UA et de l'ONU dans le cadre de la consolidation de la paix et de la reconstruction et du développement après conflit : Compte tenu de l'investissement effectué par l'ONU dans la consolidation de la paix et de celui consenti par l'UA dans la reconstruction et le

développement après conflit, les deux organisations devraient déterminer si et comment elles peuvent apprendre l'une de l'autre et élargir leur collaboration dans ces domaines. Un domaine à privilégier pourrait être l'amélioration de la collaboration opérationnelle. Par exemple, les partenaires pourraient évaluer les moyens de rendre plus systématique la collaboration entre le CPSUA et la Mission permanente d'observation de l'UA, d'autre part, et la Commission de consolidation de la paix de l'ONU. Une autre tâche méritant une attention particulière pourrait consister à évaluer les progrès accomplis depuis la signature, en septembre 2017, du mémorandum d'accord entre le Bureau de soutien à la paix de l'ONU et la Division de la reconstruction après conflit et de la gestion des crises du Département Paix et sécurité de l'UA, notamment compte tenu de l'examen de son architecture de consolidation de la paix auquel l'ONU procédera en 2020. En outre, les États Membres participant à la consultation annuelle entre le CPSUA et la Commission de la consolidation de la paix devraient définir des objectifs à long terme pour cette réunion et déterminer les moyens d'intégrer les points à débattre dans leurs activités régulières. Enfin, ces débats devraient porter sur la façon dont l'ONU pourra mobiliser les capacités du centre de l'UA pour la reconstruction et le développement après conflit, et sur les moyens de renforcer les liens entre l'architecture de consolidation de la paix, l'UA, les CER/MR compétentes, et d'autres partenaires de développement bilatéraux et multilatéraux.

En outre, l'UA et l'ONU devraient examiner les importants points de convergence et de divergence entre la consolidation de la paix, la reconstruction et le développement après conflit, et la pérennisation de la paix, en particulier en tenant compte de la programmation que ces organisations entendent consacrer à certains pays. Les échanges de vues portant sur ces questions devraient être élargis pour permettre l'examen de nouvelles priorités thématiques partagées par les deux organisations, au nombre desquelles la programmation transfrontière, les effets du changement climatique sur la jeunesse, la paix et la sécurité, la réconciliation nationale et la justice transitionnelle. Une meilleure compréhension de ces priorités partagées pourrait aider les organisations à définir les activités de programme existantes et les occasions d'entre-

prendre des programmes conjoints.

Créer d'une dynamique propice à l'initiative Faire taire les armes : À mesure que l'UA accélère le rythme des activités destinées à promouvoir l'initiative Faire taire les armes en 2020, les deux organisations devraient entretenir le soutien politique et opérationnel qu'elles lui fournissent. Il pourrait s'agir, à cet égard, de renforcer les efforts déployés par la Commission de l'UA et l'ONU pour rendre opérationnels la feuille de route et le plan d'action élaborés par l'UA aux fins de cette initiative, et de définir les moyens à mettre en œuvre pour établir un lien entre elle et les activités similaires prévues par les États Membres du Conseil de sécurité et du CPSUA. En particulier, l'UA pourrait fournir une orientation plus complète à ses États Membres sur les moyens auxquels ils peuvent avoir recours pour mettre cette initiative en œuvre sur leur territoire national, plus précisément en fonction des priorités qui en sont indissociables en matière de gouvernance et de développement à long terme. Une telle orientation stratégique pourrait à la fois entretenir la dynamique politique et encourager les États Membres à adopter une perspective globale dépassant le cadre du contrôle des armements. Un

autre domaine d'action pourrait consister à charger le Groupe de travail spécial sur la prévention et le règlement des conflits en Afrique de déterminer les moyens d'intégrer la résolution 2457 du Conseil de sécurité à d'autres documents finals adoptés par lui.

Élargir les capacités diplomatiques pour soutenir le partenariat à New York et Addis-Abeba : Reconnaisant que le partenariat s'est développé au cours des dernières années, l'ONU, l'UA et leurs États Membres devraient investir davantage dans leurs capacités diplomatiques à New York et Addis-Abeba. Les États Membres nommés ou élus au CPSUA devraient augmenter leurs capacités diplomatiques à Addis-Abeba comme à New York avant de devenir membres du conseil. Dans le même ordre d'idées, les États Membres élus au Conseil de sécurité devraient augmenter simultanément leur présence diplomatique à Addis-Abeba, notamment en ouvrant des missions spécialisées auprès de l'UA. La Commission de l'UA, pour sa part, devrait élargir la présence de la Mission permanente d'observation pour permettre aux deux organisations de poursuivre un dialogue plus suivi sur un plus grand nombre de questions.

Annexe 1 : Aperçu chronologique de résolutions et communiqués pertinents

Déclaration présidentielle 2007/7 (2007) : Cette déclaration a reconnu l'avantage comparatif que présentent l'UA et les organisations sous-régionales en tant qu'entités capables d'intervenir rapidement en cas de conflit se déclenchant sur le continent. Elle a appelé l'attention sur l'importance de la collaboration entre le Conseil de sécurité et le CPSUA, et a lancé un appel en faveur de l'intensification des activités de mise en commun des informations et des pratiques optimales entre ces deux organes.

Résolution 1809 (2008) du Conseil de sécurité : Cette résolution a reconnu qu'il importe de renforcer les moyens des organisations régionales et sous-régionales en matière de prévention des conflits et de gestion des crises, et a souligné leur manque de ressources financières prévisibles, durables et souples. Elle a exprimé la détermination du Conseil de sécurité à renforcer sa coopération avec l'UA, en particulier dans le domaine de la prévention des conflits.

Déclaration présidentielle 2010/21 (2010) : Cette déclaration a réaffirmé qu'il importe de promouvoir la collaboration entre l'UA et l'ONU. Elle a salué les améliorations récentes intervenues dans les relations entre ces deux organisations, et a appelé l'attention sur la réunion inaugurale de l'Équipe spéciale conjointe et sur la création du Bureau des Nations Unies auprès de l'UA. Elle a souligné de nouveau qu'il importe de mettre en œuvre le Programme de renforcement des capacités, de la Force africaine en attente et du système d'alerte rapide.

PSC/PR/COMM.(CCCVII) (2012) : Ce communiqué a reconnu les avantages résultant de la création de mécanismes de coopération officiels et officieux à tous les niveaux des organisations et a salué la mise sur pied d'autres partenariats entre l'UA et tous les organes compétents de l'ONU. Il a également souligné qu'il importe que le partenariat reconnaisse la prise en main par l'Afrique des initiatives de paix menées à l'échelle du continent, applique le principe de subsidiarité, et prenne en compte l'avantage comparatif présenté par l'UA et ses mécanismes régionaux lorsqu'une intervention

rapide s'avère nécessaire. Il a souligné la nécessité de procéder à d'autres réformes pour renforcer l'action que poursuit l'UA en collaboration avec le groupe A3 et sa Mission d'observation, et d'augmenter l'indépendance financière.

Résolution 2033 (2012) du Conseil de sécurité : Par cette résolution, le Conseil s'est félicité de l'établissement d'une interaction plus régulière et concrète entre le Secrétariat de l'ONU et la Commission de l'UA par le biais de l'Équipe spéciale conjointe. Il a également appuyé la tenue de réunions d'information plus régulières par des hauts fonctionnaires de l'ONU et de l'UA sur des questions relatives à la paix et à la sécurité présentant un intérêt mutuel, ainsi que le renforcement des relations de travail entre le Conseil de sécurité et le CPSUA, notamment dans le cadre des réunions consultatives annuelles, des missions conjointes sur le terrain, et de l'intensification de la collaboration dans l'exécution de stratégies communes relatives à des pays déterminés.

PSC/AHG/COMM/1.(CCCXCVII) (2013) : Ce communiqué a exprimé la satisfaction ressentie au sujet de la création récente de mécanismes de consultation et de l'élaboration de stratégies novatrices communes pour remédier à des situations de conflit. Il a toutefois noté les préoccupations exprimées quant à l'absence de vision stratégique commune. Il a lancé un appel pour que soit amélioré le système de normalisation des mécanismes consultatifs existants, pour qu'un appui plus durable soit fourni aux missions dirigées par l'UA, et pour que soit renforcée la collaboration entre l'UA, le groupe A3 et le Conseil de sécurité.

Résolution 2320 (2016) du Conseil de sécurité : Cette résolution a félicité le BNUUA du rôle qu'il joue dans le partenariat et a placé ce dernier dans le contexte des recommandations du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix. À cette fin, elle a réaffirmé que le partenariat devrait être fondé sur des consultations tenues entre le Conseil de sécurité et le CPSUA au sujet de leurs avantages comparatifs respectifs, de la nécessité de partager les obligations, et de la réalisation d'analyses conjointes. Elle

a fait mention du Fonds africain pour la paix dont la création est envisagée, et plus précisément de la volonté du Conseil de sécurité d'examiner les propositions de l'UA sur le financement des opérations de soutien à la paix, conformément aux décisions antérieures de la Conférence de l'UA de financer ces opérations à hauteur de 25 %, cet objectif devant être atteint par étapes sur une période de cinq ans.

Déclaration présidentielle 2016/8 (2016) : Dans cette déclaration, le Président s'est félicité de l'opérationnalisation de l'Architecture africaine de paix et de sécurité, de la nomination d'un haut représentant de l'UA pour le Fonds africain pour la paix, et de la Feuille de route de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (2016). Il s'est également félicité des progrès réalisés par l'ONU et l'UA dans la mise en œuvre de la résolution 1325 de l'ONU sur les femmes, la paix et la sécurité, et a lancé un appel aux deux organisations pour qu'elles intègrent mieux les stratégies relatives aux genres dans leurs processus d'élaboration des politiques. Il a demandé qu'un investissement plus important soit effectué dans la consolidation de la paix et la collaboration après conflit par la création du Groupe de l'appui à la médiation au sein de la Commission de l'UA et par une intensification des efforts déployés par l'ONU et l'UA dans les transitions des opérations de maintien de la paix.

PSC/PR/COMM.2(DCXXVIII) (2016) : Ce communiqué a lancé un appel en faveur d'une augmentation des contributions statutaires des États Membres de l'ONU et du financement

interne des missions de soutien à la paix de l'UA, et a demandé au Secrétariat de l'ONU qu'il soutienne la Commission de l'UA dans le domaine de la paix et de la sécurité. Il a souligné l'importance de la présence du groupe A3 au Conseil de sécurité et a exhorté ses membres à préserver leur unité.

Résolution 2378 (2017) du Conseil de sécurité : Cette résolution a fait mention du Cadre commun ONU-Union africaine, et plus précisément du rôle qu'il joue dans la réforme des opérations de maintien de la paix de l'ONU. À cet effet, elle a souligné qu'il importe d'accélérer la mise en œuvre opérationnelle de la Force africaine en attente en tant que cadre global pour les opérations de soutien à la paix en Afrique. Elle a également prié le Secrétaire général, en coordination avec l'UA, d'élaborer un cadre destiné à permettre d'établir plus efficacement des rapports entre le Secrétariat, la Commission de l'UA et les deux conseils.

Résolution 2457 (2019) du Conseil de sécurité : Cette résolution a pris note de la gamme de mesures engagées pour mettre en œuvre l'initiative de l'UA intitulée Faire taire les armes en Afrique. Elle a aussi souligné l'importance des deux cadres de partenariat conjoints ONU UA en tant que moyens de mobiliser le soutien nécessaire pour mettre en œuvre la feuille de route à suivre pour faire taire les armes. En conséquence, elle a réaffirmé l'intention du Conseil de sécurité d'examiner les mesures qui peuvent être prises pour renforcer la coopération pratique avec l'UA dans le domaine de la promotion et du maintien de la paix et de la sécurité en Afrique.



L'INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE (IPI) est un groupe de réflexion international et indépendant à but non lucratif qui se consacre à la gestion des risques et au renforcement des capacités d'endurance et de rebond des collectivités humaines en vue de promouvoir la paix, la sécurité et le développement durable. Pour remplir sa vocation, l'IPI conjugue recherche sur les politiques, analyse stratégique, publication de travaux et organisation de réunions. Réunissant une équipe pluridisciplinaire venue du monde entier, l'IPI a des bureaux en face du siège des Nations Unies à New York ainsi qu'à Vienne (Autriche) et à Manama (Bahreïn).

www.ipinst.org

www.theglobalobservatory.org

L'INSTITUT D'ÉTUDES DE SÉCURITÉ (ISS) établit des partenariats pour renforcer les savoirs et les compétences en vue d'un meilleur futur pour l'Afrique. L'ISS est une organisation africaine à but non-lucratif. Ses bureaux sont situés en Afrique du Sud, au Kenya, en Éthiopie et au Sénégal. Grâce à ses réseaux et son influence, l'ISS fournit des analyses opportunes et fiables, des formations pratiques et de l'assistance technique aux gouvernements et à la société civile.

www.issafrica.org



777 United Nations Plaza
New York, NY 10017-3521
USA
TEL +1-212-687-4300
FAX +1-212-983-8246

Freyung 3
1010 Vienna
Austria
TEL +43-1-533-8881
FAX +43-1-533-881-11

51-52 Harbour House
Bahrain Financial Harbour
P.O. Box 1467
Manama, Bahrain
TEL +973-1721-1344