



# **Cadre politique de reconstruction post-conflit en Afrique**

**Secrétariat du NEPAD**

**Programme pour la gouvernance, la paix et la sécurité**

**Juin 2005**

## Sommaire

Liste des tableaux et figures .....	i
Liste des abréviations et acronymes.....	ii
Concepts clés.....	iii
<b>Résumé .....</b>	<b>iv</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>1</b>
<b>But .....</b>	<b>2</b>
<b>Historique .....</b>	<b>2</b>
<b>Le processus d'élaboration du cadre politique.....</b>	<b>3</b>
<b>Vision et objectifs du NEPAD .....</b>	<b>4</b>
Les relations entre l'UA/ NEPAD et les Nations Unies .....	5
<b>Le système de reconstruction post-conflit.....</b>	<b>6</b>
<b>Questions clés relatives à la mise en œuvre des programmes .....</b>	<b>18</b>
Unicité ou universalité ?.....	18
Systèmes de conflits régionaux .....	18
Une programmation complexe.....	18
Cohérence stratégique .....	20
Relations entre acteurs intérieurs et extérieurs.....	21
Harmonisation de l'aide .....	23
Synchronisation de l'exécution et de l'absorption .....	24
Catégories sociales spécifiques.....	25
Diaspora.....	25
<b>Mise en œuvre de la politique .....</b>	<b>26</b>
Union Africaine/NEPAD .....	26
Communautés Économiques Régionales .....	27
États membres .....	28
Secteur privé .....	28
Société civile .....	29
Partenaires extérieurs .....	29
<b>Dispositions institutionnelles.....</b>	<b>30</b>
Groupe UA/NEPAD de Reconstruction Post-conflit .....	30
Mobilisation des ressources .....	31
<b>Évaluation des politiques .....</b>	<b>32</b>
Notes.....	33

## ***Liste des tableaux et figures***

Figure 1 : Schéma opérationnel du processus de vérification et de ratification.....	4
Figure 2 : Phases et activités de la reconstruction post-conflit .....	10
Tableau 1 : Objectifs à atteindre dans chaque élément pendant les trois phases de la reconstruction post-conflit .....	8
Tableau 2 : Les dimensions d'un système de reconstruction post-conflit.....	13

## ***Liste des abréviations et acronymes***

<b>4R</b> : Rapatriement, réintégration, réhabilitation et reconstruction	<b>IFI</b> : Institutions financières internationales
<b>APSA</b> : Programme AU/ NEPAD pour la paix et la sécurité	<b>IGAD</b> : Autorité intergouvernementale pour le développement
<b>BAD</b> : Banque africaine de développement	<b>IMTF</b> : Integrated Mission Task Force
<b>BCAH</b> : Bureau pour la coordination des affaires humanitaires	<b>MAP</b> : Plan de redressement africain pour le millénaire
<b>BIRD</b> : Banque internationale pour la reconstruction et le développement	<b>NEPAD</b> : Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
<b>CAE</b> : Communauté de l'Afrique de l'Est	<b>OCDE</b> : Organisation pour la coopération et le développement économique
<b>CAP</b> : Processus consolidé d'appels	<b>ODM</b> : Objectifs de développement du millénaire
<b>CCA</b> : Évaluation commune de pays	<b>OIM</b> : Organisation internationale pour la migration
<b>CE</b> : Commission européenne	<b>OSCE</b> : Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
<b>CEDEAO</b> : Communauté économique des États de l'Afrique de l'Est	<b>OUA</b> : Organisation de l'unité africaine
<b>CEEAC</b> : Communauté économique des États de l'Afrique Centrale	<b>PAM</b> : Programme alimentaire mondial
<b>CH</b> : Coordinateur humanitaire	<b>PDI</b> : Personne déplacée à l'intérieur de son propre pays
<b>CHAP</b> : Plan d'action humanitaire commun	<b>PNUD</b> : Programme des Nations unies pour le développement
<b>CICR</b> : Comité international de la Croix-Rouge	<b>RSASG</b> : Représentant spécial adjoint du Secrétaire général
<b>COMESA</b> : Marché commun de l'Afrique orientale et australe	<b>RSSG</b> : Représentant spécial du Secrétaire général
<b>CR</b> : Coordinateur résident	<b>SADC</b> : Communauté de développement de l'Afrique australe
<b>DDR</b> : Désarmement, démobilisation et réintégration	<b>UA</b> : Union africaine
<b>DOMP</b> : Département des opérations de maintien de la paix (ONU)	<b>UE</b> : Union européenne
<b>DRC</b> : République démocratique du Congo	<b>UNCT</b> : UN Country Team
<b>DSRP</b> : Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté	<b>UNDAF</b> : Cadre d'aide au développement des Nations Unies
<b>ECHA</b> : Comité exécutif des Nations-Unies pour l'aide humanitaire	<b>UNDG</b> : UN Development Group
<b>ECOMOG</b> : Groupe de surveillance des cessez-le-feu de la CEDEAO	<b>UNECA</b> : Commission économique des Nations-Unies pour l'Afrique
<b>FMI</b> : Fonds monétaire international	<b>UNHCR</b> : Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
<b>HSGIC</b> : Comité des Chefs d'État et de gouvernement chargé de la mise en œuvre (NEPAD)	<b>UNICEF</b> : Fonds des Nations Unies pour l'enfance
<b>IASC</b> : Comité permanent interinstitutions	

## **Concepts clés**

**Application de la paix** : action, autorisée par le Conseil de Sécurité des Nations Unies (ONU) aux termes du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, permettant le recours à la force pour protéger les non-combattants et les travailleurs de l'aide humanitaire, et/ ou pour faire respecter la conformité aux résolutions ou aux accords sanctionnés internationalement.

**Consolidation de la paix** : action d'identifier et de soutenir les mesures et les structures qui renforceront et consolideront la paix afin d'éviter de retomber dans le conflit.

**Développement** : initiatives à long terme visant à soutenir les objectifs nationaux tels que la réalisation des buts socio-économiques, par exemple la réduction de la pauvreté.

**Maintien de la paix** : mission sur le terrain, impliquant généralement des personnels militaires, policiers et civils déployés avec le consentement des parties belligérantes, afin de surveiller et de faciliter la mise en œuvre des cessez-le-feu, de la séparation des forces ou d'autres accords de paix.

**Pacification** : usage de moyens diplomatiques pour convaincre les parties en conflit de cesser les hostilités et de négocier un règlement pacifique de leur dispute.

**Prévention des conflits** : actions diplomatiques, militaires et de développement destinées à empêcher le déclenchement de disputes entre parties, à empêcher les disputes existantes de se transformer en conflits, et à limiter la progression de ceux-ci lorsqu'ils éclatent.

**Reconstruction** : le processus à long terme consistant à reconstruire les dimensions politiques, sécuritaires, sociales et économiques d'une société sortant d'un conflit en s'attaquant aux causes profondes du conflit.

**Redressement** : action ayant pour but de rétablir la capacité des acteurs intérieurs à procéder à la reconstruction, à surmonter la crise et à éviter de rechuter, en liant les programmes de secours d'urgence au développement, garantissant ainsi que ces programmes profitent au développement.

**Réhabilitation** : action visant à reconstruire et à réhabiliter les infrastructures susceptibles d'assurer ou de soutenir les moyens d'existence. La réhabilitation chevauche avec les secours d'urgence et sa réalisation est généralement ciblée sur deux ans après la fin du conflit.

**Secours d'urgence** : action visant à apporter une aide de survie aux victimes des crises et des conflits violents. Le but principal en est de sauver des vies en fournissant une assistance humanitaire à court terme sous forme d'eau, d'assainissement, d'alimentation, de médicaments et d'abri.

**Transition** : la période qui suit la signature d'un accord de paix et la transition entre la nomination d'un gouvernement intérimaire et la tenue d'élections démocratiques.

**Urgence complexe** : crise humanitaire dans un pays, une région ou une société où il y a un effondrement total ou considérable de l'autorité suite à un conflit intérieur ou extérieur, et qui exige une réponse internationale dépassant le mandat ou la capacité d'un seul organisme.

## Résumé

1. Le Cadre politique de reconstruction post-conflit en Afrique a été élaboré au moyen d'un processus de large consultation facilité par le Secrétariat du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Ce cadre politique établit un programme africain de reconstruction post-conflit ayant pour but, entre autres, d'approfondir les liens entre les différentes dimensions – paix, sécurité, humanitaire et développement – de la reconstruction post-conflit et la consolidation de la paix. Le cadre vise à encourager un état global de cohérence mutuelle entre les politiques et programmes, d'une part, de l'Union africaine/NEPAD, des Communautés économiques régionales (CER), des États membres, de la société civile et des secteurs financier et privé en Afrique et, d'autre part, des différentes institutions internationales, des organismes, des gouvernements, des ONG et des prestataires de service privés qui constituent les acteurs extérieurs du système de reconstruction post-conflit. Ce cadre politique fournit à l'ensemble des divers acteurs impliqués dans les systèmes de reconstruction post-conflit une plate-forme commune pour conceptualiser, organiser et hiérarchiser les réponses politiques. Il vise à faciliter la cohérence de l'évaluation, de la planification, de la coordination et de la surveillance des systèmes de reconstruction post-conflit en fournissant un cadre commun de référence et une base conceptuelle à l'usage de toute la gamme d'acteurs pluridisciplinaires, polyvalents et multidimensionnels qui peuplent ces systèmes.
2. Le présent cadre politique cherche à faciliter la réalisation des objectifs de l'UA/NEPAD en matière de reconstruction post-conflit tel qu'il en a été convenu lors de la deuxième réunion du Comité des Chefs d'État et de gouvernement chargé de la mise en œuvre du NEPAD tenue à Abuja en mars 2002. Le NEPAD envisage d'atteindre ces objectifs en facilitant et en coordonnant les activités au niveau de la politique stratégique et au niveau opérationnel, de manière à soutenir les efforts de reconstruction post-conflit et à compléter les actions politiques, de pacification et de maintien de la paix entreprises par l'Union africaine.
3. La reconstruction post-conflit se veut un système complexe qui prévoit des programmes simultanés à court, moyen et long terme destinés à prévenir l'escalade des disputes, à éviter la rechute dans le conflit violent, et à renforcer et à consolider une paix durable. La reconstruction post-conflit vise en dernière analyse à attaquer les causes profondes d'un conflit et à jeter les fondements de la justice sociale et de la paix durable. Les systèmes de reconstruction post-conflit passent par trois phases principales, à savoir la phase d'urgence, la phase de transition et la phase de développement ; toutefois, ces phases ne doivent pas être considérées comme étant absolues, figées, soumises à des délais précis ou comme étant clairement délimitées.
4. La composition de chaque système de reconstruction post-conflit est déterminée par l'interaction des acteurs intérieurs et extérieurs spécifiquement impliqués, l'historique du conflit et les processus qui ont abouti à un accord de paix. Les

systèmes de reconstruction post-conflit ont cinq dimensions : (1) sécurité ; (2) transition politique, gouvernance et participation ; (3) développement socio-économique ; (4) droits de l'homme, justice et réconciliation ; et (5) coordination, gestion et mobilisation des ressources. Ces cinq dimensions doivent être programmées de telle façon qu'elles permettent de renforcer simultanément, collectivement et cumulativement l'élan vers la paix durable.

5. S'il est vrai qu'il existe des processus, des phases et des questions dont on peut affirmer qu'ils sont communs à la plupart des pays sortant d'un conflit, il n'en faut pas moins reconnaître le caractère unique de chaque système de conflit, en ce qui concerne son historique socio-économique et politique propre et particulier, les causes profondes et les conséquences immédiates du conflit, et la configuration spécifique des acteurs qui peuplent le système. Par ailleurs, dans la mesure où la plupart des conflits intra-État en Afrique sont liés entre eux, à l'intérieur de systèmes de conflits régionaux, les systèmes de reconstruction post-conflit spécifiques d'un pays particulier doivent chercher des synergies avec des systèmes voisins afin d'assurer la cohérence à travers les systèmes de conflits régionaux. Les systèmes complexes de reconstruction post-conflit doivent être assez souples pour répondre rapidement à des revers dans une région ou à un changement de circonstances dans une autre.
6. Les liens entre le développement, la paix et la sécurité sont devenus au cours de la dernière décennie l'axe central de la réflexion et de la pratique en matière de reconstruction post-conflit. La tension primordiale au niveau des politiques dans le contexte post-conflit semble se situer entre l'efficacité économique et la stabilité politique. La nécessité et les avantages d'une cohérence accrue sont généralement admis à l'heure actuelle dans le contexte international de la gouvernance multilatérale. Il est admis, d'une part, que la coordination est essentielle pour assurer la cohérence dans l'environnement complexe de la reconstruction post-conflit multidimensionnelle; et pourtant il semble, d'autre part, qu'il n'y ait pas de consensus quant à la question de savoir qui devrait être chargé de la coordination, ce qu'il faut coordonner et comment mettre en oeuvre la coordination. Par conséquent, l'un des préalables essentiels à un système de reconstruction post-conflit cohérent est d'avoir en place une stratégie globale clairement articulée en fonction de laquelle les programmes individuels peuvent mesurer leurs propres plans et leurs progrès.
7. Il faut réunir tous les processus actuels de planification stratégique et de financement dans un seul cadre stratégique global et cohérent au niveau des pays individuels de sorte que les aspects politiques, sécuritaires, humanitaires et de développement du système global de reconstruction post-conflit soient synchronisés et coordonnés. Un tel cadre stratégique global doit être relié à un système de suivi et d'évaluation de façon à ce que les diverses dimensions, secteurs et programmes qui constituent le système puissent ajuster leurs plans en fonction des réactions reçues de la part des autres concernant les progrès réalisés ou les difficultés éprouvées ailleurs dans le système.
8. Les processus de reconstruction post-conflit conduits de l'extérieur qui ne font pas l'objet d'une appropriation et d'une participation suffisantes au niveau local ne

sont pas durables. Les acteurs extérieurs doivent renforcer systématiquement la capacité des acteurs intérieurs et faciliter la réduction de leur propre rôle et la valorisation du rôle des acteurs intérieurs. Les acteurs intérieurs doivent être impliqués dans les processus d'évaluation, de planification et de suivi autant que faire se peut. Au fur et à mesure que la situation s'améliore, la participation des acteurs intérieurs doit s'accroître, jusqu'à ce qu'ils s'approprient définitivement et intégralement cette fonction. Par ailleurs, il faut synchroniser la vitesse d'exécution des acteurs extérieurs avec la capacité d'absorption des acteurs intérieurs. Cela implique la programmation adéquate de ceux des éléments de l'ensemble des mesures d'assistance qui ne sont pas destinés aux secours d'urgence et au redressement à long terme ; cela implique aussi la canalisation, dans un premier temps, d'une plus grande part de l'assistance vers le renforcement des capacités nécessaires pour absorber l'assistance en aval. D'autre part, les besoins de certaines 'catégories sociales spécifiques' doivent être pris en compte dans la planification et la programmation. Les catégories sociales spécifiques sont ces groupes ou catégories d'acteurs intérieurs qui nécessitent des réponses adaptées à leurs besoins particuliers, tels que : les femmes, les enfants, les jeunes, les personnes handicapées, les personnes âgées, les anciens combattants (hommes et femmes), les enfants soldats, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, les réfugiés, les ménages monoparentaux, les victimes de violences sexuelles, les séropositifs, et d'autres.

9. En mettant en œuvre le présent cadre politique, l'UA/ NEPAD doit procéder à une plaidoirie politique afin d'informer et d'éduquer l'éventail d'intéressés le plus large possible quant à l'existence et à la mise en œuvre de ce cadre. L'UA/ NEPAD doit élaborer des principes, des normes et des indicateurs en vue du suivi et de l'évaluation des efforts de reconstruction post-conflit accomplis par les acteurs intérieurs et extérieurs. L'UA/ NEPAD peut jouer un rôle en générant des connaissances sur la reconstruction post-conflit et sur la mise en œuvre du présent cadre politique par l'intermédiaire des leçons tirées et des études des pratiques d'excellence, des études portant sur des pays spécifiques, des projets visant à générer des normes et des indicateurs, et des études focalisées sur le rôle et les responsabilités des acteurs intérieurs et extérieurs. L'UA/ NEPAD doit soutenir le travail accompli par les CER et les États membres dans la reconstruction post-conflit. L'UA/ NEPAD peut également faciliter la mobilisation de ressources pour la reconstruction post-conflit, par exemple en aidant les acteurs à identifier les programmes qui ne sont pas financés ou qui sont sous-financés aux niveaux régional et sous-régional, en élaborant des mécanismes de suivi permettant de tracer les financements, et en soutenant des initiatives de renforcement des capacités visant à améliorer la capacité intérieure à obtenir et à gérer des ressources. En particulier, l'UA/ NEPAD doit mettre en place un fonds qui pourra être utilisé pour effectuer, à brève échéance, des évaluations pluridisciplinaires et inter-institutions. L'UA/ NEPAD pourra jouer un rôle de facilitation dans la mobilisation de ressources pour les programmes qui entrent dans les paramètres du présent cadre politique.
10. Le présent cadre politique laisse apparaître qu'un Service UA/ NEPAD de reconstruction post-conflit serait indispensable pour faciliter la mise en œuvre du

cadre politique. Un tel service devrait chercher à entreprendre la plaidoirie ; à élaborer des programmes de reconstruction post-conflit ; à accompagner les parties prenantes dans les processus de formulation des politiques, de planification et d'évaluation ; à promouvoir la recherche sur les questions d'intérêt commun ; et à élaborer un processus de suivi et d'évaluation.

## Introduction

1. L'un des objectifs stratégiques clés de l'Union africaine (UA) est de promouvoir l'émergence d'une société africaine bâtie sur les principes de l'État de droit, de bonne gouvernance et de sécurité humaine. L'UA a reconnu comme l'une de ses priorités la mise en place d'un système de gestion de la paix et de la sécurité comportant plusieurs éléments : le Conseil de paix et de sécurité ; la Commission des sages ; un Système continental d'alerte rapide ; l'Équipe d'urgence ; le Comité chargé du personnel militaire ; et le Fonds pour la paix. Le défi primordial qui se pose au continent consiste à opérationnaliser ces institutions et à élaborer les dispositifs politiques nécessaires pour assurer l'interconnexion des institutions du groupe paix et sécurité avec le reste des programmes de l'UA/NEPAD et des Communautés économiques régionales (CER), de sorte qu'ils aient ensemble un impact à l'échelle du système entier sur la prévention, la gestion et la résolution des conflits en Afrique. Le présent cadre politique vise à contribuer à cet effort en s'occupant d'une des lacunes qui persistent dans l'architecture de la paix et sécurité en Afrique, à savoir la connexion entre les dimensions paix, sécurité, humanitaire et développement de la reconstruction post-conflit, d'une part, et la consolidation de la paix, d'autre part.
2. Le présent cadre politique établit un programme africain pour la reconstruction post-conflit. Il a pour but d'encourager un état global de cohérence mutuelle entre les politiques et programmes, d'une part, de l'Union africaine/ NEPAD, des Communautés économiques régionales (CER), des États membres, de la société civile et des secteurs financier et privé en Afrique et, d'autre part, des différentes institutions internationales, des organismes, des gouvernements, des ONG et des prestataires de service privés qui constituent les acteurs extérieurs du système de reconstruction post-conflit. Dans ce contexte, le Cadre stratégique de reconstruction post-conflit en Afrique peut être considéré comme un effort pour garantir que les dimensions de la paix, de la sécurité, de l'humanitaire et du développement des systèmes de reconstruction post-conflit en Afrique convergent vers un objectif commun.
3. La transition de chaque pays entre le conflit et la paix doit être informée par ses propres circonstances. Chaque système spécifique de reconstruction post-conflit surgit en réponse à l'ensemble de circonstances spécifique de ce système de conflit et sera par conséquent unique de par sa composition, sa hiérarchisation, son calendrier et son échelonnement. En même temps, il y a des phases, dimensions et processus récurrents qui sont communs à la plupart des systèmes de reconstruction post-conflit sinon à tous. Le présent cadre politique est un effort pour identifier ces phases, dimensions et processus communs qui prévalent dans l'expérience africaine.
4. Les systèmes de reconstruction post-conflit demandent un processus global de planification stratégique qui détermine la vision d'ensemble, fixe les priorités, identifie les jalons et négocie un réseau approprié de responsabilités entre les différents acteurs intérieurs et extérieurs qui constituent ensemble le système. Le présent cadre politique veut fournir à l'ensemble des acteurs impliqués dans les systèmes de reconstruction post-conflit une plate-forme commune pour conceptualiser, organiser et hiérarchiser les réponses politiques. Dans ce contexte, le cadre politique vise à faciliter la cohérence de l'évaluation, de la planification, de la coordination et de la surveillance des

systèmes de reconstruction post-conflit en fournissant un cadre commun de référence et une base conceptuelle à l'usage de toute la gamme d'acteurs pluridisciplinaires, polyvalents et multidimensionnels qui peuplent ces systèmes.

## But

5. Élaborer un cadre politique de reconstruction post-conflit qui garantira que les dimensions de la paix, de la sécurité, de l'humanitaire et du développement d'un système donné de reconstruction post-conflit en Afrique seront dirigées vers l'objectif commun de consolider les fondements de la justice sociale et de la paix et du développement durables.

## Historique

6. L'avenir de l'Afrique dépend de sa capacité à prévenir, à gérer et à résoudre les conflits. Depuis les 40 dernières années le continent est déchiré par des conflits inter-États, intra-État, ethniques, religieux et aussi par des conflits relatifs aux ressources. Pas moins de 26 conflits ont éclaté en Afrique entre 1963 et 1968, affectant la vie de 474 millions de personnes, soit 61% de la population du continent, et faisant plus de 7 millions de morts.<sup>1</sup>
7. Alors que la fin de la guerre froide a entraîné la fin de nombre de ses guerres menées par procuration sur le continent africain, le vide sécuritaire laissé dans son sillage a vu naître le nouveau phénomène d'une multitude de petites guerres civiles qui ont provoqué la mort de plus de personnes en Afrique au cours des deux dernières décennies que n'importe où ailleurs sur la terre. Par exemple, dans une étude sortie en avril 2003, le Comité de secours international a estimé que 3,3 millions de personnes sont mortes par suite du conflit en République démocratique du Congo. Le génocide au Rwanda en 1994 a fait plus de 800 000 morts tandis qu'au Burundi voisin, plus de 250 000 personnes sont mortes depuis 1993 suite à la guerre civile. L'Afrique compte le plus grand nombre de réfugiés (environ 3,5 millions) et de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays (environ 13 millions).
8. Les systèmes de conflits africains n'ont pas seulement tué des millions de personnes, ils en ont également déplacé, mutilé et traumatisé bien d'autres millions, tout en semant les graines de haines et de divisions futures. Ces conflits ont perturbé les fragiles systèmes socioculturels, politiques et économiques de l'Afrique post-coloniale et ont détruit la plus grande partie de ses infrastructures de transport et de communication et de ses services de santé et d'éducation. En même temps ils ont endommagé l'environnement, lequel, à son tour, a contribué à de nouveaux cycles de conflits relatifs aux ressources. Le cycle du conflit a sérieusement miné la confiance des investisseurs tant africains qu'étrangers, a affaibli encore plus le développement économique indigène, et a accru la dépendance vis-à-vis des prêts et de l'assistance étrangers.
9. Ces conflits ont encouragé la prolifération d'une nouvelle marchandise – les armes légères – et créé des refuges et des bases pour le terrorisme international ; ils ont encouragé aussi la croissance de réseaux criminels africains et internationaux impliqués dans le trafic de stupéfiants, d'armes, de diamants et d'autres marchandises, dans l'exploitation forestière illégale, le

trafic des êtres humains et la prostitution. Dans beaucoup de cas, des ressources qui auraient pu ou qui auraient dû être dépensées en développement ont été diverties au financement des conflits, certains gouvernements africains dépensant 1 million de dollars US par jour ou davantage pour poursuivre la guerre.

10. Ces événements ont eu pour résultat une compréhension de plus en plus claire, en Afrique et au-delà, de l'interdépendance de la paix et du développement. Sans la paix il ne saurait y avoir de développement durable, et sans développement il est impossible d'établir une paix durable. Aussi, en matière de gestion internationale des conflits, l'accent s'est-il déplacé du maintien de la paix, où il s'agissait d'assurer l'absence de violence, vers la reconstruction post-conflit et la consolidation de la paix, où il s'agit de gérer la transition entre le conflit violent et la paix et le développement durables.
11. En pratique, toutefois, la résolution réussie des conflits s'est avérée plus insaisissable que nous ne l'aurions cru<sup>2</sup>. La Banque mondiale estime, pour sa part, qu'il y a 50% de chances qu'un processus de paix échoue, et que la probabilité en est plus grande lorsque des ressources naturelles sont impliquées<sup>3</sup>. Les Nations Unies estiment qu'en Afrique le taux d'échec pourrait s'élever jusqu'à 60%<sup>4</sup>.
12. Il existe de nombreuses raisons pour lesquelles certains processus de paix ne sont pas durables. Certaines de ces raisons ont trait aux motifs des parties au conflit, d'autres ont trait aux incitations retorses des entrepreneurs de conflits tandis que d'autres encore se rapportent à des lacunes dans le soutien fourni par les acteurs extérieurs. Le présent cadre politique cherche à identifier et à répondre à un certain nombre de ces principaux échecs dans le contexte africain.

## **Le processus d'élaboration du cadre politique**

### **Processus de consultation**

13. Le Cadre politique de reconstruction post-conflit pour l'Afrique a été élaboré au moyen d'un processus de large consultation facilité par le Secrétariat du NEPAD. À la suite d'une première conceptualisation effectuée par le NEPAD lui-même, le Secrétariat a lancé un processus consultatif auprès d'un large éventail d'acteurs dans le domaine de la reconstruction post-conflit. Ce processus comprenait des consultations avec de nombreux universitaires, décideurs, fonctionnaires internationaux, partenaires de développement, représentants de la société civile ainsi que des représentants de gouvernements et d'organisations intergouvernementales du continent africain et d'ailleurs.
14. Par l'intermédiaire de ce processus le Secrétariat a identifié un groupe de base réunissant plusieurs chercheurs auxquels il a commandé des documents de conceptualisation sur les cinq dimensions de la reconstruction post-conflit : sécurité ; transition politique, gouvernance et participation ; développement socio-économique ; justice, droits de l'homme et réconciliation ; coordination, gestion et mobilisation de ressources. Des évaluateurs externes ont été engagés ensuite pour revoir et évaluer la pertinence des documents de conceptualisation.
15. Ce processus a abouti à un atelier continental convoqué en octobre 2004 à Johannesburg, où les États membres de l'UA/NEPAD, la société civile africaine et un certain nombre des partenaires de développement de l'Afrique

ont eu l'occasion de considérer les documents de conceptualisation et de délibérer sur la manière dont les questions qu'ils ont soulevées devraient être reflétées dans le présent cadre politique.

16. Une fois le premier projet de cadre politique rédigé par un groupe de travail spécialisé, il a été diffusé systématiquement auprès d'un cercle d'intéressés plus étendu. À chaque phase du processus, une nouvelle version du projet de cadre politique a été produite, incorporant les réactions recueillies au cours de l'étape précédente du processus. Lorsque la phase consultative a été épuisée, la proposition finale du cadre politique a été officiellement soumise au Secrétariat du NEPAD.

## **Vision et objectifs du NEPAD**

17. Le NEPAD reconnaît que « la paix, la sécurité, la démocratie, la bonne gouvernance, les droits de l'homme et une gestion économique saine sont des préalables au développement durables. » La Commission de l'Union africaine (CUA) et les structures du NEPAD sont chargées de la responsabilité de fournir des services de soutien à l'UA, aux dirigeants africains et aux pays membres de l'UA dans la réalisation de la mise en œuvre des objectifs socio-économiques globaux du NEPAD<sup>5</sup> ; de réduire la pauvreté, d'engager les pays sur la voie du développement durable et d'améliorer les performances en matière de développement. Le NEPAD, en tant que programme de l'UA, a la responsabilité de veiller à ce que ces préalables au développement durable soient remplis sur tout le continent, et tout particulièrement dans les pays sortant d'un conflit.
18. L'objectif du NEPAD en matière de reconstruction post-conflit a été fixé lors de la deuxième réunion du HSGIC tenue à Abuja en mars 2002. Le HSGIC a demandé spécifiquement au Sous-Comité du NEPAD chargé de la paix et de la sécurité de : « soutenir les initiatives pour élaborer des systèmes d'alerte rapide aux niveaux continental et régional, y compris l'élaboration de systèmes d'analyse stratégique et de bases de données ; soutenir la reconstruction et le développement post-conflit dans tous les pays touchés, y compris la réhabilitation des infrastructures nationales, de la population ainsi que des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur des pays, en mettant un accent spécial sur les programmes durables de désarmement, de démobilisation et de réhabilitation ; soutenir les initiatives pour réduire la prolifération, la circulation et le trafic illicites des armes légères en Afrique ; soutenir les efforts pour promouvoir la démocratie, la bonne gouvernance et le respect des droits de l'homme par l'intermédiaire des réformes politiques et institutionnelles appropriées ; et prendre part à la mobilisation de ressources pour le Fonds de l'Union africaine pour la paix »<sup>6</sup>.
19. En vue de réaliser l'objectif susmentionné, le Plan stratégique 2004-2005 du NEPAD s'est davantage étendu sur ses buts stratégiques en matière de paix et de sécurité : soutenir l'UA et les CER ; soutenir les points focaux nationaux ; coordonner et harmoniser les efforts des acteurs extérieurs ; s'occuper des besoins sécuritaires des pays en situation post-conflit ; soutenir les efforts allant dans le sens de la justice et de la réconciliation ; améliorer le bien-être économique et social des habitants des pays sortant d'un conflit ; œuvrer pour la bonne gouvernance et une participation équitable des citoyens.

20. Le NEPAD envisage d'atteindre ces objectifs stratégiques en facilitant et en coordonnant les activités au niveau de la politique stratégique et au niveau opérationnel. À cet égard, le Secrétariat du NEPAD a pour mandat de : « Fournir une plate-forme pour exploiter les connaissances pertinentes en vue d'une formulation éclairée des politiques et pour fournir des services de coordination aux pays de l'Union africaine en vue du développement et de la mise en œuvre des programmes du NEPAD grâce à l'expertise, à la technologie et au soutien sur le plan de l'organisation institutionnelle »<sup>7</sup>. Le NEPAD est idéalement situé pour élaborer des mécanismes de soutien en faveur des efforts de reconstruction post-conflit et pour compléter les actions politiques et les actions de pacification et de maintien de la paix engagées par l'UA.

### ***Les relations entre l'UA/ NEPAD et les Nations Unies***

21. La Résolution 57/ 7 de 2002 de l'Assemblée générale de l'ONU approuvait le NEPAD en tant que cadre stratégique de coopération pour les programmes de l'ONU sur le continent. Lors de la 4<sup>ème</sup> Consultation régionale des organismes de l'ONU travaillant en Afrique, qui s'est tenue en octobre 2002 à Addis-Abeba (Éthiopie), il a été convenu que le Système de l'ONU soutiendrait les Plans d'Action du NEPAD au niveau régional en créant des groupes thématiques qui serviraient, d'une part, de cadre opérationnel pour soutenir le NEPAD et, d'autre part, de cadre de présentation des rapports<sup>8</sup>. Ainsi ont été créés, entre autres, un groupe Gouvernance, paix et sécurité, et un sous-groupe Situation post-conflit et réponse humanitaire.

22. En février 2003, à la suite de consultations sur les questions de paix et de sécurité entre le Secrétariat du NEPAD et la Commission de l'UA, le Programme de l'UA/ NEPAD pour la paix et la sécurité (APSA) a été adopté et approuvé par le HSGIC du NEPAD. Ce programme était basé sur les huit priorités suivantes :

- Élaborer des mécanismes, des processus de renforcement institutionnel et des instruments de soutien en vue d'établir la paix et la sécurité en Afrique ;
- Améliorer la capacité à agir promptement et à coordonner toute action nécessaire en vue de la prévention, de la gestion et de la résolution des conflits, y compris le renforcement des capacités nécessaires aux opérations de soutien à la paix ;
- Améliorer les capacités d'alerte rapide en Afrique par l'intermédiaire d'analyses stratégiques et de soutien ;
- Hiérarchiser les questions de sécurité stratégique comme suit :
  - Promouvoir une définition et une action africaines adaptées aux initiatives de désarmement, démobilisation, réhabilitation et reconstruction (DDRR) dans les situations post-conflit ;
  - Assurer et coordonner la mise en œuvre efficace des initiatives africaines visant à prévenir et à lutter contre le terrorisme
- Assurer une action efficace et consolidée en vue de prévenir, de combattre et d'éradiquer le problème de la prolifération, de la circulation et du trafic illicites des armes légères ;
- Améliorer le secteur de la sécurité et la capacité de bonne gouvernance comme préalables à la paix et à la sécurité ;

- Générer des normes minimum qui devront être appliquées dans l'exploitation et la gestion des ressources de l'Afrique (y compris les ressources non renouvelables) dans les régions affectées par le conflit ;
  - Aider à mobiliser des ressources pour le Fonds de l'Union africaine pour la Paix et pour les initiatives régionales visant à prévenir, à gérer et à régler les conflits sur le continent<sup>9</sup>.
23. Cet agenda conjoint UA-NEPAD pour la paix et la sécurité constitue la base de l'interaction avec les partenaires et parties prenantes concernés. Le présent cadre politique cherche à intensifier le dialogue avec les partenaires multilatéraux et les partenaires de développement, tels que l'ONU, concernant les initiatives de reconstruction post-conflit ; il cherche aussi à accélérer l'appropriation et la participation africaines au niveau de l'élaboration des programmes.

## **Le système de reconstruction post-conflit**

24. Pour les besoins du présent cadre politique, la reconstruction post-conflit se veut un système complexe qui prévoit des programmes simultanés à court, moyen et long terme destinés à prévenir l'escalade des disputes, à éviter la rechute dans le conflit violent, et à renforcer et à consolider une paix durable.
25. La reconstruction post-conflit commence lorsque les hostilités cessent, généralement sous forme de cessez-le-feu ou d'accord de paix. Elle demande une réponse multidimensionnelle cohérente et coordonnée de la part d'un large éventail d'acteurs intérieurs et extérieurs, y compris le gouvernement, la société civile, le secteur privé et des organismes internationaux. Ces différents acteurs entreprennent un grand nombre de programmes interdépendants touchant à diverses dimensions de la société – sécurité, politique, socio-économique et réconciliation – et qui s'attaquent aux causes et aux conséquences du conflit et, à long terme, jettent les fondements de la justice sociale et de la paix et du développement durables<sup>10</sup>. À court terme, la reconstruction post-conflit veut aider à stabiliser le processus de paix et prévenir une rechute dans le conflit, mais son but final est d'attaquer les causes profondes d'un conflit et de jeter les fondements de la justice sociale et de la paix durable<sup>11</sup>.

## **Les phases de la reconstruction post-conflit**

26. Il semble généralement admis que la plupart des systèmes de reconstruction post-conflit passent par trois phases principales, à savoir la phase d'urgence, la phase de transition et la phase de développement. Ces phases ne doivent pas être considérées comme étant absolues, figées, soumises à des délais précis ou comme étant clairement délimitées. Certains pays qui font partie d'un système régional de conflits pourraient se trouver dans des phases différentes de la reconstruction post-conflit. De même, différents groupes ou régions géographiques, ethniques, linguistiques ou religieux dans un pays sortant d'un conflit risquent de se trouver dans des phases différentes. Toute approche par phases doit prévoir aussi un chevauchement considérable dans les périodes de transition entre les phases. Toute planification ou analyse basée sur ces phases doit par conséquent prendre en compte le fait que celles-ci ne

correspondent pas à une progression causale ou chronologique, mais sont déterminées par un large éventail de mécanismes de retour d'information et de renforcement.

27. La **phase d'urgence** est la période qui suit immédiatement la cessation des hostilités et elle a une portée double, à savoir la création d'un environnement de sûreté et de sécurité et une réponse d'urgence aux conséquences immédiates du conflit par l'intermédiaire de programmes de secours humanitaires. La phase d'urgence est caractérisée par l'afflux d'acteurs extérieurs, le plus souvent sous forme d'intervention militaire pour assurer la sécurité de base, et par les acteurs humanitaires venus en réponse aux conséquences humanitaires du conflit.
28. S'il persiste une grande instabilité, l'intervention militaire pourrait prendre la forme d'une opération de stabilisation. Des opérations de stabilisation de ce type sont généralement entreprises par l'une des brigades sous-régionales de l'Équipe africaine de secours (African Standby Force) ou par une coalition de volontaires. Une fois la situation suffisamment stabilisée, ou si elle est relativement sûre depuis le début du cessez-le-feu, la force militaire pourrait faire partie d'une opération multidimensionnelle de paix déployée par l'UA ou l'ONU.
29. Les acteurs du secteur humanitaire comprennent généralement plusieurs éléments du Système de l'ONU, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et une large gamme d'organismes donateurs humanitaires et d'ONG. La réponse d'urgence est coordonnée par le Coordinateur humanitaire de l'ONU (CH) avec le soutien du Bureau pour la coordination des affaires humanitaires (BCAH). Si une opération de paix de l'ONU est déployée, le CH sera vraisemblablement l'un des Représentants spéciaux adjoints du Secrétaire général (RSASG).
30. Les préparations pour la réhabilitation et le rétablissement à moyen terme ainsi que pour des actions de développement à plus long terme seront en cours et il est probable qu'un certain type de processus d'évaluation des besoins sera entrepris pendant la phase d'urgence, ce qui aboutit souvent à une conférence internationale de bailleurs de fonds. Les acteurs intérieurs sont le plus souvent préoccupés par la survie de base et la réorganisation de leurs systèmes sociaux et politiques. En conséquence, les acteurs extérieurs jouent souvent un rôle prééminent pendant la phase d'urgence, mais ils devraient toutefois chercher toutes les occasions d'impliquer et de consulter les acteurs intérieurs. Suivant la situation, la phase d'urgence s'étend en général de 90 jours à un an.

**Tableau 1: Objectifs à atteindre dans chaque élément pendant les trois phases de la reconstruction post-conflit<sup>12</sup>**

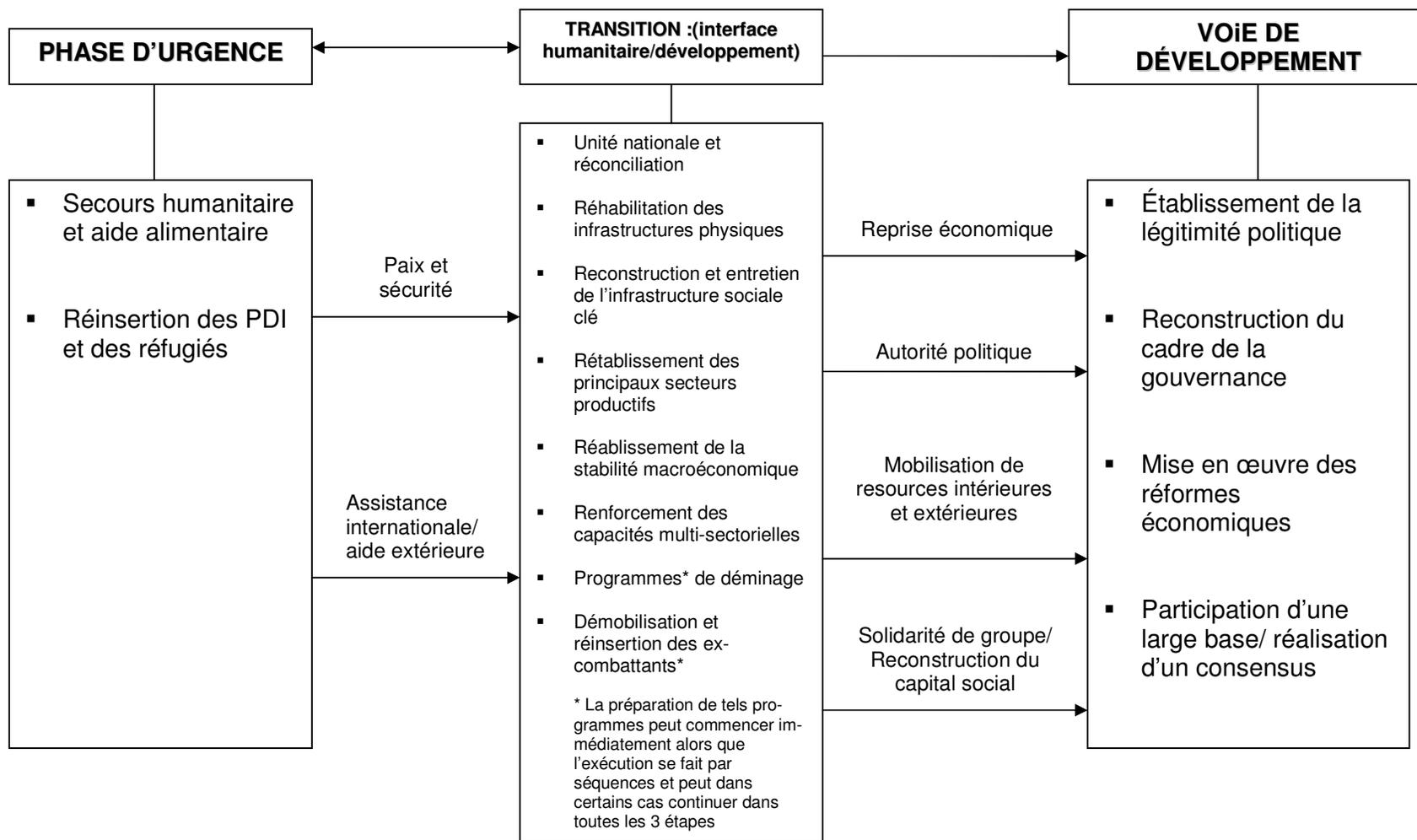
	Phase d'urgence	Phase de transition	Phase de développement
Sécurité	Créer un environnement de sûreté et de sécurité	Mettre en place des institutions sécuritaires légitimes et stables	Consolider la capacité locale
Transition politique, gouvernance & participation	Déterminer les structures de gouvernance, les bases de la participation, et les processus de transition politiques	Promouvoir les institutions politiques légitimes et les processus participatifs	Consolider les institutions politiques et les processus participatifs
Développement socio-économique	Subvenir aux besoins humanitaires d'urgence	Mettre en place les fondements, structures et processus du développement	Institutionnaliser un programme de développement à long terme
Droits de l'homme, justice et réconciliation	Élaborer des mécanismes pour attaquer les griefs du passé et du présent	Construire le système juridique et les processus pour la réconciliation et le suivi des droits de l'homme	Système juridique établi et fonctionnel basé sur des normes internationalement admises
Coordination et gestion	Élaborer un mécanisme consultatif et de coordination pour les acteurs intérieurs et extérieurs	Former des organismes techniques pour faciliter l'élaboration des programmes	Élaborer des processus internes durables et renforcer les capacités de coordination

31. La **phase de transition** tient son nom de la transition (dans un délai raisonnable et aussi bref que possible) entre un gouvernement intérimaire nommé et une forme quelconque d'élection ou de processus traditionnel légitime pour élire ou sélectionner un gouvernement de transition, une assemblée constituante ou quelque autre organe chargé de rédiger une nouvelle constitution ou de jeter, de quelque autre façon, les fondements d'un nouvel ordre politique. La phase de transition se termine en général par des élections, gérées conformément aux dispositions de la nouvelle constitution, à la suite desquelles un gouvernement souverain et légitimement élu est établi au pouvoir.
32. La phase de transition se concentre sur le renforcement de la capacité intérieure légitime et durable. La focalisation se déplace des secours d'urgence vers le rétablissement, la réhabilitation et la reconstruction. Les programmes comprennent les initiatives destinées à la réhabilitation des services sociaux de base tels que la santé et l'éducation, la reconstruction de l'infrastructure économique, la création des emplois à court terme par l'intermédiaire de travaux publics nécessitant une main-d'œuvre importante, et la mise en place de mécanismes de gouvernance et de participation<sup>13</sup>. Le secteur de la sécurité sera probablement impliqué dans la transformation de la police, de la défense et d'autres organismes de sécurité existants, de sorte qu'ils puissent devenir représentatifs des communautés qu'ils servent et qu'ils soient réorientés vers leurs rôles appropriés dans l'environnement post-conflit.
33. Les relations entre les acteurs intérieurs et extérieurs devraient refléter un partenariat de plus en plus fort et la transmission progressive d'une

responsabilité grandissante aux acteurs intérieurs. Il doit y avoir des programmes destinés spécifiquement au renforcement des capacités des acteurs intérieurs. La phase de transition dure généralement d'un à trois ans.

34. La **phase du développement** vise à soutenir le gouvernement nouvellement élu et la société civile à l'aide d'un large éventail de programmes destinés à favoriser la réconciliation, à stimuler la reconstruction socio-économique et à appuyer les programmes de développement en cours à travers les cinq dimensions de la reconstruction post-conflit qui seront présentées dans la section suivante.
35. L'opération de paix, et en particulier ses composantes militaire et policière, pourra vraisemblablement se réduire et se retirer pendant les premières étapes de cette phase. Dans le cas d'une opération de paix de l'ONU il y aura une transmission des responsabilités à l'Équipe de l'ONU établie dans le pays et aux acteurs intérieurs. Les rôles et responsabilités des acteurs extérieurs évolueront : d'une position de reconstruction post-conflit ils réintégreront, dans les étapes plus avancées de la phase du développement durable, une position plus traditionnelle de développement ; en d'autres termes, les acteurs intérieurs acquerront la capacité à assumer pleinement la responsabilité de leurs propres planification et coordination, et les acteurs extérieurs fourniront assistance technique et soutien.
36. La phase de développement durable post-conflit s'étend généralement de quatre à dix ans, mais, dans la programmation de son développement, le pays aura vraisemblablement à affronter pendant des décennies des conséquences liées au conflit.
37. La transition entre une phase et la suivante est généralement déterminée par la mesure dans laquelle différentes conditions relatives à chaque phase sont remplies et le niveau d'engagement demandé aux acteurs à chaque niveau. Cependant, ces transitions ne sont pas linéaires et les programmes entrepris dans une phase débordent vraisemblablement pendant une certaine période dans la phase suivante.

Figure 2 : Phases et activités de la reconstruction post-conflit<sup>14</sup>



## Les dimensions d'un système de reconstruction post-conflit

38. Chaque système de reconstruction post-conflit est déterminé par l'interaction des acteurs intérieurs et extérieurs spécifiques présents, l'historique du conflit et les processus ayant abouti à une forme quelconque d'accord de paix. Bien que la configuration spécifique du système de reconstruction post-conflit soit unique, il est possible d'identifier un cadre assez large de dimensions, de phases et de questions qui semblent être communes à la plupart des systèmes de reconstruction post-conflit. Il semble généralement admis que les systèmes de reconstruction post-conflit comportent les cinq dimensions suivantes : (1) sécurité ; (2) transition politique, gouvernance et participation ; (3) développement socio-économique ; (4) droits de l'homme, justice et réconciliation ; et (5) coordination, gestion et mobilisation de ressources. Une large gamme de domaines programmatiques dans chaque dimension est exposée au Tableau 2.
39. La dimension de la **sécurité** est chargée d'assurer un environnement de sûreté et de sécurité qui permettra aux acteurs humanitaires civils de procéder à des opérations de secours d'urgence, de rétablissement, de réhabilitation et de réintégration qui prépareront le terrain aux programmes de reconstruction proprement dits. Dans la phase de transition, l'accent se déplace progressivement vers une réforme du secteur de la sécurité destinée à la mise en place de services de sécurité intérieurs appropriés, crédibles et professionnels. Les programmes comprennent la revue, la réforme et la transformation du secteur de la sécurité ; le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR) ; des stratégies de réduction des armes légères ; et l'amélioration des dispositions de sécurité régionale.
40. La dimension de la **transition politique, de la gouvernance et de la participation** implique la mise en place d'institutions politiques et administratives légitimes et efficaces, qui garantissent des processus participatifs et soutiennent la transition politique. Hormis la facilitation des élections, les programmes comprennent la consolidation de la gestion et de l'administration au niveau du secteur public ; la mise en place d'un processus constituant représentatif ; le rétablissement de la gouvernance locale ; le renforcement de la législature ; une plus large participation de la société civile dans le processus décisionnel, et le renforcement des capacités des partis politiques et de la société civile en vue d'une gouvernance efficace tout en fournissant aux anciens groupes rebelles l'occasion de se transformer en partis politiques viables s'ils le souhaitent. On remarque une insistance sur la génération d'une culture propice à l'État de droit basée sur des constitutions existantes ou nouvellement formulées, et favorable à la réforme du secteur de la justice et des institutions qui y sont associées. La phase de la transition doit se concentrer sur la nécessité d'assurer la pluralité et l'inclusion, le dialogue et la participation de toutes les parties prenantes et de tous les intéressés. Au cours de la phase de développement il importe d'encourager le développement d'un leadership à large base, à tous les niveaux ; de formuler un but qui soit partagé par toute la nation ; de renforcer la capacité nationale en matière de compétences, de mobilisation de ressources et de rétablissement des infrastructures nationales ; de promouvoir la bonne gouvernance politique et économique ; d'élaborer un système d'équilibre des pouvoirs afin de mesurer les progrès ; et finalement, d'instituer une culture favorisant l'évaluation à long terme de l'impact des activités et programmes de la reconstruction post-conflit.

41. La dimension du **développement socio-économique** couvre le rétablissement, la réhabilitation et la reconstruction des services sociaux et économiques de base ainsi que le retour, la réinsertion, la réintégration et la réhabilitation des populations déplacées pendant le conflit, y compris les réfugiés et les PDI. Cette dimension doit être axée sur une approche qui assure des liens dynamiques efficaces entre les activités relatives à la satisfaction des besoins humanitaires d'urgence et des mesures à plus long terme de reprise économique, de croissance durable et de réduction de la pauvreté. Il est indispensable de trouver un équilibre entre le capital social et la cohésion sociale à toutes les étapes du processus de reconstruction post-conflit. Les programmes à mettre en œuvre dans cette dimension comprennent l'aide humanitaire d'urgence ; la réhabilitation et/ ou la reconstruction des infrastructures physiques ; la prestation de services sociaux tels que l'éducation, la santé et la protection sociale ; et l'amélioration de la croissance et du développement économiques par l'intermédiaire de la création d'emplois, du commerce et de l'investissement, et des réformes dans le secteur de la réglementation.
42. La dimension des **droits de l'homme, de la justice et de la réconciliation** concerne la nécessité d'assurer des systèmes judiciaires responsables, de promouvoir la réconciliation et la consolidation de la nation, et de valoriser les droits de l'homme. Les programmes comprennent la réforme du secteur de la justice et l'établissement de l'État de droit ; la promotion du dialogue national et des processus de réconciliation tels que les commissions de vérité et de réconciliation ; et la surveillance des droits de l'homme. Un point qui est souvent soulevé est la nécessité de rendre accessibles à tous les définitions des droits de l'homme, de la justice et de la réconciliation par le biais des langues locales et d'inclure ces concepts dans les programmes scolaires. Un système qui intègre la justice réparatrice aussi bien que la justice punitive est recommandé pour l'Afrique, axé sur des valeurs africaines et intégrant des mécanismes africains traditionnels de prévention, de gestion et de règlement des conflits. Les programmes de reconstruction post-conflit qui appartiennent à cette dimension doivent également assurer la création d'un environnement propice à la paix, à la justice et à la réconciliation ; accroître la participation des femmes à tous les niveaux ; et prévoir des processus participatifs qui incluent tous les groupes vulnérables. Il faut rétablir la confiance et les relations sociales transversales qui effacent les divisions entre les religions, les ethnies, les classes, les régions et les générations dans les sociétés ravagées par la guerre. Il s'agit là d'un investissement dans le capital social qui sous-tend la capacité d'une société à régler les conflits de tous les jours avant qu'ils ne deviennent des conflits violents et qui, en établissant et en renforçant les relations entre l'État et la population, fait avancer la cohésion sociale.
43. La **coordination, la gestion et la mobilisation de ressources** sont des fonctions transversales essentielles à la mise en œuvre réussie de toutes les dimensions et à la cohérence du système de reconstruction post-conflit dans son ensemble. Toutes ces dimensions sont liées et interdépendantes. Aucune dimension ne peut atteindre seule le but du système de reconstruction post-conflit, c'est-à-dire attaquer les conséquences et les causes du conflit et jeter les fondements de la justice sociale et de la paix durable. Le succès de chaque programme individuel du système est un facteur qui entre dans la contribution fait par ce programme à la réalisation de l'objectif global de la reconstruction post-conflit. Ce n'est que lorsque l'effort combiné et soutenu s'avère avoir réussi à long terme qu'il est possible de dire que l'investissement fait dans chaque programme en a valu la peine.

44. La coordination implique l'élaboration de stratégies, la détermination d'objectifs, la planification, le partage de l'information, la division des rôles et des responsabilités, et la mobilisation de ressources. La coordination concerne la synchronisation des mandats, des rôles et des activités des différentes parties prenantes et acteurs dans le système de reconstruction post-conflit à l'aide d'efforts conjoints pour parvenir à la hiérarchisation, à l'échelonnement et à l'harmonisation des programmes.

**Tableau 2 : Les dimensions d'un système de reconstruction post-conflit<sup>15</sup>**

<b>Sécurité</b>	Créer un environnement de sûreté et de sécurité <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contrôle des belligérants</li> <li>- Sécurité territoriale</li> <li>- Protection de la population, y compris les rapatriés, les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur des pays (PDI)</li> <li>- Protection des individus clés</li> <li>- Stratégies de réduction des armes légères</li> <li>- Police douanière</li> <li>- Patrouilles frontalières</li> <li>- Services des renseignements</li> </ul>
	Gouvernance, réforme et transformation du secteur de la sécurité <ul style="list-style-type: none"> <li>- Forces armées nationales</li> <li>- Forces de sécurité non militaires</li> </ul>
	Désarmement, démobilisation, réintégration et réinsertion (DDRR)
	Sécurité régionale <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dispositions de sécurité régionale</li> </ul>

<b>Transition politique, gouvernance et participation</b>	Soutenir le processus de paix et surveiller la transition politique
	<p>Démocratisation et participation</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Partis politiques (création, formation)</li> <li>- Société civile (développement, environnement favorable)</li> <li>- Médias (information publique, formation, professionnalisme/ déontologie)</li> </ul>
	<p>Élections</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Planification, aide et exécution</li> <li>- Surveillance</li> <li>- Sensibilisation de la population</li> </ul>
	<p>Gouvernance</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Processus constituant national (dialogue national, constitution)</li> <li>- Gouvernance de transition</li> <li>- Renforcement des capacités et consolidation du secteur public et de l'administration (génération de revenus, formation, infrastructures)</li> <li>- Renforcement législatif</li> <li>- Gouvernance locale</li> <li>- Transparence et obligation de rendre compte</li> <li>- Élaboration des politiques</li> </ul>
	Prévention des conflits et règlement des disputes

<b>Développement socio- économique</b>	<p>Aide humanitaire</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sécurité alimentaire</li> <li>- Santé publique</li> <li>- Abri</li> <li>- Réfugiés/ PDI</li> <li>-</li> </ul>
	<p>Rapatriement, réhabilitation, réintégration et reconstruction</p>
	<p>Infrastructures physiques</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Routes</li> <li>- Ports</li> <li>- Aéroports</li> <li>- Électricité</li> <li>- Télécommunications</li> <li>-</li> </ul>
	<p>Services sociaux</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Santé</li> <li>- Éducation</li> <li>- Protection sociale</li> <li>- Recensement de la population</li> </ul>
	<p>Économie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Stratégie et assistance économique</li> <li>- Infrastructures physiques</li> <li>- Création d'emplois</li> <li>- Rétablissement des secteurs productifs</li> <li>- Marchés</li> <li>- Réforme juridique et réforme de la réglementation</li> <li>- Commerce international</li> <li>- Investissement</li> <li>- Banques et finances</li> </ul>

<b>Droits de l'homme, justice et réconciliation</b>	Droits de l'homme <ul style="list-style-type: none"> <li>- Renforcement des capacités</li> <li>- Surveillance</li> </ul>
	Processus du type 'Commission Vérité & Réconciliation'
	Dialogue national, consolidation de la nation et renforcement de la confiance <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cohésion sociale et capital social</li> </ul>
	Réforme du secteur de la justice/ État de droit <ul style="list-style-type: none"> <li>- Application/ respect de la loi</li> <li>- Système judiciaire</li> <li>- Lois</li> <li>- Corrections</li> <li>- Cours et tribunaux internationaux</li> </ul>
<b>Coordination, gestion et mobilisation de ressources</b>	Niveau des politiques stratégiques <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mécanisme intégré de coordination</li> <li>- Mécanismes consultatifs</li> <li>- Renforcement des capacités et consolidation de la coordination nationale</li> <li>- Coordination entre les acteurs intérieurs et extérieurs</li> <li>- Mobilisation de ressources</li> </ul>
	Niveau de la gestion et de la mise en oeuvre <ul style="list-style-type: none"> <li>- Organismes techniques (traduire cadres en programmes)</li> </ul>
	Mobilisation de ressources

## **Questions clés relatives à la mise en œuvre des programmes**

### ***Unicité ou universalité ?***

45. S'il est vrai qu'il y a des processus, des phases et des questions dont on peut affirmer qu'ils sont communs à la plupart des pays sortant d'un conflit, il n'en faut pas moins reconnaître le caractère unique de chaque système de conflit, en ce qui concerne son historique socio-économique et politique propre et particulier, les causes profondes et les conséquences immédiates du conflit, et la configuration spécifique des acteurs qui peuplent le système. Chaque programme de reconstruction post-conflit doit être conçu pour répondre aux besoins spécifiques du système qu'il est censé servir. Cela ne signifie pas que la conception des programmes ne doit pas tenir compte des meilleures pratiques et de la mémoire institutionnelle générée par d'autres expériences de la reconstruction post-conflit. Cela signifie plutôt qu'il faut être extrêmement prudent en empruntant des programmes réussis à une autre expérience, et qu'il faut réfléchir très sérieusement à la manière dont de tels programmes doivent être ajustés afin de prendre en compte les circonstances et la dynamique particulières du système spécifique où le programme sera intégré.

### ***Systèmes de conflits régionaux***

46. La plupart des conflits intra-État en Afrique sont liés entre eux à l'intérieur de systèmes de conflits, par exemple ceux des Grands Lacs, du Bassin du Nil ou de la Rivière Mano. Dans le système de conflits de la Rivière Mano, par exemple, certains combattants au Liberia gardent leurs armes parce qu'ils escomptent que le processus de désarmement en Côte d'Ivoire pourra s'avérer lucratif. D'autres ont trouvé des moyens d'existence en exportant le conflit et vendent leurs services n'importe où à l'intérieur du système régional des conflits. Ils continueront à contribuer à l'instabilité de la région tant qu'ils n'auront pas été désarmés, démobilisés et réintégrés. Une bonne pratique qui a émergé jusqu'à présent est l'initiative prise par les trois opérations de paix de l'ONU au Liberia, en Sierra Leone et en Côte d'Ivoire en vue de coordonner leurs politiques et de coopérer au niveau de la logistique, entre autres. Les systèmes de reconstruction post-conflit propres à des pays particuliers doivent chercher des synergies avec des systèmes voisins afin d'assurer la cohérence à travers les systèmes de conflits régionaux.

### ***Une programmation complexe***

47. Les structures organisationnelles (bureaucratiques), les cultures (hiérarchiques), les financements (réfractaires aux risques) et les critères d'évaluation (axés sur des résultats à court terme plutôt que sur l'impact à long terme) de la plupart des acteurs extérieurs ne sont pas compatibles, de nos jours, avec les besoins d'un système complexe de reconstruction post-conflit. En conséquence, les programmes entrepris par la plupart des acteurs extérieurs manquent souvent de flexibilité, de patience, de créativité et de réceptivité – qualités nécessaires pour qu'il y ait un impact significatif sur les

- bénéficiaires ciblés par ces programmes. Les organismes individuels sont entravés par leurs mandats clairement définis. En conséquence, les bailleurs de fonds et les organismes de secours deviennent souvent victimes de leur propre comportement trop strictement déterminé par leur mandat, ce qui les met en porte-à-faux vis-à-vis du système global de reconstruction post-conflit dont ils font partie et que leur contribution spécialisée est censée servir.
48. Il faut par conséquent trouver l'équilibre entre les avantages de la spécialisation et la nécessité d'un effort global intégré et cohérent. Sinon, ces programmes spécialisés risquent de ne pas pouvoir s'orienter par rapport à l'effet exercé sur les bénéficiaires par d'autres programmes et par le système dans son ensemble. Logiquement, le système global risque d'avoir une influence bien plus importante sur les bénéficiaires que n'importe quel programme individuel. Si la spécialisation renferme des bénéfices importants, la nature des systèmes de reconstruction post-conflit exige que les programmes individuels fassent partie d'une réponse intégrée et interconnectée à l'échelle du système entier.
  49. Cependant, la reconstruction post-conflit n'a pas encore trouvé sa propre identité et sa propre forme intellectuelles et institutionnelles distinctes. Il lui manque par conséquent la profondeur d'expérience, la spécialisation et la clarté qui existent dans les paradigmes du maintien de la paix, de l'aide humanitaire et du développement. En conséquence, dans la plupart des contextes de reconstruction post-conflit, ces paradigmes coexistent côte à côte au lieu de converger pour former un système intégré de reconstruction post-conflit. L'intégration, dans ce contexte, ne renvoie pas à la fusion institutionnelle, mais plutôt à la cohésion des politiques et à la synchronisation des programmes. L'effet collectif et cumulatif de cette cohésion à travers toutes les dimensions, tous les secteurs et, finalement, tous les programmes individuels qui composent le système de reconstruction post-conflit ont pour résultat, avec le temps, un élan positif vers la justice sociale et la paix et le développement durables.
  50. Les systèmes complexes de conflits n'ont pas bien réagi aux approches traditionnelles vis-à-vis de la gestion des conflits, c'est-à-dire des interventions basées sur une stratégie chronologique ou séquentielle procédant par phases claires depuis la prévention des conflits jusqu'à la pacification, le maintien de la paix et la consolidation de la paix. Il est désormais admis que même dans des 'circonstances idéales', par exemple dans des cas où il y a eu cessation totale des hostilités, les processus post-conflit ne progressent pas nécessairement de façon chronologique par phases échelonnées à partir d'un état de violence jusqu'à une paix enfin durable. Les systèmes complexes de conflits sont fluides et le progrès se réalise de manière inégale dans différentes dimensions et dans différentes régions géographiques ou parmi différents groupes linguistiques, religieux ou ethniques. Le caractère non linéaire des systèmes de conflits doit être factorisé dans la conception et la structure du système de reconstruction post-conflit.
  51. Les diverses dimensions du système de reconstruction post-conflit – politique, sécurité, socio-économique et réconciliation – doivent être programmées de telle façon qu'elles permettent de renforcer simultanément, collectivement et cumulativement l'élan vers la paix durable. Cela implique que les systèmes complexes de reconstruction post-conflit ne doivent pas attendre, pour s'attaquer aux causes profondes, que les conséquences immédiates du conflit aient été traitées. Et les initiatives de développement ne doivent pas non plus attendre que la sécurité soit garantie, car elles

pourraient s'avérer un ingrédient essentiel dans la création d'un environnement stable.

52. La nouvelle réalisation que certains des programmes qui étaient échelonnés auparavant pourraient, selon les circonstances spécifiques, produire de meilleurs résultats s'ils étaient entrepris concurremment, a eu pour résultat une coopération intersectorielle plus pragmatique et a souligné la nécessité d'une planification, d'une coordination et d'une surveillance communes. Les systèmes complexes de reconstruction post-conflit doivent être assez souples pour répondre rapidement à des difficultés dans une région ou à des circonstances changées dans une autre. Il faut pour cela des processus de coordination et de surveillance à forte interconnexion qui feraient circuler le feedback à travers tout le système de telle sorte que les programmes puissent ajuster leurs propres plans en fonction des difficultés ou succès notés ailleurs dans le système.

## ***Cohérence stratégique***

53. Les liens entre le développement, la paix et la sécurité sont devenus au cours de la dernière décennie un axe central de la réflexion et de la pratique en matière de reconstruction post-conflit<sup>16</sup>. Dans le contexte post-conflit, la tension primordiale au niveau des politiques semble se situer entre l'efficacité économique et la stabilité politique. La nécessité et les avantages d'une cohérence accrue sont généralement admis à l'heure actuelle dans le contexte international de la gouvernance multilatérale. La cohérence, dans ce contexte, peut être définie comme l'effort de s'assurer que les dimensions de la paix, de la sécurité et du développement d'une intervention dans une crise particulière sont dirigées vers un objectif commun<sup>17</sup>.
54. Bien qu'une vingtaine de pays aient fait l'expérience de quelque forme d'intervention dans le cadre de la reconstruction post-conflit au cours de la dernière décennie, aucun modèle générique de coordination ne s'est dégagé à ce jour qui puisse être développé et affiné en vue d'interventions futures<sup>18</sup>. Une des raisons pour lesquelles la cohérence s'est avérée si insaisissable est l'absence d'une compréhension partagée du rôle de la coordination<sup>19</sup>. Certains acteurs extérieurs voient la coordination comme un véhicule pour mettre de l'ordre parmi les nombreux différents organismes tandis que d'autres résistent à la coordination parce qu'ils l'associent à la perte du contrôle de leur indépendance<sup>20</sup>. Selon le refrain courant, tout le monde veut coordonner mais personne ne veut être coordonné. S'il est admis, d'une part, que la coordination est essentielle pour assurer la cohérence dans l'environnement multidimensionnel et complexe de la reconstruction post-conflit, il semble, d'autre part, qu'il n'y ait pas de consensus quant à la question de savoir qui devrait être chargé de la coordination, ce qu'il faut coordonner et comment mettre en oeuvre la coordination.
55. Le manque de cohérence entre les programmes dans les domaines des secours humanitaires et du développement, d'une part, et dans ceux de la paix et de la sécurité, d'autre part, a été relevé récemment dans divers rapports d'évaluation et études des meilleures pratiques<sup>21</sup>. Par exemple, l'étude conjointe *Utstein* sur la consolidation de la paix, qui a analysé 336 projets de consolidation de la paix mis en œuvre en Allemagne, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Norvège au cours de la dernière décennie, a identifié un manque de cohérence au niveau stratégique – ce qu'elle appelle un 'déficit stratégique' – comme l'obstacle le plus important au renforcement

durable de la paix<sup>22</sup>. L'étude *Utstein* a trouvé que plus de 55% des programmes qu'elle a évalués ne montraient aucun lien avec une stratégie supérieure au niveau national.

56. Par conséquent, l'un des préalables essentiels à un système cohérent de reconstruction post-conflit est une stratégie globale clairement articulée en fonction de laquelle des programmes individuels peuvent étalonner leurs propres plans et leurs progrès. La stratégie globale de reconstruction post-conflit est la direction stratégique de l'opération, prise dans son ensemble, et telle qu'elle a été produite par les initiatives cumulatives et collectives de planification de tous les programmes et organismes dans le système. Il faut rapprocher dans un seul cadre stratégique global et cohérent, au niveau de chaque pays, tous les processus actuels de planification stratégique et de financement de sorte que les aspects politiques, sécuritaires, humanitaires et de développement du système global de reconstruction post-conflit soient synchronisés et coordonnés. Un tel cadre stratégique global doit être relié à un système de suivi et d'évaluation de façon à ce que les divers secteurs, dimensions, et programmes qui constituent le système puissent ajuster leurs plans en fonction des réactions reçues de la part des autres concernant les progrès réalisés ou les difficultés éprouvées ailleurs dans le système<sup>23</sup>.
57. Un cadre stratégique global au niveau du pays aidera à coordonner les divers éléments constitutifs du système de reconstruction post-conflit autour d'une stratégie nationale commune. Une telle coordination doit viser à réaliser une coopération significative entre les fonctions d'analyse, de planification, de gestion opérationnelle et d'évaluation des différents organismes et organisations qui peuplent le système. La cohérence stratégique doit être promue à l'aide de processus d'évaluation et de planification, entrepris en collaboration, qui produisent et entretiennent une stratégie commune au niveau national. La stratégie nationale commune doit être suivie et ajustée de façon continue.
58. Certains éléments du système de reconstruction post-conflit, tels que les membres du Système de l'ONU, seront naturellement plus cohésifs que d'autres, mais il doit y avoir un élan global vers une synergie plus grande et une meilleure synchronisation parmi tous les acteurs intérieurs et extérieurs dans le système de reconstruction post-conflit. Cela n'implique pas nécessairement que les différents éléments constitutifs doivent être intégrés opérationnellement, bien qu'une telle intégration ne doive pas être exclue là où elle est pertinente et peut ajouter de la valeur.
59. Les stratégies communes sont bâties sur le respect mutuel des mandats et rôles des différents acteurs qui peuplent le système. Les principes qui valent pour un secteur, par exemple celui de l'aide humanitaire, ne doivent jamais être subordonnés à ceux qui s'appliquent à un autre secteur. Les différents acteurs doivent atteindre un niveau fonctionnel de coexistence dynamique (à la différence de la coexistence passive) qui garantit que leurs initiatives programmatiques respectives auront un impact cumulatif positif sur le système de conflits dans son ensemble.

### ***Relations entre acteurs intérieurs et extérieurs***

60. Les acteurs intérieurs comprennent en principe les parties au conflit, le gouvernement, les partis politiques, la société civile et le secteur privé d'un pays donné sortant d'un conflit. Les acteurs extérieurs comprennent les bailleurs de fond, les gouvernements étrangers, les organismes multilatéraux

tels que l'ONU, l'UA, l'UE et les Institutions financières internationales (IFI), les fournisseurs étrangers, les organisations internationales telles que le CICR et la OIM, et les ONG engagées dans la transition d'un pays particulier<sup>24</sup>.

61. Il est généralement admis que les processus de reconstruction post-conflit qui sont déterminés extérieurement et qui n'insistent pas suffisamment sur l'appropriation et la participation locales ne sont pas durables. Ils suscitent le ressentiment et ne réussissent pas à intégrer les systèmes de croyances socioculturels qui sous-tendent et informent la vision du monde des acteurs intérieurs. Les relations se compliquent davantage avec les rapports de force inégaux entre les acteurs intérieurs et extérieurs, ces derniers étant en position de supériorité du fait de leur statut de bienfaiteurs. Réaliser un partenariat équilibré et sérieux entre les acteurs extérieurs et intérieurs est donc l'un des facteurs essentiels du succès dans tout système de reconstruction post-conflit.
62. Toutefois, même lorsque les acteurs extérieurs ont adopté des politiques qui encouragent l'appropriation et la participation locales, ils trouvent souvent difficile d'identifier des acteurs intérieurs crédibles avec qui ils peuvent forger un partenariat constructif et sérieux. Les acteurs extérieurs affirment souvent qu'ils ne réussissent pas à identifier des partenaires intérieurs crédibles à cause des ambiguïtés sur le terrain : déclarations contradictoires concernant l'appropriation et le manque de capacité (par exemple dans les domaines de l'éducation, des compétences linguistiques, du calendrier et des institutions).
63. Les acteurs extérieurs accusent aussi leurs propres cultures institutionnelles qui mettent davantage l'accent sur les résultats que sur l'impact. La pression exercée sur eux pour qu'ils répondent rapidement, réalisent les résultats escomptés et déboursent les fonds dans un délai prédéterminé a souvent pour résultat que les acteurs extérieurs transigent sur le temps et les ressources investis dans la réalisation d'une appropriation locale sérieuse et constructive. Les consultations, entreprises sous pression, par exemple au cours d'évaluations rapides des besoins, servent souvent à légitimer des opinions préconçues plutôt qu'à ajouter de la valeur en incorporant les avis indépendants, les analyses et les priorités des acteurs intérieurs. Les acteurs extérieurs ne réussissent souvent pas à comprendre que la durabilité véritable exige que les acteurs intérieurs s'approprient aussi bien les solutions que les problèmes.
64. À la suite d'un conflit, les acteurs intérieurs sont le plus souvent mal organisés et en désordre. Une communauté sortant d'un conflit se trouve généralement confrontée à un système politique, socioculturel et économique qui a été gravement perturbé par l'expérience du conflit. Les acteurs intérieurs risquent le plus souvent d'être préoccupés par des stratégies de simple survie et d'adaptation. Dans beaucoup de cas, les administrateurs, directeurs, universitaires et professionnels éduqués et expérimentés ont quitté le pays, et certains d'entre ceux qui sont restés pourraient être exclus des initiatives de reconstruction post-conflit dans la mesure où ils sont associés à l'ancien régime discrédité.
65. Dans ce contexte, les acteurs intérieurs se sentent souvent intimidés par l'élan, la portée et la profondeur de l'intervention extérieure. Ils se peut qu'ils soient impressionnés par la pression exercée sur eux pour qu'ils répondent à tous les plans, évaluations et propositions générés par l'afflux des acteurs extérieurs. Ils sont souvent intimidés par l'éducation, l'expérience, l'organisation, l'envergure et les ressources des acteurs extérieurs. Ils doivent s'adapter rapidement, non seulement à leur propre environnement transformé, mais aussi à un nouveau paradigme déterminé de l'extérieur

avec son propre vocabulaire, ses propres acteurs et ses propres mandats. En conséquence, les acteurs intérieurs ont souvent le sentiment d'avoir perdu le contrôle de leur propre destin. De nouveaux leaders se profilent à mesure que certains acteurs intérieurs prennent de l'importance grâce à leur capacité supérieure à maîtriser les rapports avec les acteurs extérieurs. Toutefois, cela s'explique le plus souvent par des séjours passés à l'étranger, ce qui implique aussi, en même temps, qu'il manque à ces acteurs intérieurs une base de soutien local crédible.

66. Les problèmes associés à l'interface entre les acteurs intérieurs et extérieurs ont contribué, à leur manière, à l'échec de bon nombre de processus de reconstruction post-conflit par le passé. De façon cumulative, ces problèmes d'interface aboutissent à des différences dans les analyses – effectuées respectivement par les acteurs intérieurs et extérieurs – des causes profondes du conflit, de ses conséquences immédiates, des priorités à dégager et des moyens optimaux pour s'attaquer à ces causes et conséquences. Les problèmes associés à l'interface entre les acteurs intérieurs et extérieurs doivent par conséquent faire l'objet d'une attention particulière dans tout système de reconstruction post-conflit.
67. L'insistance du présent cadre politique sur les acteurs intérieurs est basée sur la constatation que les processus de développement ne peuvent aboutir sans que les acteurs intérieurs ne s'approprient les processus de reconstruction post-conflit<sup>25</sup>. Le principe d'appropriation et de participation locales est généralement admis et paraît dans la majorité des documents politiques et des codes de conduite ; cependant il s'est avéré difficile à mettre en œuvre dans la réalité.
68. Pour remédier à cette situation, les acteurs extérieurs doivent systématiquement renforcer la capacité des acteurs intérieurs et faciliter la réduction de leur propre rôle et la valorisation du rôle des acteurs intérieurs. Les acteurs intérieurs doivent être impliqués dans les processus d'évaluation, de planification et de suivi autant que faire se peut. Au fur et à mesure que la situation s'améliore, la participation des acteurs intérieurs doit s'accroître, jusqu'à ce qu'ils s'approprient définitivement et intégralement cette fonction.

### ***Harmonisation de l'aide***

69. Les gouvernements post-conflit provisoires, de transition ou élus qui sont nouvellement formés sont souvent accablés lorsqu'ils font face à la tâche de devoir s'engager à, ou dans certains cas, mener la coordination des acteurs extérieurs participant au système de reconstruction post-conflit. La recherche menée par la Banque Mondiale et le PNUD a démontré que les systèmes de coordination, de suivi et d'évaluation associés à l'absorption de l'aide entraînent des frais considérables en ressources humaines et administration pour le pays bénéficiaire<sup>26</sup>. Il est estimé que si un pays africain typique gère 600 projets, cela se traduirait par 2400 rapports trimestriels par an à soumettre à des organismes différents et sous format différent, et par approximativement 1000 missions et évaluations annuelles, dont chacune exigerait des réunions avec des responsables principaux et des réponses officielles<sup>27</sup>.
70. Absorber l'aide pour la reconstruction post-conflit implique la canalisation des ressources humaines limitées et haut placées, qui autrement auraient été disponibles pour servir les habitants du pays, vers la gestion des relations avec les acteurs extérieurs. L'aide étrangère est essentielle aux pays sortant

du conflit, mais il faudrait reconnaître qu'elle entraîne des conséquences non voulues, y compris l'absorption de ressources humaines et administratives haut placées qui autrement auraient été orientées vers le service des communautés locales.

71. Il est possible de réduire ces frais par le biais d'une meilleure coordination et des processus et systèmes de gestion des ressources améliorés, qui visent à rationaliser l'interface entre les acteurs intérieurs et extérieurs et à limiter l'impact sur la bureaucratie du pays hôte. Jusqu'à un certain point, la Déclaration de Rome sur l'Harmonisation de l'Aide trouve une solution à ce dilemme dans le paradigme du développement. Elle stipule quatre principes principaux de l'harmonisation : les pays bénéficiaires coordonnent l'aide au développement, les donateurs alignent leur aide sur les systèmes et priorités des pays bénéficiaires, les donateurs rationalisent l'exécution de l'aide et les donateurs adoptent les politiques, procédures et mesures incitatives qui promeuvent l'harmonisation<sup>28</sup>.
72. Le présent cadre politique appuie la Déclaration de Rome mais signale que dans sa formulation actuelle sa validité d'application est limitée à la phase de développement de la reconstruction post-conflit. Il faudrait trouver des moyens créateurs pour que l'esprit de la Déclaration de Rome puisse s'appliquer aussi aux phases d'urgence et de transition.
73. L'aide conditionnelle qui lie l'assistance aux priorités politiques extérieures ou de sécurité précises, par exemple « la guerre contre le terrorisme », fausse les relations entre les acteurs intérieurs et extérieurs. Il se peut que les mesures incitatives qui encouragent les objectifs comme la bonne gouvernance et la démocratisation s'harmonisent avec les objectifs d'ensemble du système de reconstruction post-conflit, mais elles devraient être orientées vers la promotion de la responsabilité d'un gouvernement devant le peuple qu'il sert, plutôt que de rendre les dirigeants intérieurs responsables devant les acteurs extérieurs.
74. À mesure que le système de reconstruction post-conflit passe par la phase de transition à la phase de développement, les acteurs intérieurs et extérieurs devraient mettre en place des processus qui assurent la responsabilité des acteurs extérieurs devant leurs bénéficiaires. Au niveau national, un desdits processus devrait être mis en place par le parlement, mais il faudrait trouver des moyens créateurs de répéter le processus à tous les niveaux. Cette action permettrait aux acteurs intérieurs de s'approprier de leurs pouvoirs, produirait du feedback sur l'impact pour les acteurs extérieurs et encouragerait des systèmes de responsabilité à long terme dans le pays.

### ***Synchronisation de l'exécution et de l'absorption***

75. Les acteurs extérieurs devraient assurer que l'effet combiné et cumulatif de leurs actions sur les acteurs intérieurs soit positif, constant et exécuté à un rythme qui facilite l'absorption. Si le but ultime du système de reconstruction post-conflit est la paix et le développement durables, il s'ensuit que la stratégie d'ensemble et le rythme de sa mise en œuvre devront refléter l'équilibre optimal entre l'exécution et l'absorption. Les séquelles du conflit violent sont le plus souvent que les acteurs intérieurs ont une capacité d'absorption bien plus faible que ne l'anticipent les acteurs extérieurs. Les programmes de reconstruction post-conflit sont d'habitude planifiés dès le début comme des interventions intenses de trois à quatre ans et la majeure partie des fonds théoriquement disponibles pour ces programmes est mise à

disposition pendant les premières phases du processus. Quoique l'intention soit bonne, il en résulte que des sommes importantes sont dépensées pour les programmes que les acteurs intérieurs sont tout simplement incapables d'absorber.

76. Au lieu de cela, il serait souhaitable de synchroniser le rythme d'exécution par les acteurs extérieurs avec la capacité d'absorption des acteurs intérieurs. En général, cela veut dire que les éléments de l'ensemble des mesures d'assistance qui ne visent pas le secours et le redressement d'urgence devraient être programmés à long terme, et qu'une plus grande partie de l'aide devrait être affectée, au départ, au renforcement des capacités nécessaires à l'absorption de l'assistance en aval. La Banque Mondiale a suggéré que les acteurs intérieurs sont les mieux placés pour absorber les programmes de l'an 4 à 7, en d'autres termes, vers la fin de la période de transition et le début de la phase de développement. La méthode à impact immédiat et à court terme qui est actuellement privilégiée, n'est pas favorable à la reconstruction post-conflit durable, et en fin de compte, il en résulte des frais plus élevés pour les acteurs intérieurs aussi bien qu'extérieurs.

### ***Catégories sociales spécifiques***

77. Les besoins des catégories sociales spécifiques doivent être pris en compte dans la planification et la programmation. Les catégories sociales spécifiques sont les groupes ou catégories d'acteurs intérieurs qui ont besoin de réactions programmées qui pourvoient à leurs besoins spécifiques, entre autres : femmes, enfants, jeunes, handicapés, personnes âgées, anciens combattants, anciens combattants femmes, enfants soldats, personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, réfugiés, ménages monoparentaux, victimes de sévices sexuels, séropositifs, et autres. Dans certains cas, les programmes génériques sont aptes à causer la vulnérabilité encore plus prononcée des catégories sociales spécifiques si les mesures ne sont pas prises pour atténuer de telles conséquences, tandis que dans d'autres cas, un accent spécial mis sur une catégorie spécifique peut avoir un impact disproportionné par rapport à la situation globale. Les programmes mettant l'accent sur les besoins spécifiques des femmes dans l'environnement post-conflit ont un impact sur les revenus des ménages, la santé des familles, l'éducation et ainsi de suite, et tendent donc à avoir des effets positifs bien au-delà du premier groupe cible. Pareillement, les programmes DDR efficaces qui réintègrent avec succès les anciens combattants dans la société ont un impact non seulement sur la dimension sécurité, mais également sur les dimensions développement socio-économique et réconciliation.

### ***Diaspora***

78. Il ne faudrait pas sous-estimer le rôle potentiel de la diaspora dans les environnements de reconstruction post-conflit. Les contributions financières de la diaspora peuvent être affectées au développement positif, ou encore détournées au profit d'éventuels « détracteurs » résolus à maintenir le conflit. Les versements en Afrique constituent une source importante de devises étrangères pour les pays en voie de développement à faible revenu. Le rapport de la Banque Mondiale « Aide au développement mondiale 2005 :

mobiliser les fonds et gérer la vulnérabilité » (*Global Development Finance 2005: Mobilising Finance and Managing Vulnerability*) note que les versements aux pays en voie de développement ont augmenté par 10 billions de \$US (8 pour cent) en 2004, s'élevant à un total de 126 billions de \$US. Les versements en faveur de plusieurs des plus petits états forment une part importante du PIB de ces pays-là. En outre, le rapport a trouvé que 15 pour cent (80 billions de \$US) de tous les versements envoyés aux pays en voie de développement en 2002 sont allés aux pays africains, ce qui représentait 1.3 pour cent du PIB en Afrique subsaharienne et 2.2 pour cent du PIB pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord. Le processus de planification des programmes de reconstruction post-conflit devrait examiner les moyens les plus efficaces d'exploiter l'éventuelle influence positive de la diaspora, pour la canaliser ensuite vers les initiatives qui compléteront les initiatives de développement et stimuleront la croissance économique pro-pauvre.

79. Les données du rapport de la Banque Mondiale ne reflètent que les versements officiellement rapportés. Le mouvement des devises par les voies informelles est apparemment considérable. Moins de deux tiers des pays africains, et seulement un tiers des pays subsahariens, signalent les données relatives aux versements. Les systèmes financiers et les politiques réglementaires faibles ont souvent pour résultat le flux de fonds par les moyens informels aux « détracteurs » indésirables. La Banque Mondiale estime que dans beaucoup de pays africains l'ajout des flux de fonds informels est d'une telle ampleur que les flux nets dépassent en fait de loin l'investissement étranger direct. Faire en sorte que la réforme positive des politiques et règlements financiers fasse partie d'un programme global de reconstruction post-conflit est donc d'une importance capitale pour atténuer le rôle des « détracteurs » et encourager la canalisation des versements en faveur des projets de développement.

## Mise en œuvre de la politique

### *Union Africaine/NEPAD*

80. **Plaidoyer en faveur de la politique** : Il faudrait que l'Union Africaine/NEPAD informe et instruisse l'éventail le plus large de parties prenantes sur l'existence et la mise en œuvre du Cadre Politique de Reconstruction Post-conflit en Afrique. Il devrait impliquer et faire pression sur les acteurs intérieurs ainsi qu'extérieurs dans toute situation post-conflit, et participer à ou initier des forums où le présent cadre politique et sa mise en œuvre peuvent être discutés parmi les différentes parties prenantes impliquées dans tout pays sortant du conflit.
81. **Surveillance et évaluation réciproques** : Il faudrait que l'UA/NEPAD, en consultation avec d'autres parties prenantes, élabore les principes, normes et indicateurs de la reconstruction post-conflit. Une fois élaborés et acceptés, l'UA/NEPAD pourrait, conjointement avec les partenaires au développement, faciliter des initiatives pour surveiller et évaluer réciproquement le degré auquel les acteurs intérieurs et extérieurs dans des situations post-conflit précises sont conscients de ces principes et normes et les ont mis en œuvre. Un processus d'évaluation réciproque et inclusif basé sur des normes et indicateurs déterminés d'avance peut servir d'outil constructif pour encourager le dialogue parmi les acteurs intérieurs et extérieurs. L'UA/NEPAD et les CER peuvent assister les États membres africains sortant du

conflit, plus particulièrement ceux qui sont déjà dans la phase du développement, à mettre en place des systèmes nationaux de surveillance et évaluation. Bien que la plupart des acteurs extérieurs s'engagent à s'aligner sur les stratégies et programmes nationaux, très peu, même aucun, ne sont soumis à l'évaluation par les acteurs intérieurs des pays bénéficiaires. L'évaluation réciproque renforcera davantage la relation symbiotique acteur intérieur/extérieur et elle encouragera la transparence et établira la confiance mutuelle. L'UA/NEPAD et les CER pourraient tirer l'attention sur les questions comme l'alignement de l'aide extérieure sur les priorités et besoins identifiés par les acteurs intérieurs, le degré auquel la propriété nationale est soutenue par les initiatives pertinentes de renforcement des capacités, et sur d'autres éléments pertinents soulignés dans le présent cadre politique<sup>29</sup>.

82. **Gestion des connaissances** : Il faudrait que l'UA/NEPAD joue un rôle principal dans la production des connaissances relatives à la reconstruction post-conflit en général, et à la mise en œuvre du présent cadre politique en particulier. Lesdites connaissances devraient inclure les études sur les enseignements tirés et les pratiques optimales, les études au niveau des pays spécifiques, les projets visant à établir les normes et indicateurs, et les études concentrées sur le rôle et les responsabilités des acteurs intérieurs et extérieurs.
83. **Appui aux CER et États membres** : Il faudrait que l'UA/NEPAD appuie le travail des CER et des États membres dans l'effort de reconstruction post-conflit. L'UA/NEPAD pourrait, par exemple, faciliter les processus visant à soutenir le dialogue entre les acteurs intérieurs et extérieurs et parmi les acteurs intérieurs. Il pourrait aider à identifier les besoins de renforcement des capacités, et faciliter la mobilisation des ressources. L'UA/NEPAD pourrait aussi promouvoir le dialogue entre les pays africains qui sont dans la phase de transition du conflit à la paix. De tels échanges pourraient s'avérer un processus d'apprentissage précieux car certains de ces pays ont des conditions structurelles similaires et éprouvent des contraintes similaires<sup>30</sup>.
84. **Mobilisation des ressources** : Il faudrait que l'UA/NEPAD entreprenne la facilitation du dialogue entre les acteurs intérieurs et extérieurs, plus particulièrement lorsqu'il s'agit d'identifier les éléments de programme qui sont insuffisamment financés ou pas financés du tout au niveau régional ou sous-régional. L'UA/NEPAD peut faciliter l'élaboration de mécanismes de surveillance aptes à suivre la progression du financement, et il peut appuyer les efforts de renforcement des capacités visant à améliorer la capacité des acteurs intérieurs d'identifier, de financer, de gérer et d'établir des rapports sur les programmes selon les normes intérieures. En particulier, il faudrait que L'UA/NEPAD mette en place un service de financement qui pourrait servir, à court préavis, à appuyer des appréciations et évaluations pluridisciplinaires et multiorganisationnelles.
85. **Fonds d'assistance technique** : Il faudrait établir un fonds d'assistance technique pour aider les pays en transition à renforcer les capacités des acteurs intérieurs. Il arrive souvent que les ressources humaines nécessaires à faire avancer l'effort de reconstruction se trouvent dans la diaspora. Les pays en transition devraient recevoir l'appui provenant d'un fonds d'assistance technique pour les aider à obtenir de la diaspora du personnel compétent pour prendre part aux efforts de reconstruction.

## ***Communautés Économiques Régionales***

86. Les CER devraient développer leurs propres capacités pour la mise en œuvre du présent cadre politique. Il faudrait qu'elles considèrent comment cette politique pourrait s'intégrer aux programmes régionaux connexes, et de quelles capacités supplémentaires, le cas échéant, elles auraient besoin. Les CER peuvent aussi encourager les États membres à incorporer le présent cadre politique dans les instruments nationaux de politique sur la paix, la sécurité et le développement. Les CER devraient entreprendre d'organiser des rencontres visant à informer les États membres et la société civile sur le cadre politique et encourager les initiatives sous-régionales visant à le mettre en œuvre et à le surveiller.

## ***États membres***

87. Les États membres de l'UA sont les principaux véhicules par lesquels le présent cadre politique se traduira en action. Dans le cas des pays sortant du conflit, cela pourrait se faire de façons diverses, y compris, entre autres, les suivantes :

- Encourager le secteur privé à investir dans les initiatives de reconstruction post-conflit, car sans la paix les entreprises d'investissement économique restent risquées ;
- Développer les processus qui facilitent le dialogue national pour relever les défis sociaux, économiques, politiques et de gouvernance auxquels fait face le pays ;
- Mettre en place, par le biais de la législation et des politiques d'habilitation, un environnement qui permettrait à la société civile de jouer un rôle complémentaire dans la reconstruction post-conflit ;
- Appuyer les projets qui encouragent l'engagement de la diaspora aux initiatives de reconstruction post-conflit, spécifiquement en ce qui concerne le financement, l'investissement et l'échange de compétences techniques et professionnelles ;
- Faciliter l'information publique sur le processus de paix et le rôle des partenaires extérieurs ;
- Créer des conditions favorables aux partenariats dans le secteur public-privé ; et
- Incorporer des objectifs d'intégration régionale dans l'effort national de reconstruction.

## ***Secteur privé***

88. Il faudrait encourager le secteur privé à se joindre au gouvernement et à la société civile dans un partenariat tripartite Public - Privé - Société civile. Le secteur privé pourrait contribuer de la manière suivante à la mise en œuvre du présent cadre politique :

- Adopter les procédures commerciales qui encouragent le développement de l'entrepreneuriat local ;
- Adopter les politiques d'approvisionnement qui favorisent l'industrie locale et la relance de l'agriculture ;

- Maintenir et inculquer les usages en affaires qui établissent la bonne gouvernance des entreprises ;
- Encourager les partenariats publics-privés ;
- Appuyer les programmes qui abordent les causes fondamentales du conflit ; et
- Participer au développement et à la consolidation du rôle joué par la société civile dans le développement économique.

## ***Société civile***

89. La société civile comprend une variété infinie de disciplines et fonctions et peut contribuer de façon décisive à la reconstruction post-conflit dans pratiquement chaque domaine social. La société civile devrait entreprendre des recherches qui pourraient contribuer à une meilleure compréhension des causes fondamentales, déclencheurs et conséquences du conflit. Il faudrait aussi que la société civile aide à mettre en place et à alimenter des systèmes d'alerte précoce qui peuvent identifier des flambées de violence éventuelles et elle peut jouer un rôle important dans la prévention du conflit à tous les niveaux de la société. La société civile peut contribuer positivement au processus de développement des politiques, et peut appuyer ou entreprendre des programmes de renforcement des capacités au moyen d'interventions dans les domaines de formation et d'éducation. La société civile est un des principaux facilitateurs dans la création du capital social nécessaire au maintien des processus de paix fragiles, et en plus, elle est un des principaux fournisseurs de services relatifs aux programmes de secours, réhabilitation, réparation et reconstruction.

## ***Partenaires extérieurs***

90. Organisations internationales, partenaires-donateurs, gouvernements, groupes régionaux et société civile internationale jouent tous un rôle essentiel dans les systèmes de reconstruction post-conflit, et peuvent appuyer la mise en œuvre du présent cadre politique au moyen notamment de :

- L'entrée en dialogue avec l'UA/NEPAD et les autres parties prenantes africaines pour discuter du cadre politique et de ses implications vis-à-vis de leurs actions ;
- L'intégration dans leurs propres programmes et cadres politiques des aspects du présent cadre politique sur lesquels ils sont d'accord ; et
- La mise en œuvre d'interventions précises relatives aux programmes visant la réalisation de quelques-uns des objectifs formulés dans le présent cadre politique.

## Dispositions institutionnelles

### ***Groupe UA/NEPAD de Reconstruction Post-conflit***

91. La fonction du Secrétariat du NEPAD serait d'apporter à la Commission de l'UA, aux CER, aux États membres concernés et aux partenaires au développement un soutien institutionnel et organisationnel relatif à la mise en œuvre du présent cadre politique.
92. Au niveau d'une politique stratégique, le Groupe UA/NEPAD de Reconstruction Post-conflit chercherait à entreprendre :
- Le plaidoyer (diffusion des directives générales à toutes les parties prenantes impliquées) ;
  - Le processus de validation et adoption (obtenir l'appui pour le cadre politique au niveau du continent) ;
  - L'élaboration conceptuelle et méthodologique des programmes de reconstruction post-conflit (établir les protocoles et les directives générales pour la préparation des activités) ;
  - L'assistance aux parties prenantes dans les processus d'élaboration des politiques, de planification et d'évaluation ;
  - La promotion de la recherche sur les questions d'intérêt commun ; et
  - Le développement d'un processus de surveillance et d'évaluation et la préparation de rapports annuels.
93. Au niveau opérationnel, le Groupe UA/NEPAD de Reconstruction Post-conflit se laisserait guider par APSA (Programme UA/NEPAD pour la paix et sécurité) et chercherait à encourager et faciliter les actions suivantes :
- Augmenter la fréquence des forums de dialogue et la diffusion des « pratiques d'excellence » provenant des pays ayant déjà entrepris des programmes de reconstruction post-conflit (politique consultative et dialogue de mise en œuvre) ;
  - Promouvoir le dialogue pour faciliter l'alignement des programmes de reconstruction post-conflit sur les résultats d'intégration plus largement escomptés aux niveaux régional et sous-régional ;
  - Faciliter les activités qui encouragent une meilleure coordination entre les acteurs intérieurs et extérieurs dans les pays sinistrés ; et
  - Encourager les activités de mobilisation des ressources à l'appui des pays subissant la reconstruction post-conflit.
94. Afin de pouvoir surveiller et faciliter la mise en œuvre du présent Cadre Politique de Reconstruction Post-conflit en Afrique, il faudrait que le Groupe UA/NEPAD de Reconstruction Post-conflit développe les capacités nécessaires à la gestion efficace des politiques, de l'appui aux programmes, de la gestion de l'information, de la mobilisation des ressources et des fonctions de surveillance et d'évaluation.

## ***Mobilisation des ressources***

95. À cause du grand nombre de mécanismes de financement impliqué, et à cause des différentes définitions relatives à ce qui constitue la reconstruction post-conflit, il est difficile de calculer le coût exact du financement d'un système de reconstruction post-conflit. Il a été noté qu'il existe souvent un écart entre les engagements politiques et les ressources financières disponibles pour la reconstruction post-conflit. Plusieurs options de politique générale ont été suggérées en réponse à ce défi. Une des réponses a été le développement d'une nouvelle catégorie d'assistance transitoire qui vise à supprimer l'écart entre le secours humanitaire d'urgence traditionnel et l'assistance au développement à long terme. Une autre possibilité est d'augmenter l'aide et de commencer plus tôt le développement, tandis qu'une autre possibilité encore est de mettre en commun les ressources financières provenant de diverses sources en faveur d'un programme de reconstruction post-conflit élargi. Les réponses spécifiques de chaque pays dépendront de la confluence unique des acteurs intérieurs et extérieurs, et surtout des donateurs et institutions financières impliqués dans chaque système de reconstruction post-conflit.
96. L'AU/NEPAD pourrait jouer un rôle de facilitateur à l'égard de la mobilisation des ressources provenant des dites parties prenantes pour les programmes qui relèvent du domaine du présent cadre politique. Cette activité pourrait inclure la mise à disposition d'un Fonds de Reconstruction Post-conflit en Afrique qui permettrait à l'UA/NEPAD, en partenariat avec les États membres et les donateurs participants, de mettre en place un service par le biais duquel les fonds mis en commun pourraient être canalisés vers les besoins auxquels les mécanismes de financement existants ne répondent pas, par exemple dans le domaine du renforcement des capacités des acteurs intérieurs.
97. Chercher l'appui diplomatique en faveur des projets pourrait également faire partie de la mobilisation des ressources. Cela pourrait inclure la facilitation de l'appui des États membres, CER, institutions de financement internationales et régionales et partenaires-donateurs en faveur des programmes de reconstruction.
98. Alors que l'accent est généralement mis sur les ressources financières, les ressources humaines et techniques constituent un préalable essentiel aux interventions et programmes de reconstruction post-conflit réussis. Se servant des réseaux et bases de données africains et internationaux, l'UA/NEPAD pourrait faciliter le déploiement d'experts africains compétents pour fournir l'assistance technique à court terme, et pour aider à identifier et faciliter des projets visant à renforcer les capacités locales des acteurs intérieurs à gérer leurs propres systèmes de reconstruction post-conflit.
99. La mobilisation des ressources pourrait aussi prendre la forme de « mobilisation des ressources intérieures » selon laquelle il serait possible d'aider les États membres de l'UA à prendre le contrôle transparent et responsable de leurs propres ressources naturelles stratégiques afin que les dites ressources puissent être utilisées à l'appui de programmes de reconstruction post-conflit dans leurs pays respectifs.

## Évaluation des politiques

100. Les systèmes de reconstruction post-conflit devraient être soutenus par un système de surveillance et d'évaluation qui donne non seulement l'information sur les progrès individuels et de l'ensemble, mais qui encourage aussi la participation des programmes et organisations au processus de coordination global en exigeant de leur part des rapports sur les mesures qu'ils ont prises en faveur de la synchronisation de leurs projets et opérations avec les autres membres du système et avec les objectifs d'ensemble. De cette façon, le processus d'évaluation devient normatif en encourageant et récompensant les comportements qui favorisent la cohérence, et en décourageant et sanctionnant les comportements qui empêchent la coordination.
101. Le présent cadre politique encourage le développement de systèmes de surveillance et d'évaluation qui vont au-delà la simple indication des résultats pour se concentrer sur le degré auquel les bénéficiaires auraient absorbé et bénéficié desdits systèmes, et comment ils auraient contribué à l'objectif d'ensemble de la reconstruction post-conflit. Le succès de chacun des programmes individuels, et des organisations qui les entreprennent, est l'indice de la contribution que fait le programme à la réalisation de la stratégie d'ensemble de reconstruction post-conflit. Si le processus de paix échoue et le conflit reprend, le temps et les ressources investis dans chacun des programmes ont été gaspillés, même si un programme particulier a rendu ses propres résultats et réalisé ses objectifs. Ce n'est que si la collaboration soutenue réussit à long terme qu'on pourra dire que l'investissement fait dans chacun des programmes en valait vraiment la peine.

## Notes

---

<sup>1</sup> Commission de l'Union africaine. 2004. Plan stratégique de la Commission de l'Union africaine : Volume 1 : Vision et mission de l'Union africaine. Addis-Ab, p. 15

<sup>2</sup> Licklider, R. 1995. "The Consequences of Negotiated Settlements in Civil Wars 1945-93" in *American Political Science Review*, Vol 89, No3. pp. 681-690.

<sup>3</sup> "World Bank Study Says 50-50 Chance of Failure" in *The Washington Post*. 26 novembre 2002.

<sup>4</sup> Groupe de travail UNDG/ECHA. Février 2004. *Report on Transition Issues*. United Nations. p. 14.

<sup>5</sup> NEPAD. 21 mars 2004. *Plan stratégique 2004 – 2007*.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> UNECA. 8 juillet 2004. Sixième réunion dans le cadre des consultations régionales : *UN System Support to NEPAD at the Regional Level*.

<sup>9</sup> NEPAD. 21 mars 2004. *Plan stratégique 2004 – 2007*.

<sup>10</sup> JICA. *Peacebuilding in Southern Africa*. Rapport de 'ACCORD' commandé par JICA, 2004.

<sup>11</sup> 'Peacebuilding' (renforcement de la paix) est le terme le plus couramment employé pour décrire les opérations de reconstruction post-conflit, mais en Amérique le terme 'nation building' (renforcement de la nation/ renforcement national) et plus récemment, dans la perspective du Pentagone, le terme 'stability operations' (opérations de stabilisation) sont également employés.

<sup>12</sup> Association of the U.S. Army & Centre for Strategic and International Studies. 2002. *Post-Conflict Reconstruction: Task Framework*. Washington D.C.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Le diagramme est basé sur un tableau tiré de la communication présentée par Mme Barbara Barungi lors de l'*Atelier sur la reconstruction post-conflit : vers un cadre stratégique UA-NEPAD pour la reconstruction post-conflit en Afrique*, tenu du 13 au 15 octobre 2004 à Johannesburg.

<sup>15</sup> Le tableau a été compilé à partir de plusieurs sources, notamment l'Association of the U.S. Army and Centre for Strategic and International Studies, *op. cit.* et le rapport sur l'atelier accueilli par le NEPAD du 13 au 15 octobre 2004, *op. cit.* Le rapport d'atelier fournit des détails sur les différents éléments de la reconstruction post-conflit et propose des recommandations précieuses pour l'élaboration des politiques en matière de reconstruction post-conflit en ce qui concerne ces éléments.

<sup>16</sup> Uvin, P. 2002. "The Development/Peacebuilding Nexus: A Typology and History of Changing Paradigms", in *Journal of Peacebuilding & Development*, Vol 1, No.1, p.5.

<sup>17</sup> Henry Dunant Center for Humanitarian Dialogues. Février 2003. Rapport : *Politics and Humanitarianism: Coherence in Crisis?*.CHD, p.4.

<sup>18</sup> . Divers modèles coordonnés sont actuellement en cours d'étude. Le DOMP et le BCAH explorent le concept de 'missions intégrées'. L'UNHCR et la Banque mondiale ont élaboré le cadre des 4 R. Une autre initiative de ce type est l'approche du cadre multisectoriel de rétablissement interinsituations, qui est actuellement piloté en Afghanistan, Érythrée, Sierra Leone et au Sri Lanka. Cette initiative implique l'UNHCR, le PNUD, la Banque mondiale et les gouvernements nationaux respectifs. Un autre événement intéressant est le rapport récent sur les Enfants et le conflit armé, soumis par le Secrétaire général de l'ONU au Conseil de Sécurité ; c'est la première fois qu'une proposition est étudiée en vue de mettre en place un mécanisme global de contrôle et de conformité afin d'assurer la protection des enfants en situation de conflit armé. Ce rapport présente dans ses grandes lignes un plan d'action pour la mise en place d'un tel mécanisme coordonné rassemblant divers organismes et acteurs.

<sup>19</sup> Van Brabant, K. 2001. "Understanding, Promoting and Evaluating Coordination: An Outline Framework", in Gordon, D.S & Toase, F.H., *Aspects of Peacekeeping*, Frank Cass, London, p.141.

<sup>20</sup> Strand, A. 2003. *Who's helping Who? NGO Coordination of Humanitarian Assistance*. Thèse de doctorat. Département de Politique, University of York: New York, p.14.

---

<sup>21</sup> Dahrendorf, N. 2003. *A Review of Peace Operations: A Case for Change*. King's College: London; Porter, T. 2002. *An External Review of the CAP*. OCHA: New York; Summers, M. 2002. *The Dynamics of Coordination*. Thomas, J. Watson Jr. Institute of International Affairs, Occasional Paper #40. Providence; Stocken, N. 2002. *Strategic Coordination in Afghanistan*. Research and Evaluation Unit (AREU). Kabul: Afghanistan; Donini, A. 2002. *The Politics of Mercy: UN Coordination in Afghanistan, Mozambique and Rwanda*, Occasional Paper #22. Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies. Brown University: Providence; Reindorp, N. & Willes, P. 2001. *Humanitarian Coordination: Lessons from Recent Field Experience*. Étude commandée par le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (BCAH). Overseas Development Institute (ODI). Londres; Duffield, M., Lautze, S. & Jones, B. 1998. *Strategic Humanitarian Coordination in the Great Lakes Region 1996 – 1997*. Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (BCAH) : New York.

<sup>22</sup> Smith, D. 2003. *Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: the Synthesis Report of the Joint Utstein Study on Peacebuilding*. PRIO: Oslo. p.16.

<sup>23</sup> De Coning, C. 2004. *Coordination is Not a Four Letter Word: Towards Coherence between Peace, Security and Development Dimensions of Peacebuilding Operations*, communication présentée à la réunion annuelle du 17<sup>ième</sup> Conseil Académique des Nations Unies ([www.acuns.org](http://www.acuns.org)). Genève : Suisse. 30 juin – 2 juillet 2004.

<sup>24</sup> Peacebuilding Forum Conference. 7 octobre 2004. Conference Document: *Building Effective Partnerships: Improving the Relationship between Internal and External Actors in Post-Conflict Countries*. New York, p.2.

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Revue de l'OCDE. 1999. « Coordination de l'Aide et Gestion de l'Aide : le rôle du PNUD » (1996), dans *Le PNUD et la coordination de l'aide et le rôle de la Banque Mondiale*. Banque Mondiale.

<sup>27</sup> Van de Walle et Johnston (1996), cités dans Mizrahi, S. 2000. *Réforme de l'aide : Une évaluation des mécanismes de coordination de l'aide. Club du Sahel. SAH/REFA (2000)3. 15 décembre 2000.*

<sup>28</sup> Déclaration de Rome sur l'harmonisation de l'aide, consulter <http://www1.worldbank.org/harmonisation/romehlf/>

<sup>29</sup> Conférence du Forum pour la consolidation de la Paix. 7 octobre 2004. Communication : *Établir les partenariats efficaces : améliorer les relations entre les acteurs intérieurs et extérieurs dans les pays post-conflit*. New York. [Proposition sept].

<sup>30</sup> Conférence du Forum pour la consolidation de la Paix. *Op cit.*. [Proposition quatre]

---

## ***Bibliographie restreinte***

- Adebajo, A. & Sriram, C. L. (eds). 2001. *Managing Armed Conflict in the 21<sup>st</sup> Century*, International Peacekeeping (Special Issue), Volume 7, Number 4. Frank Cass Publishers, London.
- Aderinwale, A. 2001. "The Conference on Security, Stability, Development and Cooperation in Africa Framework and the Role of the Regional Institutions", in *Peace, Human Security and Conflict Prevention in Africa*. Proceedings of the UNESCO-ISS Expert Meeting held in Pretoria, South Africa, 23 – 24 July 2001.
- African Union. 2004. *Strategic Plan of the African Union Commission: Volume 1: Vision and Mission of the African Union*. Addis Ababa
- African Union. 2002. *Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union*, AU Summit, Durban.
- Ake, C. 1996. *Democracy and Development in Africa*. The Brookings Institution. Washington D.C.
- Amoo, S.G. 1992. *The OAU and African Conflicts: Past Successes, Present Paralysis and Future Perspectives*. Institute of Conflict Analysis and Resolution, George Mason University. Washington, DC.
- Anderson, M.B. 1999, *Do No Harm, How Aid can Support Peace or War*, Lynne Rienner, Colorado.
- Association of the U.S. Army & Centre for Strategic and International Studies. 2002. *Post-Conflict Reconstruction: Task Framework*. Washington D.C.
- Bakwesegha, C. 2003. Conflict and Peacebuilding in Africa: The role of the AU and Civil Society. DPMF Report on the ACARTSOD/DPMF/CEN-SAD Workshop, 19-20 August, 2003 Tripoli, Great Jamahiriya, Libya
- Baregu, M. & Landberg, C. (eds). 2002. *From Cape to Congo: Southern Africa's Evolving Security Challenges*. Lynne Rienner Publishers. Colorado
- Borton, J. 2004, "The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda", *Humanitarian Exchange*, Number 26, March 2004, Humanitarian Practice Network, London.
- Cawthra.G. 1997. "Towards an Holistic Approach to Security Management at Regional Level", in *Africa Security Review*. Volume 6, Number 5. Institute for Security Studies.
- Chesterman, S. 2004, *You, the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*, Oxford University Press, Oxford.
- Colletta, N. J. & Cullen, M. L. 2000. *Violent Conflict and the Transformation of Social Capital: Lessons from Cambodia, Guatemala, Rwanda and Somalia*. World Bank Publications.
- Colletta, N. J. & Gerson, A. 2002. *Privatizing Peace: From Conflict to Security*. Transnational Publishers, Incorporated, New York.
- Colletta, N. J. & Tesfamichael, Y. 2003. *Bank Engagement after Conflict: A Client Perspective*. World Bank Publications.

- 
- Collier, P. 2003, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, The World Bank, Washington D.C.
- Dahrendorf, N. 2003. *A Review of Peace Operations: A Case for Change*. King's College: London.
- Debrix, F. 1999, *Re-Envisioning Peacekeeping: The United Nations and the Mobilisation of Ideology*, Borderlines, Volume 13, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- De Coning, C. 2004. *Coordination is Not a Four Letter Word: Towards Coherence between Peace, Security and Development Dimensions of Peacebuilding Operations*, paper delivered at the 17<sup>th</sup> Academic Council of the United Nations (www.acuns.org) Annual Meeting. Geneva: Switzerland. 30 June – 2 July 2004.
- Donini, A. 2002. *The Politics of Mercy: UN Coordination in Afghanistan, Mozambique and Rwanda*, Occasional Paper #22. Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies. Brown University: Providence;
- Donini, A., Minear, L. & Walker, P. 2004, *Iraq and the Crisis of Humanitarian Action*, Humanitarian Practise Network, <http://www.odihpn.org.uk> accessed on 2 June 2004.
- Doyle, M.W. & Sambanis, N. 2000, *International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis*, World Bank, Washington D.C.
- Duffield, M., Lautze, S. & Jones, B. 1998. *Strategic Humanitarian Coordination in the Great Lakes Region 1996 – 1997*. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA): New York.
- Duffield, M. Gossman, P. & Leader, N. 2002, *Review of the Strategic Framework for Afghanistan*, Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU), Kabul.
- Duffield, M. 2001, *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*, Zed Books, New York.
- Du Toit, P. 1999. "Peacebuilding in Africa: Prospects for Security and Democracy beyond the State", in *African Security Review*, Volume 8, Number 1. Institute for Security Studies.
- Eriksson, J. et al. 1996, *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience – Synthesis Report, Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda*, DANIDA, Copenhagen.
- Fukuyama, F. 2004, *State-Building: Governance and World Order in the 21<sup>st</sup> Century*, Cornell University Press, Ithaca.
- Griffin, M. & Jones, B. 2001, "Building Peace through Transitional Authority: New Directions, Major Challenges", in Adebajo, A & Sriram, C.L., *Managing Armed Conflicts in the 21<sup>st</sup> Century*, Frank Cass, London.
- Henry Dunant Center for Humanitarian Dialogue, 2003, *Politics and Humanitarianism: Coherence in Crisis?*, HD Report, February 2004, <http://www.hdcenter.org> accessed on 2 June 2004.
- Johnson, C. 2002, "The Strategic Framework Review: lessons for post-Taliban Afghanistan", in *Humanitarian Exchange*, March 2002, London.

- 
- Jones, B. 2001, *The Challenges of Strategic Coordination: Containing Opposition and Sustaining Implementation of Peace Agreements in Civil Wars*, IPA Policy Series on Peace Implementation, International Peace Academy, New York.
- Landsberg, C. & Mackay, S. (eds). 2004. *Southern African Post-Apartheid: The Search For Democratic Governance*. Outcome of Regional Conference: Ten years of Multiparty Democracy in South Africa. 10 November 2004.
- Licklider, R. 1995. "The Consequences of Negotiated Settlements in Civil Wars 1945-93" in *American Political Science Review*, Vol 89, No3
- Malan, J. 1997. *Conflict Resolution: Wisdom from Africa*. ACCORD, Durban.
- Minear, L. & Chellia U. 1992, *UN Coordination of the International Humanitarian Response to the Gulf Crisis 1990-1992*, Occasional Paper 13, Thomas J. Watson Institute for International Studies, Providence.
- NEPAD. 2004, *Post-Conflict Reconstruction Workshop: Towards a Strategic AU-NEPAD Framework for Post-Conflict Reconstruction in Africa*, Workshop Report, in Johannesburg from 13-15 October.
- Ngwane, G. 1996. *Settling Disputes in Africa: Traditional Bases for Conflict Resolution*. Buma Kor. Yaounde.
- OAU. 1999. *Declaration of the Assembly of Heads of State and Government of the Organisation of African Unity on the Political and Socio-Economic Situation in Africa and the Fundamental Changes Taking Place in the World*. OAU, Addis Ababa.
- OAU. 1993a. "Report of the Secretary-General on the Establishment, within the OAU, of a Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution", adopted by the Assembly of Heads of State and Government on 29 June 1993 in Cairo, Egypt. OAU, Addis Ababa.
- OAU. 1993b. *Resolving Conflicts in Africa – Implementation Operations*. Information Services Publication, Series (II). OAU, Addis Ababa.
- OAU. 1996a. "Report of the Secretary-General on the Process of Election Monitoring by the OAU", CM/1949 (LXIV), July 1996. OAU, Addis Ababa.
- OAU. 1996b. "Report of the Meeting of the Chiefs of Staff of Member States of the Central Organ of the OAU Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution", OAU/CO/C.STAFF/RPT (I), June 1996. OAU, Addis Ababa.
- OED Review. 1999. "Aid Co-ordination and Aid Management: A Role of UNDP" (1996), in *UNDP and Aid Coordination and the Role of the World Bank*. World Bank.
- Paris, R. 2004, *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Patrick, S. 2000, "The Donor Community and the Challenge of Post-Conflict Recovery", in Forman, S. and Patrick, S., *Good Intentions: Pledges of Aid for Post-Conflict Recovery*, Lynne Rienner, Colorado.

- 
- Peacebuilding Forum Conference. 7 October 2004. Conference Document: *Building Effective Partnerships: Improving the Relationship between Internal and External Actors in Post-Conflict Countries*. New York.
- Porter, T. 2002. *An External Review of the CAP*. OCHA: New York;
- Pugh, M. & Cooper, N. 2004, *War Economies in a Regional Context: Challenges of Transformation*, Lynne Rienner Publishers, London.
- Reindorp, N. & Willes, P. 2001. *Humanitarian Coordination: Lessons from Recent Field Experience*. A Study commissioned by the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). Overseas Development Institute (ODI). London;
- Rome Declaration on Harmonisation, see <http://www1.worldbank.org/harmonisation/romehlf/>
- SADC. 1992. "Declaration Treaty and Protocol of Southern African Development Community", Windhoek. 17 August 1992.
- SADC. 1996. "Communiqué on the Establishment of the Organ for Politics, Defence and Security", Gaborone. 18 January 1996.
- Salim, S.A. 2000. *African Conflicts: Their Management, Resolution and Post-Conflict Reconstruction*. Occasional Paper, Number 1. DPMF. Addis Ababa
- Smith, D. 2003. *Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: the Synthesis Report of the Joint Utstein Study on Peacebuilding*. PRIO: Oslo
- Solomon, H. & Cilliers, J. 1997. "Southern African and the Quest for Collective Security", in *Security and Dialogue*, Volume 28, Number 2. June 1997.
- Solomon, H. & Bujra, A. 2004. *Perspectives on the OAU/AU and Conflict Management in Africa*. ACARTSOD, GEN-SAD and DPMF. Addis Ababa
- Stocken, N. 2002. *Strategic Coordination in Afghanistan*. Research and Evaluation Unit (AREU). Kabul: Afghanistan;
- Strand, A. 2003. *Who's helping Who? NGO Coordination of Humanitarian Assistance*. Doctoral Dissertation. Department of Politics, University of York: New York.
- Summers, M. 2002. *The Dynamics of Coordination*. Thomas, J. Watson Jr. Institute of International Affairs, Occasional Paper #40. Providence.
- Tharoor, S. & Johnstone, I. 2001. "The Humanitarian Security Dilemma in International Peacekeeping", in Gordon, D.S & Toase, F.H., *Aspects of Peacekeeping*, Frank Cass, London.
- Tschirgi, T. 2003, *Peacebuilding as the Link between Security and Development: Is the Window of Opportunity Closing?* A paper prepared for the International Peace Academy (IPA) conference on 'Security and Development: Assessing International Policy and Practise since the 1990s, 5 December 2003, IPA, New York.
- UNDG/ECHA Working Group. February 2004. *Report on Transition Issues*. United Nations. p. 14.
- UNECA. 8 July 2004. Sixth Regional Consultations Meeting: *UN System Support to NEPAD at the Regional Level*.

- 
- Uvin, P. 2002. "The Development/Peacebuilding Nexus: A Typology and History of Changing Paradigms", in *Journal of Peacebuilding & Development*, Vol 1, No.1
- Van Brabant, K. 2001. "Understanding, Promoting and Evaluating Coordination: An Outline Framework", in Gordon, D.S & Toase, F.H., *Aspects of Peacekeeping*, Frank Cass, London
- Van de Walle and Johnston (1996), quoted in Mizrahi, S. 2000. *Aid Reform: A Review of Aid Coordination Mechanisms. Club du Sahel. SAH/REFA (2000)3. 15 December 2000.*
- Vogt, M.A. (ed). 1992. *The Liberian Crisis and ECOMOG: A Bold Attempt at Regional Peace Keeping*. Gabumo Publishing CO, Ltd., Lagos.
- Vogt, M.A. & Aminu, L.S. (ed). 1996. *Peacekeeping as a Security Strategy in Africa*. Volume I & II, Fourth Dimension Publishing Co. Ltd, Enugu.
- The Washington Post*. 26 November 2002. "World Bank Study Says 50-50 Chance of Failure".
- Wood, B. 2003, *Development Dimensions of Conflict Prevention and Peace-Building*, An independent study prepared for the Emergency Response Division, UNDP, New York.
- World Bank. 2005. "Global Development Finance: Mobilizing Finance and Managing Vulnerability". Washington DC, USA.

## Annexe 1: Rôles intérieurs et extérieurs dans la reconstruction post-conflit en Afrique

Acteurs extérieurs *	Politique	Sécurité	Secours d'urgence	Reconstruction
États-donateurs	Appui politique et matériel bilatéral et multilatéral	Forces de maintien de la paix de l'ONU ou de l'UA	Bilatéralement et par le biais de l'ONU, OHCE, CICR, ONG	Bilatéralement et par le biais de l'ONU, UE, BM, IFI, ONG
Nations Unies	Conseil de Sécurité DAP, DOMP, RSSG	CEPS Opérations de paix de l'ONU	ECHA BCAH, PAM, UNHCR, UNICEF, etc.	GNUD PNUD, PAM, UNHCR, UNICEF, etc.
Union Européenne	CE UE	Opérations de stabilité, par ex. Artemis	OHCE (et par l'appui aux organisations de l'ONU et ONG)	Appui de l'UE aux organisations de l'ONU et ONG
ONG	Prévention et résolution des conflits	Formation, déminage, etc.	Indépendamment ou comme agents de l'ONU, de l'UE et des donateurs	Indépendamment ou comme agents de l'ONU, de l'UE et des donateurs
IFI	Financement des droits de l'homme, prévention et résolution des conflits			Assistance macroéconomique
Banque Mondiale	Évaluation de l'impact économique des propositions de paix	Soutenir DDR & SSR	Aucun secours, mais rôle plus important de surveillance pendant le conflit et de provision de services autres que les services de prêt	Choix souple de services de prêt et autres services se dirigeant vers la normalisation
<b>Acteurs intérieurs</b>				
Gouvernement local et national	Gouvernements provisoires et de transition Assemblée constituante Élections	Réforme du secteur de la sécurité Nouvelles forces armées Nouveaux services de police Nouveaux services de sécurité intérieure	Gouvernements national, provincial et local fournissent les services de secours et un environnement qui favorise les acteurs extérieurs	Gouvernements national, provincial et local identifient, établissent les priorités, coordonnent et facilitent la reconstruction avec soutien extérieur
Partis politiques	Campagnes électorales responsables et gestion du conflit intra-parti			
Société civile **	Faciliter la participation communautaire, le plaidoyer, le capital social	Faciliter et appuyer les processus de réintégration et de réhabilitation	ONG participent aux évaluations, fournissent les services et appuient les efforts d'aide	Participer à établir les priorités, fournir les services et appuyer les efforts de reconstruction
Secteur privé	Participation financière aux campagnes électorales, lobbying, appui	Fournir les services	Fournir les services	Fournir les services, appuyer, financer les efforts de reconstruction

---

\* L'information relative aux acteurs extérieurs est basée sur un tableau dans Banque Mondiale (1996) et a été présentée dans la communication préparée par Mme Barbara Barungi pour l'atelier intitulé « *Atelier de reconstruction post-conflit : vers un cadre de reconstruction post-conflit en Afrique* » et organisé par le Secrétariat du NEPAD du 13 au 15 Octobre 2004. Le tableau a été adapté et modifié pour le présent document cadre.

\*\* Dans ce contexte, société civile comprend les leaders communautaires : religieux, jeunes, femmes et catégories sociales spécifiques, associations professionnelles, ONG, universitaires, médias sans but lucratif, etc.