

RAPPORT DE RECHERCHE SPECIALE

# SAISIR LE NOUVEL ÉLAN POUR UNE RÉOLUTION DU CSNU SUR LE FINANCEMENT DES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'UA

---

AMANI AFRICA

Media and Research Services

M A I  
2 0 2 3

RAPPORT AMANI AFRICA NO.15



# TABLE DES MATIÈRES

I	INTRODUCTION .....	1
II	LE CHEMIN PARCOURU A CE JOUR: L'EVOLUTION DES DEVELOPPEMNTS NORMATIFS, TECHNIQUES ET INSTITUTIONNELS AU NIVEAU DE L'UA.....	2
III	CHANGEMENTS DANS L'ENVIRONNEMENT STRATÉGIQUE ET OPÉRATIONNEL.....	6
IV	LES AVANCÉES RÉALISÉES PAR LE DOCUMENT DE CONSENSUS DE L'UA.....	8
V	LE MOMENT POUR UNE NOUVELLE GÉNÉRATION D'OPÉRATIONS DE SOUTIEN A LA PAIX SOUS CONDUITE DE L'UA ET SOUTENUES PAR LES NATIONS UNIES: RAPPORT DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL.....	10
VI	QUESTIONS NÉCESSITANT D'AVANTAGE D'ENGAGEMENT .....	12
VII	PROCHAINES ÉTAPES ET IMPLICATIONS POUR LES ACTEURS POLITIQUES AFRICAINS.....	14
VIII	CONCLUSION .....	16
	ANNEXE-1.....	18
	ANNEXE-2.....	25

“en permettant l'accès des opérations de paix de l'Union africaine aux contributions au budget de l'ONU... le Conseil de sécurité ferait ainsi la preuve concrète de sa disposition à innover et à combler une grave lacune dans le dispositif de paix et de sécurité internationales et réaffirmerait fermement sa volonté d'endiguer le fléau des conflits armés sur le continent africain.”

Antonio Guterres, Secrétaire général de l'ONU  
(avril 2023)

## I INTRODUCTION

Il y a un nouvel élan pour la reprise des négociations sur une résolution-cadre du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) sur le financement des opérations de soutien à la paix sous conduite de l'Union africaine (UA) et autorisées par le CSNU,<sup>1</sup> quatre ans après l'échec de la dernière tentative d'obtenir une telle résolution en 2019. Suite à l'absence de consensus et de clarté autour des questions clés soulevées dans la résolution proposée et à la menace de veto des États-Unis d'Amérique sous l'administration Trump, le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'UA à travers son président pour le mois de septembre 2019, le Maroc, a demandé aux 3 membres africains (A3) du CSNU de suspendre le processus de négociation du projet de résolution présenté par l'Afrique du Sud.<sup>2</sup> Outre l'accusation selon laquelle la version de la résolution qui était à l'examen édulcore sérieusement la version du projet de résolution que les A3, menés

<sup>1</sup> La question du financement des OSP de l'UA à travers les contributions au budget de l'ONU est depuis longtemps un sujet majeur dans les relations UA-ONU sur la paix et la sécurité. Voir le Rapport du Conseil de sécurité, le Financement des opérations de soutien à la paix de l'UA: Des perspectives de progrès au Conseil de sécurité ?, Rapport de recherche (avril 2023); Point de vue d'Amani Africa, points de vue sur le CPS, “Réunion sur la position africaine commune sur le financement des opérations de soutien à la paix sous conduite de l'UA à travers les contributions au budget de l'ONU”, 21 juillet 2021.

<sup>2</sup> Lettre du Président du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine pour septembre 2019 adressée au Représentant permanent de la République de Côte d'Ivoire et Coordonnateur des membres africains du Conseil de sécurité de l'ONU (A3), datée du 19 septembre 2019.

par l'Ethiopie, ont mise en bleu en décembre 2018,<sup>3</sup> les principales questions qui ont conduit à la décision du CPS de suspendre les négociations sont la divergence de vues sur la compréhension de l'engagement de l'UA de contribuer à hauteur de 25 % du budget des opérations de soutien à la paix et la division du travail entre le CPS et le CSNU, en particulier en ce qui concerne le degré d'autonomie de l'UA pour l'exercice d'un niveau de contrôle sur les opérations de soutien à la paix qu'elle déploie sous autorisation du CSNU.<sup>4</sup>

Malgré les incertitudes qui subsistent, 2023 est sur le point d'être l'année du redémarrage du processus qui est au point mort depuis 2019. La Commission de l'UA a élaboré ce qu'elle a appelé le document de consensus qui présente le point de vue de l'UA sur le sujet. Le document de consensus a été adopté lors du Sommet de l'UA tenu en février 2023.<sup>5</sup> Le 29 avril 2023, le Secrétaire général des Nations Unies a également publié le Rapport sur l'application des résolutions 2320 (2016) et 2378 (2017) du Conseil de sécurité et considérations liées au financement des opérations de soutien à la paix de l'Union africaine autorisées par le Conseil de sécurité.<sup>6</sup> Comme l'a souligné le Secrétaire général, en permettant l'accès des opérations de paix de l'Union africaine aux contributions au budget de l'ONU, “le Conseil de sécurité ferait ainsi la preuve

<sup>3</sup> Il convient de rappeler que ce projet n'a pas été soumis au vote en raison de la menace d'un veto américain, de l'émergence d'un autre projet par la Côte d'Ivoire (apparemment à la demande de la France prétendument pour répondre aux demandes américaines) et du message non coordonné de la Commission de l'UA. Points de vue d'Amani Africa - points de vue sur le CPS, Communication sur le financement durable de l'Agenda africain de la paix et de la sécurité dans le cadre de la Charte des Nations Unies (19 septembre 2019).

<sup>4</sup> Diverses consultations et réunions ont eu lieu tant au niveau du Comité d'experts du CPS, y compris leurs 17ème réunion (le 17 septembre 2019), 23ème réunion (9 août 2021) et 24ème réunion (23 août 2021) et celle au niveau du CPS.

<sup>5</sup> Union africaine, Document de consensus sur le financement prévisible, adéquat et durable des activités de paix et de sécurité de l'Union africaine (février 2023). (Document de consensus de l'UA).

<sup>6</sup> Secrétaire général de l'ONU, Rapport sur l'application des résolutions 2320 (2016) et 2378 (2017) du Conseil de sécurité et considérations liées au financement des opérations de soutien à la paix de l'Union africaine autorisées par le Conseil de sécurité (29 avril 2023). (Rapport du Secrétaire général (avril 2023))

concrète de sa disposition à innover et à combler une grave lacune dans le dispositif de paix et de sécurité internationales et réaffirmerait fermement sa volonté d'endiguer le fléau des conflits armés sur le continent africain."<sup>7</sup>

Ces deux documents, ainsi que l'environnement stratégique qui prévaut, y compris la discussion en cours sur la réforme du système multilatéral et l'évolution du paysage de la sécurité en Afrique nécessitant le renforcement de la paix, ont préparé la voie pour lancer la discussion au sein du CSNU en vue de la reprise des négociations sur le projet de la résolution-cadre sur le financement des opérations de soutien à la paix sous conduite de l'UA.<sup>8</sup> À New York, suite à l'adoption des documents de consensus, les préparatifs ont démarré sérieusement.<sup>9</sup> En mai 2023, le CPS et le CSNU doivent tenir leurs réunions respectives sur le sujet.<sup>10</sup>

Le présent rapport de recherche spéciale vise à examiner comment le document de consensus de l'UA et le rapport du Secrétaire général feront avancer l'examen du projet de résolution au Conseil de sécurité des Nations unies, les questions qui pourraient encore nécessiter davantage d'engagement et un compromis négocié, les prochaines étapes dans le processus de mise à jour et de présentation du projet de résolution et le rôle attendu des différents acteurs politiques africains pour un déroulement harmonieux et efficace du processus de négociation. Le rapport comporte huit parties. Après la présente introduction, la deuxième partie donne un aperçu du parcours de l'UA dans la discussion sur l'accès à un financement prévisible et durable des opérations de soutien

<sup>7</sup> Comme ci-dessus, par. 44.

<sup>8</sup> Voir *Rapport du Conseil de sécurité, Rapport de recherche* (Avril 2023).

<sup>9</sup> La Mission d'observation permanente de l'UA auprès de l'ONU et les A3 travaillent sur une feuille de route qui définit les différentes étapes de la négociation pour le dépôt d'une telle résolution au CSNU.

<sup>10</sup> Le CPS doit tenir une réunion au niveau ministériel le 12 mai, voir *Amani Africa, Programme de travail mensuel pour le mois de mai* (2023). Le CSNU prévoit de convoquer une réunion d'information sur le financement des OSP sous conduite de l'UA le 25 mai, voir le *rapport du Conseil de sécurité, le programme de travail du Conseil de sécurité pour le mois de mai* (2023).

à la paix sous conduite de l'UA à travers des contributions au budget de l'ONU. Dans la partie III, le rapport de recherche souligne les changements dans l'environnement stratégique et opérationnel qui définissent le contexte du début imminent des négociations sur la résolution. Les deux parties suivantes présentent les principaux thèmes abordés dans le document de consensus de l'UA et dans le rapport du Secrétaire général de l'ONU. Dans la partie VI, le présent rapport de recherche identifie les questions qui nécessitent davantage d'engagement afin de parvenir à un consensus pour l'adoption de la résolution-cadre par le CSNU. Après avoir discuté des prochaines étapes et des implications pour les acteurs politiques africains dans la partie VII, le rapport s'achève dans la partie VIII par une brève conclusion.

## II LE CHEMIN PARCOURU A CE JOUR: L'EVOLUTION DES DEVELOPPEMENTS NORMATIFS, TECHNIQUES ET INSTITUTIONNELS AU NIVEAU DE L'UA

L'attente d'avoir recours à l'utilisation des fonds des Nations unies pour les opérations de soutien à la paix de l'UA est établie dans le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'UA (le Protocole du CPS). L'article 17, qui affirme la responsabilité principale des Nations unies du maintien de la paix et de la sécurité internationales, stipule que "[A] chaque fois que nécessaire, recours sera fait aux Nations unies pour obtenir l'assistance financière, logistique et militaire nécessaire pour les activités de l'Union dans le domaine de la promotion et du maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique, conformément aux dispositions du chapitre VIII de la Charte des Nations unies relatives au rôle des Organisations régionales dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales."<sup>11</sup>

Le CPS a reconnu la nécessité d'un tel soutien de la part de l'ONU dès le début lorsqu'il a commencé

<sup>11</sup> Protocole du CPS, Art. 17 (2).

à déployer des opérations de soutien à la paix peu après son opérationnalisation. Cela est apparu peu de temps après avoir autorisé le déploiement de la Mission de l'UA au Soudan (MUAS). A cet égard, le Conseil a appelé "les Nations unies, ainsi que l'ensemble des partenaires de l'UA, pour qu'ils fournissent l'assistance financière et logistique nécessaire à la poursuite des activités de la mission déployée au Darfour sous l'égide de l'UA et au renforcement de son efficacité."<sup>12</sup> Pourtant, l'expérience de la MUAS a mis en évidence les défis auxquels l'UA est confrontée dans la conduite des opérations de paix en l'absence de financement prévisible et durable. Par la suite, le CPS, lors de la Réunion au niveau ministériel qu'il a tenue en juillet 2005, a lancé un appel "aux partenaires de l'UA pour qu'ils fournissent les ressources financières additionnelles indispensables"<sup>13</sup> afin de combler le déficit constaté dans le financement des opérations de la MUAS.

De même, la Conférence de l'UA a exhorté "les membres africains du Conseil de sécurité à prendre les initiatives requises, en vue de l'adoption rapide par les Nations Unies des décisions nécessaires au financement de l'opération de soutien à la paix au Darfour à travers des contributions au budget de l'ONU".<sup>14</sup> Finalement, divers facteurs, y compris les insuffisances financières auxquelles la MUAS est confrontée, ont conduit à la transition éventuelle de la MUAS vers la Mission des Nations unies et de l'UA au Darfour (MINUAD). Dans le cadre de la transition vers la MINUAD, l'ONU a apporté un dispositif d'appui initial et renforcé à la MUAS, financé par les contributions au budget de l'ONU.

C'est dans ce contexte que l'UA, au niveau de son plus haut organe de décision, la Conférence, a lancé l'appel à l'utilisation des contributions au budget de l'ONU pour les opérations de soutien à la paix de l'UA. Lors de sa Session ordinaire de janvier 2007, la Conférence de l'UA, rappelant que le maintien de la paix et de la sécurité internationales relève de la responsabilité principale du Conseil de sécurité

<sup>12</sup> Conseil de paix et de sécurité, 13<sup>ème</sup> réunion, AU Doc. PSC/PR/Comm.(XIII) (27 Juillier 2004) para 3.

<sup>13</sup> Conseil de paix et de sécurité, 34<sup>ème</sup> réunion, AU Doc. PSC/Min/Comm.(XXXIV) – (iii) (3 Juillet 2005) para. 3.

<sup>14</sup> Conférence de l'UA, AU Doc Assembly/Dec.145 (VIII) lors de sa 8<sup>ème</sup> Session ordinaire en 2007, para 8.

des Nations unies, a appelé "les Nations unies à examiner, dans le cadre du Chapitre VIII des Nations unies, la possibilité de financer, à travers des quotes-parts, des opérations de maintien de la paix entreprises par l'Union africaine ou sous son autorité et avec le consentement des Nations Unies."<sup>15</sup> En jetant les bases des A3 pour faire avancer cette question, la Conférence a demandé "aux États membres, en collaboration avec la Commission, d'entreprendre le suivi nécessaire à cet égard."<sup>16</sup> C'est sur cette base que l'Afrique du Sud, en tant que membre des A3, a organisé une réunion de haut niveau sur le financement des opérations de soutien à la paix de l'UA.

En mars 2007, l'initiative de l'Afrique du Sud a conduit à l'adoption d'une déclaration présidentielle demandant au Secrétaire général de présenter des propositions spécifiques sur la manière de renforcer la coopération et la coordination entre l'ONU et l'UA sur la base du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies.<sup>17</sup> C'est dans ce contexte que le Secrétaire général des Nations unies a proposé et, avec l'autorisation du CSNU, de créer le groupe d'experts UA-ONU sur les options de financement des opérations de soutien à la paix de l'UA, dirigé par l'ancien Premier Ministre italien Romano Prodi.<sup>18</sup> Suite à la soumission du rapport Prodi avec une proposition pour l'utilisation tant du fonds d'affectation spéciale multidonateurs que des contributions au budget de l'ONU, lors de sa 178<sup>ème</sup> réunion tenue le 13 mars 2009, le CPS a souligné que le rapport du Groupe marquait une étape importante dans les efforts visant à renforcer la capacité de l'UA à relever les défis de paix et de sécurité auxquels le continent est confronté et à mobiliser un plus grand soutien au sein de la communauté internationale dans son ensemble. Le CPS a également souligné la nécessité de poursuivre les efforts pour assurer un financement prévisible, durable et flexible des opérations de soutien à la paix sous conduite de l'UA.

<sup>15</sup> Comme ci-dessus, para 20.

<sup>16</sup> Comme ci-dessus.

<sup>17</sup> Conseil de sécurité de l'ONU, Communiqué du Président du Conseil, UN Doc S/PRST/2007/7, (28 March 2007).

<sup>18</sup> Pour les détails sur le Panel Prodi et son rapport, voir Rapport du Conseil de sécurité, Rapport de recherche (Avril 2023) 3-4.

L'UA a continué à faire face à des défis similaires pour trouver un financement prévisible et durable auquel elle était confrontée au sein de la MUAS pour la Mission de l'UA en Somalie (AMISOM). Dans le contexte de l'incapacité de l'ONU à se déployer en Somalie pour prendre le relais de l'AMISOM initialement envisagée et compte tenu de la nécessité de soutenir l'AMISOM, le CSNU a adopté le 16 janvier 2009 la résolution 1863, sur proposition du Secrétaire général, autorisant le Secrétaire général à apporter un dispositif de soutien logistique à l'AMISOM. Bien qu'il s'agisse d'une évolution favorablement accueillie par l'AMISOM, un soutien accru était nécessaire pour élargir et soutenir le travail de l'AMISOM. Par conséquent, le CPS, lors de sa réunion d'octobre 2010, a appelé le "Conseil de sécurité à prendre les décisions qui lui incombent désormais conformément à sa responsabilité principale pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, en entre autres" autorisant un dispositif d'appui renforcé à l'AMISOM, financé par les contributions au budget de l'ONU, sur la base de l'effectif nouvellement autorisé, et couvrant les remboursements pour l'équipement appartenant aux contingents, y compris l'équipement mineur et majeur, et le paiement des indemnités de troupes aux taux de l'ONU, afin d'assurer un soutien adéquat, prévisible et durable à la Mission.<sup>19</sup>

Cette demande du CPS a été partiellement satisfaite lorsque le CSNU a adopté la résolution 2010 (2011). Pourtant, l'UA a signalé que même ce soutien renforcé était en deçà de ce qui était nécessaire. En 2012, le Président de la Commission de l'UA a souligné que "[b]ien que le soutien logistique apporté par l'UNSOA a été inestimable pour l'AMISOM, renforçant l'efficacité opérationnelle de la Mission, il reste néanmoins insuffisant compte tenu des défis sur le terrain." Il a poursuivi en déclarant que le soutien "ne couvre pas tous les éléments critiques de soutien à la mission, y compris les indemnités du personnel des troupes et de la police... et le remboursement du matériel appartenant aux contingents (COE)."<sup>20</sup>

19 Conseil de paix et de sécurité, 245<sup>ème</sup> réunion, AU Doc. PSC/MIN/1(CCXXXV), para 15 (ii).

20 Rapport sur le Partenariat entre l'Union africaine et les Nations unies sur la paix et la sécurité : vers une plus grande cohérence stratégique et politique ' en janvier 2012 présenté à

En ce qui concerne les défis auxquels est confronté le fonds d'affectation spéciale multidonateurs et la raison pour laquelle il ne répond pas au besoin d'un financement durable, adéquat et prévisible, le rapport du Président a noté que ce fonds provient "principalement de contributions volontaires" et "est soumis à des mises en garde de la part des donateurs, dont beaucoup refusent le remboursement du matériel légal."<sup>21</sup>

Au Mali et en République centrafricaine (RCA), l'un des principaux défis auxquels l'UA était confrontée dans les missions qu'elle déployait était le financement. Afin de combler cette lacune, l'UA a organisé une conférence des donateurs pour sa mission au Mali, connue sous son acronyme français AFISMA, suite à la décision du CPS<sup>22</sup> de mobiliser le soutien aussi bien du continent et auprès des partenaires internationaux. De même, l'UA a tenu une conférence des donateurs pour sa mission en RCA, la MISCA, en collaboration avec l'ONU en février 2014. Les appels ignorés<sup>23</sup> du CPS, pour un dispositif d'appui financé par les contributions au budget de l'ONU à la MISMA, ont créé des divisions entre l'UA et l'ONU.

Pourtant, avec l'approfondissement de l'appréciation de l'importance stratégique de la relation de l'UA avec l'ONU dans la mise en œuvre des activités de paix et de sécurité de l'UA dans le cadre du maintien de la paix et de la sécurité internationales, la Conférence de l'UA, dans sa décision lors de sa 16<sup>ème</sup> Session ordinaire tenue en janvier 2016 "a encouragé le Président de la Commission à préparer et à soumettre au Conseil de paix et de sécurité un rapport sur la vision stratégique de l'Union africaine (UA) de la coopération entre l'UA et les Nations unies (ONU) sur les questions de paix et de sécurité".<sup>24</sup> Cela a conduit à la présentation par le Président de la

la 30<sup>ème</sup> réunion du CPS, (Janvier 2012), para. 70. (Rapport du Président de la Commission de l'UA sur le Partenariat UA-ONU sur la paix et la sécurité (2012))

21 Comme ci-dessus.

22 Conseil de paix et de sécurité, Communiqué de la 34<sup>ème</sup> réunion, 13 Novembre 2012.

23 Conseil de paix et de sécurité, Communiqué de la 35<sup>ème</sup> réunion, 25 Janvier 2013.

24 Conférence de l'UA, AU Doc Assembly/AU/Dec. 338 (XVI) para. 31.

Commission de l'UA du Rapport sur le Partenariat entre l'Union africaine et les Nations Unies sur la paix et la sécurité : vers une plus grande cohérence stratégique et politique" en janvier 2012.<sup>25</sup> En tant que premier rapport de l'UA, le plus complet et le plus ambitieux, décrivant la vision de l'UA sur la façon d'élever le partenariat stratégique entre l'UA et l'ONU sur la paix et la sécurité, le rapport a souligné "l'importance de trouver une solution durable au financement des opérations de soutien à la paix sous conduites de l'UA" ne peut être assez soulignée". À maintes reprises, l'expérience a démontré que le soutien utilisant les contributions au budget de l'ONU est la réponse la plus viable au défi à relever, en particulier lorsque les opérations concernées, comme c'est le cas pour l'AMISOM, sont entreprises avec le consentement du Conseil de sécurité.<sup>26</sup> Le CPS, dans une décision qu'il a adoptée sur le rapport, a appelé l'ONU à aborder de manière systématique la question du financement des opérations de soutien à la paix de l'UA entreprises avec le consentement de l'ONU, grâce à l'utilisation des contributions au budget de l'ONU.<sup>27</sup>

En septembre 2013, le Président de la Commission de l'UA a soumis un autre rapport à la suite d'une demande faite par la Conférence de l'UA à l'occasion du Sommet qu'elle a tenu à l'occasion du 50<sup>ème</sup> anniversaire de l'Organisation de l'Unité africaine/Union africaine en mai 2013. Le rapport du Président de la Commission soumis au CPS en septembre 2013 a réaffirmé la décision de la 307<sup>ème</sup> réunion du CPS appelant à "régler efficacement et de manière systématique la question du financement prévisible, durable et flexible des opérations de soutien à la paix sous conduite de l'UA entreprises avec le consentement du Conseil de sécurité, à travers l'utilisation des contributions au budget de l'ONU."<sup>28</sup> Le CPS, en plus de réitérer

cet appel,<sup>29</sup> a approuvé "la mise en œuvre, dans un premier temps, de toutes les recommandations" du rapport Prodi<sup>30</sup> et a affirmé la nécessité de "mobiliser un plus grand soutien financier par les États membres africains aux efforts de paix africains".<sup>31</sup>

Suite à la désignation du Groupe indépendant de haut niveau sur les opérations de paix (HIPPO) en octobre 2014, l'UA a élaboré une position commune sur l'examen des opérations de paix par les Nations unies.<sup>32</sup> Au-delà de la définition des principes clés qui devraient sous-tendre le partenariat UA-ONU, la position commune a présenté un ensemble de recommandations sur le financement des OSP sous conduite de l'UA. Elle a réaffirmé la modalité de soutien préférée de l'UA, à savoir l'utilisation des contributions au budget de l'ONU. Elle a en outre défini les défis auxquels elle était confronté avec la nature imprévisible du fonds d'affectation et son incapacité à réagir rapidement.

En 2012, le rapport d'activité du Président de la Commission de l'UA<sup>33</sup> a présenté un aperçu exhaustif des défis et des perspectives de réalisation de l'ambition du continent de parvenir à la paix, à la sécurité et au développement. Diverses recommandations visant à renforcer l'indépendance financière plus large de l'UA en "mettant en œuvre des stratégies de mobilisation des ressources, y compris des sources alternatives de financement, pour permettre à l'Afrique de financer ses programmes et son développement" ont été avancées. Concrétiser cette proposition et l'engagement pris dans le communiqué de la 397<sup>ème</sup> réunion du CPS dans le cadre de la réforme institutionnelle de l'UA, la Conférence de l'UA lors de sa 27<sup>ème</sup> Session ordinaire tenue en juillet 2016 à Kigali, au Rwanda, a décidé de revitaliser le Fonds pour la paix à travers des contributions des États membres en prélevant une taxe de 0,2% sur

25 Ce rapport a été présenté au Conseil de paix et de sécurité, 307<sup>ème</sup> réunion, AU Doc. PSC/PR/COMM.(CCCVII) (9 Janvier 2012).

26 Comme ci-dessus, para 111.

27 Conseil de paix et de sécurité, 307<sup>ème</sup> réunion, AU Doc. PSC/PR/COMM.(CCCVII) (9 Janvier 2012) para 18.

28 Rapport du Président de la Commission de l'UA sur le Partenariat UA-ONU: la nécessité d'une plus grande cohérence, soumis à la 397<sup>ème</sup> réunion du CPS, (23 Septembre 2013) para 23.)

29 Conseil de paix et de sécurité, Communiqué de la 397<sup>ème</sup> réunion, AU Doc. PSC/AHG/3.(CCCXCVII) para 8(c)(i).

30 Comme ci-dessus, para 8 (c) (ii).

31 Comme ci-dessus, para 9(vi).

32 La position africaine commune sur l'examen des Nations unies des opérations de paix, 29 avril 2015.

33 Rapport annuel du Président sur les activités de la Commission couvrant la période de Janvier à décembre 2012.

toutes les importations éligibles.<sup>34</sup> A travers cette décision<sup>35</sup>, les États membres ont convenu de doter le Fonds pour la paix de l'UA de 400 millions de dollars d'ici 2020 sur trois guichets : a) les activités de diplomatie préventive et de médiation b) le renforcement des capacités institutionnelles et c) les opérations de soutien à la paix, ainsi qu'un mécanisme de réserve de crise pour financer une réponse rapide aux crises d'urgence. Bien que la source de contribution au Fonds pour la paix revitalisé a ensuite fixé le barème des contributions,<sup>36</sup> l'UA a confirmé la décision de doter le Fonds de 400 millions de dollars,<sup>37</sup> mais d'ici 2023 plutôt que le délai initial de 2020.<sup>38</sup>

Les progrès réalisés avec la revitalisation du Fonds pour la paix pour la mobilisation des ressources du continent pour la paix et la sécurité sont tout simplement remarquables.<sup>39</sup> Cependant, le Fonds pour la paix, même à pleine capacité, ne suffirait pas à couvrir les besoins financiers des missions de paix. Comme indiqué dans le rapport sur le financement prévisible et durable du Haut-Représentant de l'UA pour le Fonds pour la paix, "[l]e caractère onéreux de ces missions est illustré par le coût total des opérations courantes qui, pour 2016, est estimé à 1,2 milliard de dollars par an. L'AMISOM à elle seule (avec un effectif approuvé de 22. 126 personnels en uniforme et 114 civils) représente environ 900 millions de dollars par an".<sup>40</sup>

34 Amani Africa, *Financement de la paix et de la sécurité en Afrique: Percée dans l'appropriation africaine croissante?* Recherche spéciale No. 2 (Juillet 2017).

35 26ème Session ordinaire de la Conférence de l'UA, *Assembly/AU/Dec.605 (XXVII)*

36 32ème Session ordinaire de la Conférence de l'UA, *Assembly/AU/Dec734 (XXXI)*.

37 Voir pour plus loin, Amani Africa, *Le Manuel du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine 2021: Guide des procédures, pratiques et traditions du Conseil (2021)* p 100-105.

38 33ème Session ordinaire de la Conférence de l'UA (Février 2020).

39 Amani Africa, *Financement de la paix et de la sécurité en Afrique: Percée dans l'appropriation africaine croissante?* Recherche spéciale No. 2 (Juillet 2017).

40 *Financement prévisible et durable par le Haut Représentant de l'UA pour le Fonds de la paix, (Aout 2016) para 10.*

### III CHANGEMENTS DANS L'ENVIRONNEMENT STRATÉGIQUE ET OPÉRATIONNEL

Au-delà des considérations normatives, techniques et institutionnelles dont dépend l'adoption par le Conseil de sécurité de l'ONU de la résolution sur le financement des opérations de soutien à la paix sous conduite de l'UA à travers des contributions au budget de l'ONU, la politique et les calculs des membres du Conseil de sécurité sont également éclairés par le contexte stratégique et opérationnel de paix et de sécurité qui prévaut en Afrique et ses implications pour les outils de la diplomatie de paix. L'Afrique, comme d'autres parties du monde, connaît une recrudescence du nombre, de la répartition géographique et de l'impact des conflits. Premièrement, malgré la baisse du nombre de conflits entre la fin des années 1990 et le début des années 2010, cette tendance positive a commencé à s'inverser à partir du début des années 2010.

Deuxièmement, bien que les régions du continent les plus touchées par les conflits restent les sites des principaux points chauds, des territoires plus vastes et davantage de régions sont actuellement touchés par des conflits. En 2010, lorsque l'UA a publié pour la première fois un rapport sur le terrorisme, seules quelques poches de territoires en Afrique de l'Est et en Afrique du Nord étaient touchées par la violence terroriste.<sup>41</sup> Au cours des dernières années, les conflits, en particulier ceux impliquant des groupes terroristes, se sont étendus à toutes les parties du continent, affectant des régions jusque-là immunisées, notamment l'Afrique australe. La propagation des conflits impliquant des groupes terroristes ainsi que la hausse continue d'année en année des incidents d'attaques et du nombre de décès dus à ces conflits en Afrique ont maintenant fait de certaines parties du continent, en particulier le Sahel, l'épicentre des

41 Commission de l'UA, *Rapport du Président de la Commission sur les mesures pour le renforcement de la coopération dans la prévention et la lutte contre le terrorisme (2010) para 7.*

conflits impliquant des terroristes. Ce sont aussi des conflits caractérisés par l'utilisation généralisée de méthodes de guerre non conventionnelles et une fusion transnationale avec la criminalité organisée. Troisièmement, avec de nombreuses situations de conflit impliquant un niveau croissant d'attaques ciblant des civils, les conflits actuels ont des conséquences de plus en plus dévastatrices sur les civils.

À la lumière du contexte de paix et de sécurité qui précède, l'efficacité du maintien de la paix traditionnel de l'ONU a subi d'énormes pressions à relever les défis que ces situations posent, comme en témoignent les expériences actuelles en RCA, en RDC et au Mali.<sup>42</sup> En conséquence, le contexte actuel a fait naître le besoin d'opérations de soutien à la paix qui non seulement ont des mandats et des capacités de stabilisation et d'imposition de la paix, mais qui sont également désireuses et capables d'agir dans le cadre de leurs mandats d'imposition de la paix. Alors que l'UA a observé que "la posture de maintien de la paix de l'UA au Burundi, au Darfour et maintenant en Somalie indique l'émergence d'une doctrine de maintien de la paix différente ; au lieu d'attendre qu'une paix soit maintenue, l'UA considère le maintien de la paix comme une opportunité d'établir la paix avant de la maintenir. Dès 2012,<sup>43</sup> la nécessité de repenser l'approche des opérations de soutien à la paix dans ce sens s'est imposée ces dernières années, en partie en raison du plaidoyer du Secrétaire général et des difficultés rencontrées par les missions des Nations unies en Afrique. En effet, le Secrétaire général souligne à cet égard, faisant sien le document de consensus de l'UA, que "la caractéristique changeant des conflits en Afrique a contraint les Nations unies et l'Union africaine à adapter leurs opérations pour relever les nouveaux défis et en constante évolution."<sup>44</sup>

L'un des domaines clés qui est devenu un centre de gravité dans le débat de haut niveau actuel sur la réforme de l'ONU, en particulier en ce qui concerne la préparation du nouvel agenda pour la paix du Secrétaire général d'ici fin juin 2023

42 Voir Njali Dayal, *UN's African peacekeeping missions face legitimacy crisis*, IOL, (7 Aout 2022).

43 Rapport du Président de la Commission de l'UA sur le Partenariat UA-ONU sur la paix et la sécurité (2012) para 71.

44 Rapport du Secrétaire général (Avril 2023) 4.

est la proposition du Secrétaire général pour ce qu'il appelle la "nouvelle génération d'opérations de soutien à la paix sous conduite de l'Union africaine et soutenues par les Nations unies"<sup>45</sup> qui impliquent des tâches d'imposition de la paix et de lutte contre le terrorisme. Il est par conséquent proposé de manière convaincante, à cet égard, qu'un moyen d'assurer une réforme mesurable en dehors de la réforme du Conseil de sécurité des Nations unies "serait d'établir un nouveau processus pour que le Conseil de sécurité, afin qu'il permette un financement systématique (en utilisant des "contributions mises en recouvrement" similaires à celles qu'il verse aux missions de l'ONU) pour financer des opérations de stabilisation plus robustes sous conduite de l'Afrique comme alternative à la mission des casques bleus."<sup>46</sup>

Un autre aspect du changement de l'environnement stratégique a trait à l'intensification des tensions géostratégiques entre les grandes puissances avec des conséquences à la fois sur le fonctionnement efficace du Conseil de sécurité de l'ONU et sur le niveau minimum de cohésion requis pour régler les questions de paix et de sécurité dans des endroits comme le Sahel. En Afrique, l'un des moyens d'atténuer les conséquences négatives de ces développements consiste à renforcer le partenariat avec l'UA. Un ouvrage récent sur la diplomatie de paix et de sécurité à une époque de multipolarité et de rivalité entre grandes puissances a ainsi souligné que soutenir la volonté croissante des organisations régionales et "tirer parti de leur volonté d'intervenir pourrait être un élément central d'une paix reformulée et du portefeuille de la diplomatie des conflits."<sup>47</sup>

Le dernier aspect de l'environnement en évolution de la diplomatie de paix a à voir avec le fait que les États-Unis d'Amérique sont plus disposés à soutenir l'adoption d'une résolution, bien que sujette à des négociations sur certaines questions. Il convient

45 Comme ci-dessus, 43.

46 Richard Gowan, *l'avenir du multilatéralisme*, GCSP, Policy Brief nr.6 (avril 2023),11.

47 Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson & Pamela Aall, *Grasping global problems by root or by branch*, in Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson & Pamela Aall (eds.) *Diplomacy and the future of world order* (2021) 29.

de rappeler qu'en 2018/2019, l'une des principales raisons de l'échec du processus de dépôt du projet de résolution pour le vote au CSNU était la menace des États-Unis d'y opposer son veto.<sup>48</sup> Malgré le travail restant, aujourd'hui, sous l'administration actuelle, la menace de veto ne semble pas se dessiner.<sup>49</sup>

## IV LES AVANCÉES RÉALISÉES PAR LE DOCUMENT DE CONSENSUS DE L'UA

La 36<sup>ème</sup> Session ordinaire de la Conférence de l'UA, tenue en février 2023, a adopté le très attendu document de consensus sur le financement des opérations de soutien à la paix de l'UA.<sup>50</sup> Outre le résumé analytique, le document de consensus comprend cinq parties. La première d'entre elles est la partie qui définit brièvement le contexte en mettant l'accent sur certaines actions politiques clés de l'UA depuis 2015. À cet égard, il a examiné **a)** les décisions de la Conférence de l'UA de janvier et de juin 2015 qui engagent les États membres de l'UA à contribuer à hauteur de 25 % au budget de la paix et de la sécurité, **b)** la position africaine commune sur l'examen par les Nations unies des opérations de soutien à la paix, **c)** le rapport de 2016 sur le financement prévisible et durable du Haut-Représentant de l'UA pour le Fonds pour la paix et **d)** le communiqué de la 689<sup>ème</sup> réunion du CPS. La partie suivante définit la justification d'un financement prévisible et durable s'appuyant tant sur ses propres ressources à travers le Fonds pour la paix qu'à travers un partenariat principalement avec l'ONU sur la base de l'environnement sécuritaire prévalent, l'avantage comparatif de

l'UA et la nécessité d'un partenariat stratégique efficace pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Cependant, il convient de noter que la proposition d'accès des OSP de l'UA aux contributions au budget de l'ONU et les mesures visant à y parvenir étaient en cours avant 2015.<sup>51</sup>

L'autre partie, la plus exhaustive, est consacrée à "la position africaine". C'est la partie du document de consensus qui, en plus de discuter de l'effort pour parvenir à une "appropriation africaine" à travers le Fonds pour la paix revitalisé, va au cœur du problème en clarifiant certaines des questions clés qui sont au cœur des négociations sur la résolution-cadre au CSNU. En examinant les progrès substantiels réalisés vers l'opérationnalisation du Fonds pour la paix revitalisé, le document souligne aussi bien la structure de gouvernance et de gestion et les règles financières révisées de l'UA (qui visent à assurer la transparence et la reddition de compte financières) et les efforts récents pour commencer à utiliser les ressources du Fonds pour la paix pour soutenir les opérations de soutien à la paix telles que l'ATMIS, comme preuve claire de l'engagement de l'UA en faveur du partage des charges.

Sur la question de la signification de 25% du budget des opérations de soutien à la paix de l'UA, le document de consensus a largement réitéré ce que le Haut Représentant de l'UA pour le financement de l'UA et sa paix et sa sécurité, Donald Kaberuka, a affirmé au CSNU en décembre 2018.<sup>52</sup> Il y a deux aspects à la clarification apportée par le document de consensus sur cette question clé. Le premier est ce que la Conférence de l'UA entendait par 25 % du budget de l'UA. À ce sujet, il indique que l'engagement est que l'UA "œuvre à verser à hauteur de 25 % **de la composante budgétaire des OSP du budget annuel de l'UA**, tel qu'approuvé par les États membres, pour soutenir les initiatives prioritaires de l'UA en appui aux efforts **de paix et de**

48 Crisis Group, *The Prix de la Paix*, 22; Amani Africa – Points de vue sur le CPS, *Communication sur le financement prévisible de l'Agenda africain de paix et de sécurité en vertu de la Charte des Nations unies* (19 Septembre 2019)

49 Rapport du Conseil de sécurité, *Rapport de recherche* (Avril 2023) 9.

50 La présentation de ce document de consensus, articulante une compréhension commune des rôles respectifs de l'UA et de l'ONU en ce qui concerne l'utilisation des contributions au budget de l'ONU pour les OSPs de l'UA, était sur les cartes dès le sommet de l'UA en février 2020.

51 Comme l'observe le rapport du Secrétaire général, '[a]u cours des quinze dernières, de nombreux rapports ont été soumis au Conseil de sécurité sur l'impératif d'un financement prévisible et durable des Opérations de soutien à la paix de l'Union africaine.' L'engagement de la Conférence de l'UA remonte à janvier avec l'adoption de la décision *Assembly/Dec.145 (VIII)* lors de sa 8ème Session ordinaire en 2007 et le CPS a été saisi de cette question au moins dès sa 98ème réunion.

52 Crisis Group, *le Prix de la paix*

**sécurité** sur le continent. (nous soulignons). Hormis la clause "à hauteur" tirée du communiqué de la 547<sup>ème</sup> réunion du CPS,<sup>53</sup> cette formulation indique clairement que ce pourcentage est calculé sur la composante budgétaire des opérations de soutien à la paix du budget annuel de l'UA pour toutes les activités de paix et de sécurité de l'UA.<sup>54</sup> Il en ressort clairement que si 25 % étaient destinés, comme formulé dans le projet de résolution de 2018, à faire référence au budget de chaque OSP à déployer par l'UA sous l'autorité du CSNU, l'UA aurait alors été considérée comme envisageant de consacrer un budget aux OSP dont le montant représente une proportion substantielle du budget global de l'UA.. Un engagement envers un tel budget ferait en sorte que le budget des OSP de l'UA soit plus important que tous les autres domaines de travail de l'UA ou même le budget global annuel de l'UA.<sup>55</sup>

Le document de consensus indique, dans le résumé analytique, que "les décisions (sur 25 %) signifient que la Conférence de l'UA s'est engagée à financer 25 % de ses activités globales de paix et de sécurité, et passeulement les opérations de soutien à la paix". L'importance de cette clarification est d'affirmer la formulation utilisée tant dans la décision de la Conférence de juin 2015<sup>56</sup> que le communiqué de

53 *Conseil de paix et de sécurité de l'UA, Communiqué de la 547ème réunion, AU Doc. PSC/AHG/COMM/2(DXLVII).*

54 *Le Communiqué de la 547ème réunion du CPS en mandatant le Président de la Commission de l'UA d'entamer les consultations avec les Nations unies a souligné l'engagement de l'UA "d'assumer la responsabilité à hauteur de 25% de toutes les activités de paix et de sécurité de l'UA, y compris les opérations de soutien à la paix, tandis que les 75% restants du coût de ces missions seraient fournis par l'ONU à travers les contributions mises en recouvrement, Para 11.*

55 *À cet égard, Crisis Group, dans son rapport sur le prix de la paix, a souligné que "l'AMISOM coûte environ 1,2 milliard de dollars par an, ce qui signifie que la part de l'UA d'une future mission comparable serait de 300 millions de dollars. Même si la totalité des revenus annuels attendus du Fonds pour la paix, soit 400 millions de dollars, était consacrée au soutien de la paix (par opposition aux 235 millions de dollars actuellement affectés), cela ne suffirait pas à couvrir la part de l'UA dans les deux missions de type AMISOM." Crisis Group, le prix de la paix, 13.*

56 *La décision, Assembly/AU/Dec.578(XXV, envisage que les États membres financent 25% du budget de la paix et de la sécurité.*

la 547<sup>ème</sup> réunion du CPS ayant pour effet d'écartier les différentes formulations utilisées dans les décisions de la Conférence de l'UA de janvier 2015 et juillet 2017,<sup>57</sup> éliminant ainsi la confusion qui résultait de ces formulations différentes.

Dans l'annexe, le document de consensus indique en outre que "[b]ien que le financement intégral des missions d'observation à petite échelle à travers le Fonds pour la paix de l'UA soit possible, il **ne vise pas à financer également intégralement certaines catégories d'OSP sous conduite de l'UA.**" (souligné dans l'original). En conséquence, le deuxième aspect de la clarification sur ce point est le type de coûts que les 25% couvriraient pour les OSP sous conduite de l'UA. Comme l'indique le document de consensus, ce pourcentage "couvre progressivement en grande partie **la phase de préparation** des OSP sous conduite de l'UA".<sup>58</sup> (nous soulignons)

Les autres thèmes abordés dans cette partie du document de consensus comprennent **a)** le modèle de financement des OSP, **b)** le lien entre le financement des opérations de soutien à la paix de l'UA et la mise en œuvre des propositions sur le renforcement du partenariat UA-ONU, **c)** la reconnaissance et le plan de l'UA d'organiser son engagement dans l'imposition de la paix dans le cadre d'un continuum impliquant l'utilisation complémentaire plutôt qu'isolée du rétablissement de la paix, du maintien de la paix et de la

57 *La décision Assembly/AU/Dec.561(XXIV) prévoit que "les États membres financent le budget des Opérations de soutien à la paix à hauteur de 25%" et la décision Assembly/AU/Dec.642-664(XXIX)Rev.1 "a stipulé un plan pour couvrir 25% des Opérations de soutien à la paix."*

58 *Il ajoute en outre que, 'cela couvrira les coûts liés à la planification stratégique, à la formation préalable au déploiement spécifique à la mission, aux évaluations techniques spécifiques à la mission et aux missions d'établissement des faits, au processus de recrutement et de sélection du personnel de la mission, à la vérification du personnel et de l'équipement avant le déploiement et aux processus de signature du protocole d'accord entre l'UA et les pays contributeurs de troupes et de police (PCTP), aux processus de négociations et de signature des accords sur le statut des forces/missions entre l'UA et le pays hôte, aux processus de négociations et de signature des lettres d'attribution entre l'UA et les pays contributeurs de capacités aux OSPs sous conduite de l'UA.'*

consolidation de la paix, et d) les progrès réalisés dans le développement et l'opérationnalisation du cadre de respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire de l'UA pour ses opérations de soutien à la paix.

En ce qui concerne le modèle de financement des opérations de soutien à la paix sous conduite de l'UA, le document définit trois modèles. Le modèle de mission hybride s'appuyant sur l'expérience de la MINUAD, le soutien à travers une contribution mise en recouvrement aux opérations sous-régionales de soutien à la paix et que l'on peut appeler le modèle **"AMISOM/ATMIS plus"** de financement des OSP de l'UA. Le dernier est envisagé d'impliquer l'utilisation des contributions au budget de l'ONU non seulement pour le dispositif de soutien logistique à travers le bureau d'appui (auquel le soutien actuel à ATMIS est limité) mais aussi pour les indemnités mensuelles du personnel militaire et de police et pour les indemnités de décès et d'invalidité.

En ce qui concerne l'impératif stratégique du financement des opérations de soutien à la paix de l'UA à travers des contributions au budget de l'ONU pour intensifier le partenariat stratégique entre l'UA et l'ONU et pour mettre en œuvre des propositions de longue date sur le renforcement de ce partenariat,<sup>59</sup> le document de consensus a réitéré qu'en entreprenant des activités de paix et de sécurité, en particulier des opérations de soutien à la paix autorisées par le CSNU, l'UA ne soutient pas seulement le bien public mondial du maintien de la paix et de la sécurité internationales, mais assume également le fardeau du CSNU qui assume la responsabilité principale de la paix et de la sécurité internationales. Comme le souligne le document, les "opérations de soutien à la paix de l'UA sont un bien mondial entrepris au nom du Conseil de sécurité de l'ONU, qui a la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales". En conséquence, dans les cas où l'ONU autorise l'UA à entreprendre une opération de soutien à la paix à la place de l'ONU, l'ONU

<sup>59</sup> *Les Rapports des Nations unies qui ont fait une telle proposition sont le Rapport du Panel de l'Union africaine – Nations unies sur les modalités de soutien aux opérations de maintien de la paix africaines (2008) et le rapport du Groupe indépendant de haut niveau de l'ONU sur les opérations de paix (HIPPO) (2015).*

devrait fournir les moyens d'entreprendre de telles missions.<sup>60</sup> Le rapport du Secrétaire général convient que les contributions au budget de l'ONU en appui aux opérations de soutien à la paix de l'UA "peuvent également servir de représentation tangible du partenariat solide entre nos deux organisations."<sup>61</sup>

Les dernières parties du document de consensus traitent des enseignements tirés de diverses expériences et de la conclusion.

## V LE MOMENT POUR UNE NOUVELLE GÉNÉRATION D'OPÉRATIONS DE SOUTIEN A LA PAIX SOUS CONDUITE DE L'UA ET SOUTENUES PAR LES NATIONS UNIES: RAPPORT DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

Le document de consensus a noté que le rapport du Secrétaire général offre l'occasion de faire avancer l'examen de la proposition d'utilisation des contributions au budget de l'ONU pour les opérations de soutien à la paix sous conduite de l'UA et autorisées par le CSNU. Pour sa part, le rapport du Secrétaire général souligne que "le moment est venu pour le Conseil de sécurité des Nations unies de relever le défi de jeter les bases d'une nouvelle génération d'opérations de soutien à la paix sous conduite de l'Union africaine et soutenues par les Nations unies sur le continent africain."<sup>62</sup>

Il existe un chevauchement substantiel entre le document de consensus et le rapport du Secrétaire général sur plusieurs aspects des questions qu'ils ont abordées et les conclusions et propositions qu'ils ont formulées sur ces questions. Sur la question du modèle de financement des opérations de soutien à la paix sous conduite de l'UA à travers les contributions au budget de l'ONU, le Secrétaire

<sup>60</sup> *Document de consensus, para 40.*

<sup>61</sup> *Rapport du Secrétaire général (Avril 2023) para 44.*

<sup>62</sup> *Comme ci-dessus, para 43.*

général, s'inspirant de la partie du rapport sur les enseignements tirés, présente deux options. La première, qui est similaire à ce que le document de consensus appelle le modèle de mission hybride, est "une mission conjointe des Nations unies et de l'Union africaine."<sup>63</sup> L'autre est "la fourniture d'un dispositif de soutien par les Nations unies à travers les contributions mises en recouvrement,"<sup>64</sup> qui est similaire à ce qu'on appelle le modèle "AMISOM/ATMIS plus".

Expliquant la raison du choix des deux modèles, le rapport du Secrétaire général indique que « [l]es deux approches faciliteraient l'application des rôles et règlements, des normes de contrôle financier, des mécanismes de reddition de comptes et des conditions de diligence voulue des Nations unies en matière de droits humains, et peuvent être mis en œuvre dans le cadre des politiques et procédures existantes.<sup>65</sup> Il s'agit là d'une considération cruciale dont dépend l'adoption par le CSNU de la résolution sur le financement. Ces deux approches, pour lesquelles des cadres et des processus pertinents pour leur gestion partagée ont été élaborés conjointement par l'ONU et l'UA, sont également des modèles qui ont déjà été testés dans la pratique sur une longue période de temps. Le document de consensus de l'UA, bien qu'il propose les trois modèles de financement, a souligné que les deux modèles, approuvés par la suite par le Secrétaire général, "fournissent les meilleurs points de départ pour les discussions sur les options de financement" avec les adaptations nécessaires basées sur "les expériences clés et les enseignements tirés au fil des ans."<sup>66</sup>

Dans la partie qui traite des progrès réalisés à ce jour, le rapport du Secrétaire général présente le travail qui a été accompli en ce qui concerne les critères de référence énoncés dans la résolution 2320 (2016), y compris sur le cadre de respect des droits de l'homme et de la conduite et de la discipline, le financement des opérations de soutien à la paix à travers (et l'opérationnalisation) du Fonds pour la paix, y compris la décision de commencer à utiliser le Fonds. La partie la plus cruciale du

<sup>63</sup> Comme ci-dessus, para 29.

<sup>64</sup> Comme ci-dessus, para 30.

<sup>65</sup> Comme ci-dessus, para 31.

<sup>66</sup> Document de consensus de l'UA, para 33.

rapport du Secrétaire général à cet égard expose les « considérations liées au soutien des Nations unies ». Outre les deux options que le Secrétaire général a proposées comme des modèles viables de financement des quatre options qu'il a définies dans son rapport de 2017, c'est là qu'il définit le " processus de planification et de prise de décision/ mandat de l'ONU-UA" (un thème clé non abordé dans le document de consensus), "la budgétisation de la mission, la gestion financière et l'élaboration de rapports" et " l'appui à la mission".

L'une des principales contributions de ce rapport est la clarté qu'il a apportée sur la forme que prend le processus consultatif de planification et de prise de décision/mandat de l'ONU-UA. Il précise également les différentes étapes de ce processus conjoint de planification et de prise de décision. Ce processus conjoint de planification et de prise de décision est également présenté dans un diagramme qui présente une représentation graphique claire de la façon dont le processus se déroule lorsque et pendant que l'UA et l'ONU envisagent l'utilisation des opérations de soutien à la paix de l'UA en réponse aux conflits sur le continent.

En ce qui concerne le "budget, la gestion financière et le rapport de mission", le rapport du Secrétaire général indique que l'ONU "soutiendrait l'Union africaine à renforcer ses politiques d'élaboration de rapports et de suivi, afin de fournir les rapports budgétaires, financiers et de performance requis à l'Assemblée générale."<sup>67</sup> En ce qui concerne l'appui à la mission, il souligne qu'il est nécessaire d'adapter en permanence les dispositifs de soutien opérationnel existants qui sont fondés sur les opérations de maintien de la paix traditionnelles, d'où la nécessité de les rendre "flexibles et adaptés à leur objectif pour permettre leur application aux opérations de soutien à la paix de l'Union africaine."<sup>68</sup>

Dans la conclusion, le rapport du Secrétaire général exprime l'importance stratégique de l'examen et de l'adoption par le Conseil de sécurité de l'ONU

<sup>67</sup> Rapport du Secrétaire général (Avril 2023) para 33.

<sup>68</sup> Comme ci-dessus, para 36.

de l'utilisation des contributions au budget de l'ONU pour les opérations de soutien à la paix sous conduite de l'UA.<sup>69</sup>

## VI QUESTIONS NÉCESSITANT D'AVANTAGE D'ENGAGEMENT

Bien qu'il est maintenant largement reconnu, y compris de la part des membres du CSNU, que l'UA n'est pas en mesure de consacrer 25 % du budget de chaque opération de soutien à la paix sous conduite de l'UA et soutenue par les contributions au budget de l'ONU, les clarifications apportées dans le document de consensus peut s'avérer insatisfaisantes.<sup>70</sup> Ceci est significatif sur la question du partage par l'UA de la charge financière envers les opérations de soutien à la paix sous conduite de l'UA autorisées par le CSNU qui peuvent recevoir un financement des contributions au budget de l'ONU. Il est vrai que le document de consensus prévoyait que les 25 % seraient utilisés pour couvrir progressivement "en grande partie la phase de préparation des OSP sous conduite de l'UA". Ce qui ne ressort pas clairement de cette formulation, c'est à quel pourcentage du budget d'une opération de soutien à la paix sous conduite de l'UA cette contribution s'élèverait.<sup>71</sup> Ceci est important compte tenu du fait que la résolution 2378 (2017) du Conseil de sécurité des Nations unies s'est engagée à envisager de financer partiellement les opérations de soutien à la paix sous conduite de l'UA autorisées par le Conseil à travers des contributions au budget de l'ONU au cas par cas. En conséquence, cette attente de plus de clarté peut nécessiter des éclaircissements supplémentaires précisant le pourcentage du budget des opérations de soutien à la paix sous conduite de l'UA que constitue la contribution de l'UA, même s'il s'agit d'un pourcentage symbolique de la volonté de l'UA de partager les charges.

<sup>69</sup> Comme ci-dessus, para 44.

<sup>70</sup> Rapport du Secrétaire général (Avril 2023) 10.

<sup>71</sup> Le Rapport du Conseil de sécurité note que des membres du CSNU "continuent d'insister sur la nécessité pour l'UA de démontrer son engagement à partager les charges spécifiques des opérations de paix". 10

Liée mais distincte de la question des 25 % qui sera certainement essentielle pour obtenir l'accord, en particulier des trois membres permanents du CSNU, les P3, (France, Royaume-Uni et États-Unis d'Amérique), on s'attend à ce que les opérations de soutien à la paix sous conduite de l'UA soutenues par les contributions au budget de l'ONU soient rentables et par conséquent financièrement moins chères que les opérations de maintien de la paix de l'ONU. Sur ce point, il ressort clairement du modèle de financement proposé que le besoin de financement pour le modèle "AMISOM/ATMIS plus" est limité au dispositif de soutien logistique de l'AMISOM/ATMIS plus les indemnités du personnel en uniforme. Ce modèle, qui exclut ainsi divers postes budgétaires qui sont habituellement inclus dans le maintien de la paix de l'ONU, est certainement moins cher que le maintien de la paix de l'ONU. Il est ainsi prévu de répondre aux attentes des membres du CSNU tels que les États-Unis d'Amérique en matière de rentabilité.<sup>72</sup>

L'autre question qui n'est pas explicitement abordée dans le document de consensus, mais qui était l'une des préoccupations soulevées par le CPS, concerne la question de la prise de décision, de la surveillance, du commandement et du contrôle. Le point de vue de l'UA est que son déploiement d'opérations de soutien à la paix à travers des contributions au budget de l'ONU ne devrait pas être considéré comme un acte de sous-traitance par l'ONU de sa responsabilité des opérations de paix à l'UA.<sup>73</sup> Il s'agit plutôt d'une incarnation de l'exploitation des avantages comparatifs des deux organisations. En outre, en tant qu'un axe clé et un exercice de mise en œuvre du partenariat stratégique entre l'ONU et l'UA, on s'attend à ce que l'UA exerce et maintienne un niveau de prise de décision, ainsi qu'un contrôle sur ses opérations de soutien à la paix soutenues par l'ONU tout en reconnaissant la primauté du CSNU. Entre autres,

<sup>72</sup> En outre, comme l'a souligné un responsable d'un grand État membre de l'UE, du point de vue des États membres de l'UE, une considération majeure est de savoir si le pourcentage de leur contribution en appui aux opérations de soutien à la paix de l'UA à travers les contributions au budget de l'ONU serait inférieure à leur contribution, si ces OSPs devraient être soutenues à travers la Facilité pour la paix européenne.

<sup>73</sup> Voir projet de compte rendu succinct de la 17ème réunion du Comité d'expert du CPS.

cela vise à exclure l'utilisation d'expressions telles que « utilisation » dans la résolution qui est considérée comme un manque manifeste de considération pour le rôle de l'UA en tant que partenaire dans le lancement et le déploiement des OSP avec le soutien de l'ONU dans le cadre du Partenariat stratégique ONU-UA. Le rapport du Secrétaire général présente cependant un cadrage nuancé affirmant dûment le rôle de l'UA et cela peut dissiper les préoccupations qui pourraient surgir à cet égard. Bien que les membres détenteurs du droit de veto du CSNU cherchent à préserver leurs prérogatives, la question de savoir si et comment les préoccupations de l'UA à cet égard seraient pleinement atténuées dépend en fin de compte du langage spécifique qui serait formulé lorsque le projet de résolution serait ressuscité pour discussion au sein du CSNU.

L'autre aspect d'un engagement plus poussé concerne la poursuite des efforts en cours pour affiner et renforcer les cadres efficaces de surveillance, d'élaboration de rapports, de transparence financière et de reddition de comptes. Le document de consensus souligne que " le Fonds pour la paix revitalisé répond aux défis qui entravaient auparavant l'engagement institutionnel dans l'obtention d'un financement prévisible et durable pour les activités de paix et de sécurité."<sup>74</sup> Reconnaisant les progrès réalisés à cet égard, le rapport du Secrétaire général note que " "[I]es dispositions relatives à la responsabilité financière et à la transparence des opérations de soutien à la paix et du Fonds pour la paix sont contenues dans les règles de gestion financière révisées de l'Union africaine".<sup>75</sup> Illustrant le haut niveau d'étroites relations de travail, de coordination et de confiance entre l'UA et l'ONU, ainsi que l'intention d'un engagement continu sur cette question, le rapport du Secrétaire général signale l'engagement de renforcer les politiques de suivi et d'élaboration de rapports de l'UA "afin de fournir les rapports budgétaires, financiers et de performance requis à l'Assemblée générale."<sup>76</sup> Une façon d'atténuer les préoccupations concernant les capacités institutionnelles, y compris pour

répondre aux conditions du très long processus de budgétisation et d'élaboration de rapports au sein de la Cinquième Commission de l'Assemblée générale, consiste également à ce que le Secrétariat du Fonds pour la paix soit organisé de telle manière qu'il dispose du personnel jouissant d'une expérience de travail avec le Secrétariat de l'ONU sur les processus de la Cinquième Commission.

L'une des questions que certains membres des P3, en particulier les États-Unis d'Amérique, ont soulevé à plusieurs reprises était la nécessité d'un cadre solide de respect des droits de l'homme qui respecte les normes de diligence voulue et de conduite et de discipline des Nations unies en matière de droits de l'homme. Le document de consensus et le rapport du SG fournissent une mise à jour sur les progrès réalisés en ce qui concerne la mise à jour, l'institutionnalisation et l'opérationnalisation du cadre de respect des droits de l'homme, du droit international humanitaire (DIH) et de la conduite et de la discipline de l'UA pour ses opérations de soutien à la paix, conformément à la résolution 2320(2016) du CSNU. Ils présentent tous deux les diverses avancées politiques, les lignes directrices opérationnelles et les structures institutionnelles que l'UA, souvent, en collaboration avec l'ONU et le CICR, a adoptées et mis en marche le processus de leur mise en œuvre. Comme le note le rapport du Secrétaire général, faisant sien le document de consensus, "des progrès significatifs ont été réalisés dans la conception et la mise en œuvre d'un cadre stratégique global de respect et la promulgation de politiques sur la sélection et le filtrage du personnel, la protection des civils, la prévention et la réponse à l'exploitation et à l'abus sexuels."<sup>77</sup> Selon le Secrétaire général, elles sont toutes également "basées sur les politiques et les pratiques des opérations de paix des Nations unies."<sup>78</sup> Bien que l'UA soutient le processus de renforcement, de consolidation et de mise en œuvre de son cadre relatif aux droits de l'homme, au droit international humanitaire et à la discipline, y compris dans le cadre du partenariat tripartite UA-ONU-UE, il est essentiel d'affirmer l'adéquation des progrès réalisés pour répondre aux attentes définies par la résolution 2320 du CSNU et obtenir

<sup>74</sup> Document de consensus de l'UA, para 24.

<sup>75</sup> Rapport du Secrétaire général (Avril 2023), para 22.

<sup>76</sup> Comme ci-dessus, para 33.

<sup>77</sup> Comme ci-dessus, para 16.

<sup>78</sup> Comme ci-dessus.

l'assentiment de membres du CSNU tels que les États-Unis d'Amérique.

Enfin, il y a aussi la question du type d'opération de soutien à la paix qui est modifiable pour le soutien des contributions au budget de l'ONU. Outre les opérations de soutien à la paix pour lesquelles l'UA prend l'initiative, le document de consensus de l'UA propose des opérations sous-régionales de soutien à la paix comme candidates pour bénéficier des contributions au budget de l'ONU. Bien que le rapport du Secrétaire général ne ferme pas complètement la porte à de telles opérations de paix, il ne l'approuve pas non plus. En effet, le rapport précise, à juste titre, que ce modèle se heurte à des défis majeurs. "Il s'agit notamment d'une absence de clarté sur les rapports et la reddition de comptes envers le Conseil de sécurité des Nations unies ou le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, les difficultés conceptuelles d'apporter un soutien à travers des cadres opérationnels et de remboursement conçus pour les contingents militaires et de police déployés en dehors de leur pays et les obstacles pratiques à la mise en œuvre de la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme."<sup>79</sup> Comme le montrent les récentes expériences d'opérations régionales, même lorsqu'elles sont déployées en dehors de leur pays d'origine, comme c'est le cas au Mozambique ou dans l'Est de la RDC, les missions se caractérisent par: a) l'opportunisme, b) le manque d'ancrage solide dans les cadres normatifs et politiques multilatéraux élaborés et appliqués dans la pratique dans les diverses opérations de paix sous conduite de l'UA, et c), comme celles opérant dans leur pays d'origine, sont organisées et déployées principalement en tant qu'extension et dans la poursuite des intérêts de sécurité nationale plutôt que des intérêts de sécurité collective.

## VII PROCHAINES ÉTAPES ET IMPLICATIONS POUR LES ACTEURS POLITIQUES AFRICAINS

L'un des principaux enseignements tirés des efforts infructueux de 2018 et 2019 pour obtenir une résolution-cadre du CSNU sur l'accès aux contributions au budget de l'ONU pour les opérations de soutien à la paix de l'UA est la nécessité d'un processus bien planifié et constamment coordonné. Avec le document de consensus de l'UA et le rapport du 29 avril du Secrétaire général, la prochaine étape vers la reprise du processus de négociation de la résolution est l'autorisation des A3 par le CPS à engager le processus d'examen et d'adoption au sein du CSNU du projet de résolution-cadre sur le financement des opérations de soutien à la paix de l'UA.

Tant à Addis-Abeba qu'à New York, il est également nécessaire d'assurer que la Commission de l'UA, les membres du CPS, les A3 et le Groupe Afrique aient une compréhension commune du contenu du document de consensus et du rapport du Secrétaire général et de ce que signifient ces documents par rapport aux différentes questions qui nécessitent d'intenses négociations.

Il est tout aussi important de sensibiliser et de parvenir à une compréhension commune des questions et des domaines qui devraient être litigieux ou nécessitant un compromis négocié. À cet égard, il est nécessaire qu'il y ait une clarté sur la marge de manœuvre dont dispose les A3 pour s'engager dans la négociation du contenu du projet de résolution, par exemple en ce qui concerne le partage des charges ou la rentabilité.<sup>80</sup> À la lumière de la rupture des rangs en décembre 2018 (la Côte d'Ivoire et le Président Faki soutenant un texte de compromis malgré une forte opposition des autres membres des A3 et du CPS),<sup>81</sup> l'autre impératif connexe est que la Commission de l'UA, les A3 et le Groupe Afrique parlent d'une seule voix

<sup>80</sup> Par exemple, serait-il acceptable dans ce contexte pour les A3 d'admettre que les contributions au budget de l'ONU ne peuvent pas couvrir les remboursements de l'équipement appartenant au Contingent?

<sup>81</sup> Crisis Group, *le Prix de la paix*

<sup>79</sup> Comme ci-dessus, para 37.

et maintiennent l'unité tout au long du processus de négociation. De même, pour éviter la déception qui a conduit à un "échange houleux" entre "les représentants des A3 et du CPS ... face aux homologues non africains sur la décision du CPS de ne pas soutenir le nouveau projet de résolution"<sup>82</sup> en 2019, le CPS et les A3 doivent maintenir une coordination fréquente et soutenue.<sup>83</sup> Ceci est essentiel pour assurer une communication cohérente entre le CPS, la Commission de l'UA et les A3.<sup>84</sup>

Ce qui précède nécessite que les entités compétentes de l'UA établissent et maintiennent des arrangements de coordination dédiés à une consultation et une coordination étroites à toutes les étapes du processus de négociation sur cette résolution à la fois à New York et à Addis Abéba et entre New York et Addis Abéba. Cela signifie qu'au lieu d'être ad hoc comme par le passé, un tel processus de consultation doit être systématique et par conséquent un arrangement permanent pour la durée des négociations sur la résolution. La responsabilité de mettre en place et d'assurer que ce processus de consultation fonctionne efficacement incombe à la Commission de l'UA, la Mission d'observation permanente de l'UA auprès de l'ONU servant de plaque tournante pour apporter un soutien technique aux A3 et assurer la coordination avec la Commission de l'UA et le groupe Afrique au sens large à New York. Il est également nécessaire que cet arrangement maintienne les membres du CPS régulièrement informés au-delà de la coordination entre le CPS et les A3 comme souligné ci-dessus.

Le Ghana, qui a convoqué certaines réunions du Conseil de sécurité de l'ONU sur le sujet au cours de l'année dernière,<sup>85</sup> avec la Mission permanente de l'UA auprès de l'ONU, est en train de finaliser une feuille de route qui définit les diverses consultations qui devraient être entreprises par les A3. Dans le cadre de cette feuille de route, il est prévu que les A3 s'engagent dans de vastes activités de sensibilisation et de consultation. Le premier niveau d'un tel engagement devrait impliquer le

<sup>82</sup> Comme ci-dessus, 10

<sup>83</sup> Amani Africa, *Faire entendre la voix de l'Afrique*, 12-13.

<sup>84</sup> Amani Africa, *Faire entendre la voix de l'Afrique*, 15.

<sup>85</sup> Rapport du Conseil de sécurité, *Rapport de Recherche*

groupe Afrique au sens large. En s'appuyant sur le rapport du Secrétaire général, cela impliquerait également une coordination étroite avec le Secrétariat de l'ONU. Il est également prévu que cette sensibilisation et cette consultation couvrent l'engagement avec les P5, y compris les États-Unis d'Amérique (tant à New York qu'à Washington DC).<sup>86</sup>

Les diverses consultations devraient naturellement être organisées de manière à aborder les domaines de préoccupation spécifiques des divers acteurs. En conséquence, l'engagement peut mettre l'accent en particulier sur les progrès réalisés par l'UA dans la mise en place des mécanismes de transparence financière et de reddition de comptes requis, le respect des droits de l'homme et notamment l'avantage comparatif des opérations de soutien à la paix de l'UA tant en termes de réduction des coûts que de relèvement des défis actuels. Au sein de l'ONU, en particulier sur les questions de respect des conditions financières de l'ONU, les A3 devraient interagir avec la Cinquième Commission de l'Assemblée générale. Cela se ferait dans le cadre des thèmes abordés par le rapport du Secrétaire général.

Considérant qu'il ne s'agit que d'une résolution-cadre qui laisse toujours au CSNU la décision finale d'utiliser ou non les contributions au budget de l'ONU en réponse à une situation spécifique, une question qui mérite l'attention dans le plan des A3 est l'identification des points qui devraient être inclus dans la résolution-cadre et les autres points qui devraient être abordés dans la résolution que le CSNU adopte lors de l'autorisation de l'utilisation des contributions mises en recouvrement pour une mission particulière sous conduite de l'UA. Ceci est essentiel si l'utilisation des contributions mises en recouvrement doit à la fois devenir plus qu'une exception comme c'est le cas actuellement et répondre à la nécessité d'un financement prévisible et durable des opérations de soutien à la paix de l'UA.

Comme indiqué dans la partie précédente, la poursuite du renforcement des capacités

<sup>86</sup> Amani Africa, *Faire entendre la voix de l'Afrique*

institutionnelles de la Commission de l'UA est également cruciale. Compte tenu de la demande accrue attendue que l'utilisation et l'élaboration de rapports sur les contributions au budget de l'ONU mettent sur la capacité des ressources humaines de l'UA, cela contraint l'UA, en s'appuyant sur ses expériences de gestion de diverses opérations de soutien à la paix, y compris l'AMISOM/ATMIS, et en travaillant avec l'ONU, à organiser le Secrétariat du Fonds pour la paix de manière à ce qu'il soit en mesure de répondre à ces demandes.

Il convient également de noter que la question de l'utilisation des contributions au budget de l'ONU pour les opérations de soutien à la paix de l'UA ne concerne pas seulement l'alignement de la structure technique, institutionnelle et réglementaire de l'UA avec celle des conditions de l'ONU.

C'est aussi profondément politique. Cette dimension politique de la question devrait éclairer l'engagement des acteurs politiques de l'UA. Ce fait signifie que le processus nécessite et mérite une attention et un engagement politiques de haut niveau et soutenus de la part des dirigeants de la Commission de l'UA et des membres des A3, en particulier le Ghana aux plus hauts niveaux.

## VIII CONCLUSION

La quête politique visant à assurer l'utilisation des contributions au budget de l'ONU pour les opérations de soutien à la paix de l'UA, afin de répondre à la demande de financement prévisible et durable est en cours depuis près de deux décennies. Elle a été un sujet d'intérêt majeur dans les relations entre l'UA et l'ONU depuis au moins le milieu des années 2000. Au fil des ans, elle a acquis une importance stratégique croissante en raison de l'évolution de la dynamique de paix et de sécurité et des lacunes de l'architecture internationale de paix et de sécurité. Depuis la dernière tentative d'obtenir du CSNU la résolution-cadre sur l'utilisation des contributions au budget de l'ONU pour les opérations de soutien à la paix sous conduite de l'UA en 2019, les engagements

tant au niveau de l'UA,<sup>87</sup> entre l'UA et l'ONU<sup>88</sup> et même au sein du CSNU<sup>89</sup> ont contribué à faire des progrès significatifs vers la satisfaction des attentes définies dans les résolutions pertinentes du CSNU qui fixent les paramètres pour l'adoption de la résolution-cadre. Les progrès réalisés sont d'une telle nature qu'ils ont à la fois considérablement réduit les divergences d'opinion et mûri la question pour un nouvel examen par le CSNU.

Bien que le document de consensus ne fasse aucune référence à ce qu'un responsable de l'UA a appelé récemment les divers coûts non comptabilisés que les États membres de l'UA absorbent lors d'un déploiement dans le cadre d'opérations de soutien à la paix, fournir des éclaircissements sur ces coûts dans le cadre de ce processus peut également s'avérer nécessaire et utile. Entre autres, cela met au centre de l'attention un élément important qui n'a pas été abordé dans le document de consensus et dans la discussion sur les avantages comparatifs de l'UA.<sup>90</sup> C'est le prix énorme que le personnel de l'UA paie de sa vie et de ses membres et les coûts financiers, sociaux et autres qui en résultent pour les familles, les communautés et les institutions dont ce personnel fait partie. À certains égards, il est assez étrange que l'engagement en vertu du droit international et des normes de l'UA pour le caractère sacré des vies humaines n'ait pas conduit à accorder plus d'attention et d'espace dans les discussions politiques au prix que le personnel des missions de l'UA paie de sa vie et de ses membres au service de la paix et de la sécurité internationales. Outre la nature des difficultés que la nature des questions de paix et de sécurité pose pour le déploiement des casques bleus de l'ONU qui nécessite le recours

<sup>87</sup> *Rapport du Président de la Commission sur le Partenariat Union africaine-Nations unies: la nécessité d'une plus grande cohérence, soumis à la 397ème réunion du CPS, (23 Septembre 2013); Document de consensus de l'UA.*

<sup>88</sup> *Rapport du Secrétaire général (Avril 2023).*

<sup>89</sup> *Rapport du Président de la Commission sur le Partenariat Union africaine-Nations unies: la nécessité d'une plus grande cohérence, soumis à la 397ème réunion du CPS, (23 Septembre 2013); Rapport du Conseil de sécurité, Rapport de recherche (Avril 2023).*

<sup>90</sup> *Cette omission peut provenir d'une aversion beseé sur des valeurs à n d'inclure la dimension humaine du cout des opérations de soutien à la paix.*

aux opérations de paix de l'UA qui se déploient rapidement et s'engagent dans l'imposition de la paix,<sup>91</sup> un aspect clé de l'avantage comparatif de l'UA est que les États membres de l'UA ont montré beaucoup plus de volonté de subir des pertes que d'autres contributeurs de troupes et de police au maintien de la paix de l'ONU.

En ce qui concerne la rentabilité et le partage des charges, bien que le document de consensus, ainsi que le rapport du Secrétaire général, ont fourni la base pour faire avancer ces questions à travers la clarification fournie tant sur le partage des charges que sur l'avantage comparatif des opérations de soutien à la paix sous conduite de l'UA par rapport aux opérations de maintien de la paix de l'ONU, les positions de négociation des A3 devront peut-être identifier les domaines nécessitant un engagement supplémentaire ou un compromis négocié, dans le sens indiqué ci-dessus.

En ce qui concerne le modèle de financement, bien qu'il semble y avoir une préférence pour le modèle "AMISOM/ATMIS plus", il peut être judicieux que la résolution-cadre permette au CSNU d'avoir la possibilité de choisir parmi les deux modèles définis dans le rapport du Secrétaire général. Une telle flexibilité assurera que le choix sera éclairé par les conditions du contexte particulier et, en tant que tel, permettra une opération de soutien à la paix et un modèle de financement adaptés à la situation spécifique.

En ce qui concerne la question de la surveillance, du commandement et du contrôle ainsi que d'élaboration de rapports, il est très probable que l'ONU et l'UA parviendront à un accord concernant les opérations de soutien à la paix que l'UA elle-même dirige et met en œuvre. Cependant, on ne peut pas en dire autant des opérations de soutien à la paix qui sont initiées et mises en œuvre par des accords sous-régionaux tels que le G5 Sahel. Compte tenu des questions que ces

opérations soulèvent également pour la cohésion de l'Architecture africaine de paix et de sécurité, l'UA peut et devrait éviter (dans le cadre du compromis nécessaire pour obtenir la résolution) que l'absence de soutien au CSNU pour permettre des contributions mises en recouvrement pour ces missions sous-régionales ne devienne une cause de rupture.

Bien que l'adéquation de la contribution des divers développements discutés dans les parties précédentes pour l'adoption de la résolution sera testée au cours des négociations au CSNU, il convient de noter que le succès de l'obtention de la résolution n'est pas simplement fonction du degré des progrès réalisés pour répondre aux critères techniques et institutionnels attendus. C'est aussi une question, avant tout, de politique. En effet, le Secrétaire général a souligné dans son rapport que "la décision de faire avancer le financement durable et d'élargir la portée de l'appui aux missions pour les opérations de soutien à la paix de l'Union africaine est une décision politique."<sup>92</sup> Les mois à venir indiqueront s'il existe une volonté politique suffisante de la part des P5 pour franchir l'avant-dernière étape de l'adoption de la résolution-cadre en attente depuis longtemps et démontrer "leur volonté d'endiguer une lacune critique dans l'architecture internationale de paix et de sécurité."

<sup>91</sup> Comme l'a noté le rapport du Secrétaire général des Nations unies, ces opérations de soutien à la paix de l'UA s'engagent dans 'des tâches cinétiques au-delà de celles de maintien de la paix entreprises par les Nations unies', (Avril 2023) para 16.

<sup>92</sup> Rapport du Secrétaire général (Avril 2023) para 43.

## ANNEXE-I

Réunions du CPS sur le financement des activités de paix et de sécurité et les OSPs					
Date	Réunion	Niveau	Conclusions	Rapport pertinent	Conclusions clés
13-Mar-09	178 <sup>ème</sup>	des Ambassadeurs	<a href="#">Communiqué</a>	-	Lors de sa réunion consacrée à l'échange de vues en ce qui concerne les modalités de soutien des OSPs de l'UA, le CPS a souligné la "nécessité de régler, de manière plus globale et effective, la question de financement prévisible, durable et flexible des opérations de soutien à la paix sous conduite de l'UA".
09-Jan-12	307 <sup>ème</sup>	des Ambassadeurs	<a href="#">Communiqué</a>	<a href="#">Rapport du Président de la Commission de l'UA</a>	Considérant le partenariat entre l'UA et l'ONU sur la paix et la sécurité, le CPS a appelé les Nations unies pour qu'elles apportent une réponse systématique à la question de la prévisibilité, de la pérennité et de la flexibilité du financement des opérations de soutien à la paix menées par l'UA avec le consentement du Conseil de sécurité, à travers l'utilisation des contributions au budget des Nations unies".
23-Sep-13	397 <sup>ème</sup>	Sommet	<a href="#">Communiqué</a>	<a href="#">Rapport du Président de la Commission de l'UA</a>	Le CPS a souligné la nécessité de concevoir des approches innovantes pour relever les défis complexes à la paix et à la sécurité sur le continent africain et a réitéré son appel aux Nations unies pour qu'elles 'apportent une réponse systématique à la question de la prévisibilité, de la pérennité et de la flexibilité du financement des opérations de soutien à la paix menées par l'UA avec le consentement du Conseil de sécurité, à travers l'utilisation des contributions mises en recouvrement", en gardant à l'esprit qu'en entreprenant des opérations de soutien à la paix, l'UA contribue au maintien de la paix et de la sécurité internationales, d'une manière conforme aux dispositions de Chapitre VIII sur la Charte des Nations Unies"

<u>26-Sep-15</u>	547 <sup>ème</sup>	Sommet	<a href="#">Communiqué</a>	<p>Considérant le partenariat entre l'UA et l'ONU, en particulier en ce qui concerne le financement des OSP sous conduite de l'UA, le CPS a réitéré la décision <a href="#">[Assembly/AU/ Dec.145(VIII)]</a> de la Conférence de l'UA lors de sa 8ème Session ordinaire, qui "a rappelé la responsabilité principale du Conseil de sécurité de l'ONU dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, a demandé aux Nations unies d'examiner, dans le cadre du chapitre VIII de la Charte des Nations unies la possibilité de financer, à travers des contributions mises en recouvrement, les opérations de soutien à la paix entreprises par l'UA ou sans son autorité et avec l'assentiment des Nations".</p>
<u>14-Mar-16</u>	582 <sup>ème</sup>	<u>des Ambassadeurs</u>	<a href="#">Communiqué de presse</a>	<p>Le CPS a suivi une communication du Haut Représentant de l'UA pour le Fonds pour la Paix, sur ses consultations avec des partenaires clés sur les propositions de l'UA de faire en sorte que les opérations de soutien à la paix sous conduite de l'UA soient financées à partir des contributions au budget des Nations unies. L'impérieuse nécessité pour les Etats membres de renforcer leur appropriation du budget de l'UA en financant à 100% son budget de fonctionnement, à 75% son budget programme et à 25% son budget consacré aux activités de maintien de la paix et de la sécurité" a été souligné et le CPS a également lancé un appel aux Nations unies "pour répondre positivement à son appel de faire financer les opérations de maintien de la paix conduites par l'UA à partir des contributions au budget de l'ONU, et a exhorté les Etats africains membres du Conseil de sécurité à promouvoir fermement cette proposition.</p>

05-Sep-16	621 <sup>ème</sup>	<u>des Ambassadeurs</u>	<a href="#">Communiqué de presse</a>		Le Haut Représentant de l'UA pour le Fonds de la paix a fait une communication au CPS sur la mise en oeuvre de la décision [Assembly/AU/Dec.605(XXVII)] de la 27 <sup>ème</sup> Session ordinaire de la Conférence de l'UA sur le financement de l'UA, y compris à travers le Fonds de la paix.
29-Sep-16	628 <sup>ème</sup>	<u>des Ambassadeurs</u>	<a href="#">Communiqué</a>		Dans le cadre de sa réunion traitant du Partenariat UA-ONU sur les questions de paix et de sécurité en Afrique, le CPS a réitéré son appel aux Nations unies pour qu'elles usent "des contributions au budget des Nations unies en appui aux opérations de soutien à la paix (OSPs) de l'UA, tel que recommandé dans le rapport du Groupe indépendant de haut niveau sur les opérations de paix (HIPPO), qui a demandé aux Nations unies d'envisager d'apporter, au cas par cas, un soutien à partir des contributions au budget de l'ONU aux opérations de soutien à la paix de l'UA autorisées par le Conseil de sécurité des Nations unies'.
<u>30-Mai-17</u>	689 <sup>ème</sup>	<u>des Ambassadeurs</u>	<a href="#">Communiqué</a>		Dans sa décision adoptée sur le Fonds de l'UA pour la paix et le partenariat entre l'UA et l'ONU sur la paix et la sécurité, le CPS a rappelé les modalités proposées par la Présidente de la Commission lors de la 547 <sup>ème</sup> réunion du CPS, en ce qui concerne la Position africaine commune sur l'utilisation des contributions au budget des Nations unies au profit des OSP entreprises sous mandat ou avec l'autorisation de l'UA. En rappelant la proposition, le CPS a convenu que les arrangements proposés devaient entre autres, fondés sur le renforcement du partenariat stratégique avec les Nations unies, y compris l'élaboration d'un cadre définissant les mesures nécessaires à l'activation de l'autorisation par le Conseil de sécurité des Nations unies des missions de l'UA devant être soutenues à travers les contributions au budget de l'ONU;

<a href="#">02-Mai-18</a>	770 <sup>ème</sup>	des Ambassadeurs	<a href="#">Communiqué</a>		Le CPS qui a suivi une communication sur la mise en oeuvre de la décision ( <a href="#">Assembly/AU/ Dec.605(XXVII)</a> ) relative au Fonds pour la paix de l'UA de la 27 <sup>ème</sup> Session ordinaire de la Conférence de l'UA, a appelé les membres africains du CSNU "à continuer de promouvoir la position africaine commune sur un financement prévisible et durable à travers des contributions au budget de l'ONU pour les opérations de soutien à la paix mandatées/autorisées par l'UA avec des décisions de financement spécifiques à prendre au cas par cas".
<a href="#">03-Dec-18</a>	814 <sup>ème</sup>	des Ambassadeurs	<a href="#">Communiqué de presse</a>		Le CPS a suivi une communication des membres africains du CSNU sur la sur la préparation du projet de résolution des Nations unies sur" la coopération entre les Nations unies et les organisations sous régionales : le rôle des États, des arrangements régionaux et les Nations unies dans la prévention des conflits." Le CPS a réitéré sa demande au CSNU " de prendre des mesures pratiques pour l'adoption d'une résolution de fond entérinant le principe du financement des opérations de soutien à la paix mandatées ou autorisées par l'UA et avec le consentement du Conseil de sécurité des Nations unies par les contributions au budget des Nations unies."
22-May-19	851 <sup>ème</sup>	des Ambassadeurs	PASDE DOCUMENT FINAL	<a href="#">Rapport du Président de la Commission de l'UA</a>	La réunion a été convoquée pour examiner le rapport du Président de la Commission de l'UA sur les défis auxquels sont confrontées les OSP sous conduite de l'UA. Aucun document final accessible au public n'a été publié. Le point de vue ( <a href="#">insight</a> ) d'Amani Africa produit lors de la réunion propose quelques points saillants.
18-Mar-21	986 <sup>ème</sup>	des Ambassadeurs	<a href="#">Communiqué</a>		-

21-Juil-21	1011 <sup>ème</sup>	des Ambassadeurs	PAS DE DOCUMENT FINAL		La réunion a été convoquée sur "la Mise à jour sur la position africaine commune sur le financement des opérations de soutien à la paix sous conduite de l'UA à travers des contributions au budget de l'ONU." Aucun document final accessible au public n'a été publié. Le point de vue ( <a href="#">insight</a> ) d'Amani Africa produit sur la réunion présente quelques faits saillants.
05-Oct-21	1036 <sup>ème</sup>	des Ambassadeurs	PAS DE DOCUMENT FINAL		La réunion a été convoquée sur les "priorités stratégiques pour l'utilisation du Fonds pour la paix de l'UA et l'examen de l'avant-projet de document de consensus africain sur le financement des opérations de soutien à la paix sous conduite de l'UA à travers les contributions au budget de l'ONU". Aucun document final accessible au public n'a été adopté pour la réunion. Le point de vue ( <a href="#">insight</a> ) d'Amani Africa produit sur la réunion présente quelques faits saillants.
14-Sep-22	1105 <sup>ème</sup>	des Ambassadeurs	PAS DE DOCUMENT FINAL		La réunion a été tenue sur sur les mises à jour sur le Fonds pour la paix de l'UA. Aucun document final accessible au public n'a été publié. Le point de vue ( <a href="#">insight</a> ) d'Amani Africa sur la réunion propose quelques points saillants.
<b>Réunions du CPS spécifiques au pays/régions avec Décisions pertinentes pour le financement des OSPs de l'UA</b>					
27-Juil-04	13 <sup>th</sup>	des Ambassadeurs	<a href="#">Communiqué</a>		Dans le cadre des efforts déployés pour régler le conflit au Darfour, le CPS a appelé le CSNU et les partenaires de l'UA à continuer de soutenir ces efforts,"y compris à travers la fourniture de assistance financière et logistique pour soutenir la mission sous conduite de l'UA déployée au Darfour et à renforcer son efficacité."
<a href="#">03-Juil-05</a>	34 <sup>th</sup>	Ministériel	<a href="#">Communiqué</a>		Examinant la situation au Darfour et le fonctionnement de l'AMIS, le CPS a lancé un appel au partenaires de l'UA à "pour qu'ils fournissent les ressources financières additionnelles indispensables afin de combler le déficit constaté dans le financement des opérations de la MUAS."

<a href="#">15-Oct-10</a>	245 <sup>th</sup>	Ministériel	<a href="#">Communiqué</a>		Dans le cadre de sa réunion sur la Somalie et l'AMISOM, le CPS a appelé le CSNU "à autoriser "un module d'appui renforcé à l'AMISOM, financé à partir des contributions au budget de l'ONU."
<a href="#">13-Nov-12</a>	341 <sup>st</sup>	des Ambassadeurs	<a href="#">Communiqué</a>		Dans le contexte des défis de financement auxquels l'UA était confrontée dans sa mission au Mali, le CPS a pris la décision d'organiser une Conférence de donateurs visant à mobiliser le soutien à la mission.
<a href="#">25-Jan-13</a>	353 <sup>rd</sup>	Sommit	<a href="#">Communiqué</a>		Dans le contexte des défis financiers auxquels était confrontée la mission de l'UA au Mali (MISMA) alors, le CPS a attiré l'attention sur la nécessité de mettre en place un module de soutien financé par les contributions au budget de l'ONU.
<a href="#">08-Mar-22</a>	1068 <sup>th</sup>	des Ambassadeurs	<a href="#">Communiqué</a>		Dans le cadre de sa réunion sur la transition de l'AMISOM vers l'ATMIS, le CPS a souligné l'importance d'un financement durable et prévisible et a appelé "l'ONU, l'Union européenne et d'autres partenaires à mettre en place un module de soutien financier, y compris à travers les contributions au budget de l'ONU, en tenant compte de la responsabilité première du Conseil de sécurité des Nations unies en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales
<a href="#">12-Avr-22</a>	1075 <sup>th</sup>	des Ambassadeurs	<a href="#">Communiqué</a>		Lors d'une réunion consacrée au "Financement prévisible, adéquat et durable de l'ATMIS", le CPS a exhorté le CSNU, "compte tenu de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, à autoriser l'utilisation des contributions au budget de l'ONU pour l'ATMIS.

<u>27-Juil-22</u>	1094 <sup>th</sup>	Ministériel	<a href="#">Communiqué</a>		Notant les défis financiers auxquels est confrontée l'ATMIS, y compris le manque de financement adéquat, prévisible et durable, le CPS a souligné la nécessité urgente de fournir le soutien financier nécessaire à l'ATMIS, y compris à travers l'utilisation des contributions au budget de l'ONU et du Fonds pour la Paix de l'UA.
<u>10-Oct-22</u>	1112 <sup>th</sup>	des Ambassadeurs	<a href="#">Communiqué</a>		Le CPS a réitéré son appel au CSNU pour que l'ATMIS soit financée à travers les contributions au budget de l'ONU.
<u>11-Nov-22</u>	1121 <sup>st</sup>	des Ambassadeurs	<a href="#">Communiqué</a>		Dans le cadre de sa réunion sur la situation en Somalie et le fonctionnement d'ATMIS, le CPS a réitéré l'urgence nécessaire pour " le Conseil de sécurité d'autoriser l'accès de l'UA aux contributions au budget de l'ONU pour les opérations de soutien à la paix de l'UA, y compris l'ATMIS, afin d'assurer un financement prévisible, flexible, adéquat et durable des opérations de soutien à la paix de l'UA."

## ANNEXE-2

Décisions de la Conférence sur le financement des activités de paix et de sécurité			
Année	Session	Conclusions	Décision pertinentes
Jan-07	8 <sup>ème</sup> Session ordinaire	<a href="#">Assembly/Dec.145 (VIII)</a>	La Conférence a exhorté 'les membres africains du Conseil de sécurité à prendre les initiatives requises, en vue de l'adoption rapide par les Nations Unies des décisions nécessaires au financement de l'opération de soutien à la paix au Darfour à travers les contributions au budget de l'ONU.'
Jan-11	16 <sup>ème</sup> Session ordinaire	<a href="#">Assembly/AU/Dec. 338 (XVI)</a>	La Conférence a encouragé le Président de la Commission à préparer et à soumettre au CPS un rapport articulatif la vision stratégique de l'UA sur la coopération entre l'Union africaine et les Nations unies dans le domaine de la paix et de la sécurité.
Jan-15	24 <sup>ème</sup> Session ordinaire	<a href="#">Assembly/AU/Dec.561(XXIV)</a>	Décision relative à la détermination d'un barème de contributions approprié, y compris les États membres doivent financer le budget des opérations de soutien à la paix à concurrence de 25%.
Jan-15	25 <sup>ème</sup> Session ordinaire	<a href="#">Assembly/AU/Dec.578(XXV)</a>	Décision de mettre en oeuvre les conclusions de la 24 <sup>ème</sup> Session ordinaire de La Conférence (Assembly/ AU/Dec.561(XXIV)) sur les sources alternatives de financement, où les États membres financent 25 % du budget de la paix et de la sécurité, la réalisation de l'objectif ci-dessus devrait se faire progressivement sur une période de cinq ans à partir de janvier 2016.
Jan-16	26 <sup>ème</sup> Session ordinaire	<a href="#">Assembly/AU/Dec.588-604(XXVI)</a>	Décision relative au barème des contributions et à la mise en œuvre des sources alternatives de financement de l'UA.
Juil-16	27 <sup>ème</sup> Session ordinaire	<a href="#">Assembly/AU/Dec.605 (XXVII)</a>	Decisions relatives au Fonds pour la paix de l'UA, y compris demander à la Présidente de la Commission d'entreprendre des consultations avec le Secrétaire général des Nations unies, l'Assemblée générale des Nations unies, le Conseil de sécurité des Nations unies et d'autres partenaires pertinents sur les arrangements de financement envisagés pour le financement des opérations de paix sous conduite de l'Union africaine à partir des contributions au budget de l'ONU.
Jan-17	28 <sup>ème</sup> Session ordinaire	<a href="#">Assembly/AU/Dec.621- 641(XXVIII)</a>	Appel de la Conférence de l'UA au Conseil de sécurité des Nations unies pour l'utilisation des contributions au budget de l'ONU en appui aux opérations de soutien à la paix(OSP) sous conduite de l'UA.

Juil-17	29 <sup>ème</sup> Session ordinaire	<a href="#">Assembly/AU//Dec.642-664(XXIX) Rev.1</a>	La Conférence a demandé au Comité des Représentants permanent de l'UA (COREP) d'évaluer et de faire des recommandations appropriées au Conseil exécutif en vue d'assurer 100% du financement du budget de fonctionnement, 75% du financement du budget-programme et 25% du financement des opérations de soutien à la paix d'ici 2020. En ce qui concerne le Fonds pour la paix de l'UA, La Conférence a entériné le communiqué de la 689 <sup>ème</sup> réunion du CPS, en particulier les "structures de gouvernance et les critères d'éligibilité du Fonds pour la paix, en prenant en considération la représentation des États membres de l'UA dans les structures de gouvernance du Fonds pour la paix, sur la base de la représentation régionale, et des modalités de sa mise en œuvre, outre les frais de fonctionnement du Fonds." La Conférence a également entériné ""la portée des opérations à soumettre, au cas par cas, à l'autorisation du Conseil de sécurité de l'ONU et au financement ultérieur à travers les contributions au budget de l'ONU."
Jan-18	30 <sup>ème</sup> Session ordinaire	<a href="#">Assembly/AU/Dec.687(XXX)</a>	La Conférence a encouragé tous les États membres à continuer de déployer des efforts en vue de la revitalisation du Fonds pour la paix de l'UA.
Juil-18	31 <sup>ème</sup> Session ordinaire	<a href="#">Assembly/AU /Dec.690-712(XXXI)</a>	Tous les états membres sont encouragés à continuer de déployer des efforts en vue de la revitalisation du Fonds pour la paix de l'UA et la conférence a réitéré son appel aux nations unies pour que l'AMÍOM et les forces de sécurité somaliennes soient financées de manière prévisible et durable à partir des contributions au budget de l'ONU.
Fev-19	32 <sup>ème</sup> Session ordinaire	<a href="#">Assembly/AU/Dec.713-748(XXXII)</a>	La Conférence a pris note et rendu hommage à l'Éthiopie pour "sa contribution inestimable, en particulier, en ce qui concerne les efforts visant à faire avancer la position de l'UA sur le financement de l'agenda africain de paix et de sécurité à travers un financement prévisible et durable à garantir à travers les contributions au budget de l'ONU."
Fev-20	33 <sup>ème</sup> Session ordinaire	<a href="#">Assembly/AU/Dec.749-795(XXXIII)</a>	La Conférence a décidé que l'objectif de collecte des 400 millions de dollars de contributions des États membres au Fonds pour la paix de l'UA soit prolongé de vingt-quatre (24) mois pour la pleine dotation du Fonds pour la paix d'ici 2023.

Fev-21	34 <sup>ème</sup> Session ordinaire	<a href="#">Assembly/AU/Dec.802(XXXIV)</a>	Décision sur le barème des contributions statutaires et autres contributions au budget ordinaire de l'Union, y compris les contributions au Fonds pour la paix de l'UA.
Fev-22	35 <sup>ème</sup> Session ordinaire	<a href="#">Assembly/AU/Dec. 838(XXXV)</a>	La Conférence a pris note des efforts déployés pour "l'utilisation pilote du Fonds pour la paix de l'UA en 2022 à travers des activités programmatiques chiffrées et hiérarchisées pour répondre aux défis urgents de paix et de sécurité sur le continent."
Fev-23	36 <sup>ème</sup> Session ordinaire	<a href="#">Assembly/AU /Dec. 839-865(XXXVI)</a>	La Conférence a lancé un appel au Conseil de sécurité des Nations unies pour que l'ATMIS ait accès aux contributions au budget de l'ONU (en plus du module de soutien logistique des Nations unies facilité par le Bureau d'appui des Nations unies pour la Somalie - BANUS), afin de financer l'ATMIS et d'autres opérations de soutien à la paix (OSP) sous conduite de l'UA. La Conférence a en outre "fermement renouvelé son appel pour qu'il soit accordé à l'UA d'urgence l'accès aux contributions au budget de l'ONU sur la base des principes directeurs de la Charte des Nations Unies comme le moyen le plus sûr de parvenir à un financement efficace et durable des activités de paix et de sécurité de l'UA"; et a approuvé l'utilisation immédiate du Fonds pour la paix de l'UA et de sa facilité de réserve de crise (FRC), spécifiquement pour soutenir le déploiement et les opérations de la Force régionale de l'EAC et pour combler le déficit financier de l'ATMIS."



## MEDIA AND RESEARCH SERVICES

### A PROPOS DE AMANI AFRICA

Amani Africa est un cercle de réflexion indépendant sur les politiques de recherche, de formation et de conseil basé en Afrique spécialisé et axé principalement sur les processus politiques multilatéraux africains, en particulier ceux relatifs à l'Union africaine.

Nous soutenons le rêve panafricain d'une Afrique pacifique, prospère et intégrée à travers la recherche, la formation, les communications stratégiques, les services de conseil techniques, d'organisation et de facilitation.

### REMERCIEMENTS

Amani Africa souhaite exprimer sa gratitude à l'Open Society Foundations pour le soutien apporté à la production de ce rapport de recherche spéciale. Nous remercions également l'Ambassade d'Irlande, le Gouvernement suisse et le Ministère norvégien des Affaires étrangères pour le soutien supplémentaire.



Ambasáid na hÉireann  
Embassy of Ireland



Norwegian Ministry  
of Foreign Affairs

### ADRESSE

On the Corner of Equatorial Guinea St. and ECA Road, Zequala Complex,  
7th Floor, Addis Ababa  
Tel: +251118678809  
Mobile: +251944723204 Addis Ababa, Ethiopia