

ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE GÉNÉRALE DE L'APF COMME INSTRUMENT DE SOUTIEN AUX EFFORTS DE L'AFRIQUE POUR LA GESTION DES CONFLITS SUR LE CONTINENT

RESUME

OBJECTIFS, CHAMP ET METHODOLOGIE DE L'EVALUATION

Le présent document constitue le rapport final de la « Partie 2 de l'évaluation de la Facilité de Soutien à la Paix en Afrique : Analyse de la mise en œuvre générale de l'APF comme instrument de soutien aux efforts de l'Afrique pour la gestion des conflits sur le continent ». Cette évaluation a été commandée par la Commission européenne (DG DEVCO, Unité D4) et réalisée entre octobre 2012 et septembre 2013. L'objectif était double : d'une part fournir une appréciation générale indépendante de la mise en œuvre de l'APF et de ses résultats, et, d'autre part, formuler des recommandations pour éclairer la conception de la phase suivante de l'APF, en cours de développement dans le cadre du 11^e FED (2014-20). L'évaluation couvre la période 2004-2013.

Conformément à l'approche méthodologique générale d'évaluation d'EuropeAid, l'évaluation a été constituée d'une *phase initiale*, d'une *phase documentaire* comportant l'analyse de documents essentiels et une série d'entretiens à Bruxelles, d'une *phase sur le terrain*, et d'une *phase de synthèse*. Le travail sur le terrain a commencé par l'organisation d'un séminaire à Addis-Abeba sur les enseignements à tirer et a été réalisé dans sept pays où étaient en cours des projets soutenus par l'APF ou des missions de maintien de la paix. Le travail s'est focalisé sur deux OSP (AMISOM et MICOPAX), cinq études de cas de renforcement des capacités (le Département de paix et de sécurité (UA) et quatre organisations régionales, à savoir l'EASFCOM, la CEEAC, la CEDEAO et NARC), et deux activités financées par le MRP (le Groupe de haut niveau de mise en œuvre de l'UA au Soudan et le soutien de l'UA /SADC à l'initiative de médiation à Madagascar).

APPRECIATION GENERALE DE LA PERFORMANCE DE L'APF

L'APF a changé la donne en permettant un nombre croissant de réponses dirigées par l'Afrique face aux crises politiques sur le continent. Depuis 2004, l'APF a financé une série d'importantes d'OSP, notamment AMISOM en Somalie et AFISMA au Mali, qui ont été autorisées et exécutées par l'UA et les organisations régionales. En fournissant les ressources pour que ces organismes puissent agir, l'APF a permis des actions collectives des pays africains pour la sécurité, ancrées dans le rôle politique naissant du Conseil de paix et de sécurité de l'UA, ce qui a permis de tester celui-ci et de le mettre en œuvre. En outre,

L'APF a fourni un large soutien pour rendre l'APSA opérationnelle, ce qui n'aurait probablement pas pu avoir lieu autrement, à cause des contraintes des pays africains en termes de ressources et en raison de l'engagement variable des États africains envers le projet de l'APSA.

Ces actions soutenues par l'APF ont eu un impact direct et positif sur la vie de millions d'Africains touchés par la crise politique et confirment la nécessité constante et la pertinence de cet instrument. Ces actions ont également donné à l'UE un rôle important dans la gestion des conflits sur le continent, avec le renforcement de la crédibilité politique et de l'influence que cela implique, et lui a permis d'apporter une importante valeur ajoutée aux actions des États membres de l'UE en faveur de la paix et de la sécurité. Les principes fondamentaux du partenariat UE-Afrique comme l'appropriation africaine et la solidarité africaine qui sous-tendent l'APF ont marqué un point de rupture par rapport aux anciennes politiques interventionnistes des pays européens. En particulier, l'orientation de développement de l'APF a envoyé un message aux partenaires africains : la sécurité des nations et des peuples de l'Afrique ne doit pas être prise en otage par les priorités de politique étrangère des puissances extérieures.

L'APF a été un instrument très innovant, surtout en permettant l'utilisation des fonds de coopération au développement de l'UE pour traiter de questions militaires et relatives à la paix et à la sécurité. Elle a fait preuve de souplesse en évoluant selon les circonstances et les besoins. En réaction aux préoccupations des partenaires africains, l'APF a élargi son champ d'application en 2007 pour englober plus largement les activités de prévention des conflits. Le développement du MRP deux années plus tard a facilité l'accroissement des efforts de médiation pour gérer les crises politiques. Néanmoins, ces développements positifs ont entraîné de plus grandes attentes quant à ce qui peut être réalisé via l'APF et le niveau de ressources qu'elle peut fournir, ce qui peut ne pas être réaliste dans les circonstances actuelles.

Depuis ses débuts, l'APF a été confrontée à un grave dilemme qui n'a pas été facile à surmonter : l'APF est un instrument financier destiné à soutenir les efforts des organisations africaines en faveur de la sécurité, mais elle ne peut réellement atteindre cet objectif qu'à certaines conditions qui ne sont pas entièrement de son ressort. Premièrement, les partenaires africains de l'APF doivent avoir les capacités de planifier et exécuter les OSP et les autres activités pertinentes et de gérer le financement fourni par l'APF. Deuxièmement, la CE et le SEAE doivent affecter suffisamment de ressources humaines pour gérer efficacement les activités de l'APF et suivre l'utilisation du financement par l'APF, des tâches qui nécessitent une présence tant à Bruxelles qu'en Afrique. Troisièmement, étant donné que les besoins dépassent toujours les ressources disponibles, il est essentiel que les partenaires de l'APF élaborent un plan stratégique correctement priorisé pour maximiser l'impact du financement par l'APF.

L'efficacité du soutien de l'APF au cours de la période couverte par l'évaluation a été atténuée du fait de la faiblesse de la base institutionnelle UA/CER/MR. Reconnaisant que cela pouvait poser un problème, les concepteurs de l'APF lui ont donné le double mandat d'associer le soutien à court terme des OSP et le renforcement des capacités à plus long

terme, en vue de rendre l'APSA opérationnelle. L'APF n'a pas été conçue pour traiter ces objectifs à elle seule : l'APF n'est qu'un instrument au sein d'un effort international collectif. Au niveau de l'UE, d'autres outils comme l'IS, les programmes régionaux et la PSDC ont également contribué à cet effort. Néanmoins, c'est l'APF qui a été en tête des efforts de l'UE pour renforcer les capacités dans le domaine de la paix et de la sécurité, en enregistrant certains résultats remarquables au sein du DPS de l'UA, auprès de certains CER/MR et en soutien à AMISOM, tout particulièrement dans le domaine de la gestion financière. Ceci était nécessaire parce que d'autres instruments de l'UE pour le renforcement des capacités n'ont pas été utilisés dans le domaine de la paix et de la sécurité ou n'ont pas été engagés au niveau du continent.

Toutefois, pour une série de raisons, l'environnement de mise en œuvre n'a pas été propice au renforcement solide et à long terme des capacités au moyen des ressources de l'APF. Parmi ces raisons, citons la nécessité pressante de réponse à court terme de l'UA en cas de conflit armé, un manque de complémentarité entre les sources de financement de l'UE et celles extérieures à l'UE, et les contraintes pesant sur l'UA et l'UE au niveau des ressources humaines. Il y a eu un solide consensus entre les partenaires africains et de l'UE quant à la nécessité de gérer les crises majeures, en conséquence de quoi la facilitation du déploiement rapide de troupes a pris le pas (ce qui n'est guère surprenant) sur le développement des capacités nécessaires pour organiser avec efficacité les OSP et renforcer l'APSA. Ces deux dernières tâches comportent des dimensions politiques et institutionnelles complexes, nécessitant l'engagement actif des États membres africains et un niveau de soutien qui se situent hors du champ d'action de l'APF seule.

La situation est similaire sur le plan financier, où l'ambition initiale de donner à l'APF une stabilité financière à long terme n'a pas été obtenue. Malgré le fait que 765 millions d'euros ont été dépensés lors de la période 2004-2012, en pratique, les sensibilités politiques autour du financement de l'APF du côté de l'UE ont rallongé un processus décisionnel déjà bureaucratique. Cela a ralenti le versement des fonds, laissant souvent les OSP sans ressources suffisantes, tout particulièrement à la fin d'un cycle FED. De plus, même si l'UE n'a jamais été censée couvrir la totalité des besoins de financement de l'APF, certaines autres contributions internationales attendues n'ont pas vu le jour et les contributions parallèles par les États africains ont été plus faibles que prévues. Cela n'a pas seulement rendu difficile pour les États africains d'assumer un rôle significatif en tant que « partenaires » mais cela a également affaibli leur appropriation de l'APF.

Malgré ces difficultés, l'APF a été et restera dans un avenir proche l'instrument le plus important de l'UE pour constituer et soutenir les réponses africaines face aux conflits violents sur le continent. Mais l'objectif à long terme de permettre des solutions apportées par les pays africains eux-mêmes face aux crises sur le continent demeure un « chantier en cours », comme le montrent les difficultés de l'organisation de l'opération AFISMA au Mali. Même si la tâche est loin d'être achevée concernant le développement des institutions, l'UA et les organisations régionales sont sous pression et doivent assumer de nouvelles tâches, notamment sur le plan de la lutte contre le terrorisme et de la réforme du secteur de la sécurité, tâches pour lesquelles elles restent mal équipées. Cela met en évidence toute la nécessité d'un alignement entre, d'une part, les résultats stratégiques en termes de sécurité

que souhaitent les pays européens et, d'autre part, les besoins, les priorités et les capacités des partenaires africains. Pour l'APF, cela implique d'établir des priorités.

Cette évaluation fait écho à une conclusion essentielle de l'analyse à mi-parcours de 2006, à savoir que la principale question dont devrait réellement se préoccuper l'APF est le renforcement des capacités de l'APSA. Cela n'est pas fondamentalement une question de financement proprement dit, ni une question exclusivement réservée à l'APF. Il s'agit plutôt de faire en sorte que cette grande orientation stratégique de l'APF soit soutenue de manière adéquate par un programme de renforcement des capacités qui soit clair, focalisé et à long terme. Ce programme doit clairement identifier l'avantage comparatif de l'APF et les domaines dans lesquels elle doit focaliser son financement, être soutenue de manière adéquate par les États membres africains en termes de financement et d'établissement des priorités, et être soutenu correctement par l'UE au moyen d'autres outils complémentaires par rapport aux points forts de l'APF.

CONCLUSIONS

Conclusion 1 sur le partenariat et l'appropriation. *Le partenariat UE-Afrique a évolué et gagné considérablement en maturité depuis 2004, même si l'appropriation africaine de l'APF a été affaiblie par les contributions financières limitées des États africains et par l'engagement politique variable en faveur du projet de l'APSA. Il y a eu un consensus significatif entre l'UE et l'Afrique concernant la nécessité de l'APF et sa pertinence dans le contexte politique et de sécurité actuel. Néanmoins, la question de l'appropriation africaine de l'APF a un impact direct sur la réussite de la stratégie à long terme visant à rendre l'APSA opérationnelle ainsi que sur les efforts de développement de stratégies de retrait viables en ce qui concerne le soutien aux OSP. La réponse à ces questions va nécessiter une approche politique dépassant largement l'APF, mais la Facilité de soutien à la Paix en Afrique a un rôle crucial à jouer pour fixer le programme de changements à apporter.*

Conclusion 2 sur l'orientation stratégique. *L'orientation stratégique de l'APF s'est élargie depuis 2004, passant d'une focalisation sur les OSP à une vision englobant davantage le développement de l'APSA au sens large, même si cela a fortement sollicité les ressources humaines et financières de l'APF tout en mettant celle-ci sous pression puisqu'elle devait obtenir plus de résultats avec moins de ressources. L'élargissement du mandat de l'APF a permis à cet instrument de mieux refléter la nature 'globale' et 'holistique' de l'APSA, tout particulièrement ses dimensions relatives à la prévention des conflits, mais l'élargissement a également atténué la focalisation stratégique de l'APF car celle-ci a été amenée à soutenir une gamme croissante d'activités sans disposer des ressources humaines ni financières pour agir avec efficacité. Il faut donc une approche stratégique plus claire pour rendre opérationnelle l'APSA. Même si les partenaires africains de l'UE devraient assumer un rôle prépondérant dans cette tâche de planification et de priorisation stratégique, un renforcement du soutien par l'UE pourrait présenter des avantages significatifs.*

Conclusion 3 sur le développement institutionnel. *L'APF a contribué à des améliorations dans une série de fonctions au sein du DPS de l'UA et dans les départements de la paix et de la sécurité des CER/MR, tout particulièrement en termes de gestion financière, mais ces*

améliorations ont souvent été sapées par des contraintes institutionnelles plus larges échappant au mandat de l'APF. Pour être efficaces, les activités concernant la paix et la sécurité doivent être soutenues par des institutions qui le soient également. Malgré les progrès significatifs enregistrés à ce jour, tout particulièrement au niveau de l'UA, il faut renforcer davantage les institutions pour que les partenaires africains puissent utiliser efficacement les fonds de l'APF. L'UE doit faire davantage, au moyen de ses propres instruments et via des partenariats avec d'autres acteurs du développement, pour renforcer les capacités fondamentales de planification stratégique, ainsi que les ressources humaines et financières de l'UA / des CER / des MR, ce qui renforcera l'efficacité des fonctions de soutien à la paix et à la sécurité.

Conclusion 4 sur la gestion du programme. *Il existe une série de fonctions vitales de prise de décision au sein de l'UE associées à la gestion de l'APF et devant être effectuées à Bruxelles, mais les expériences de l'APF démontrent un besoin de renforcement du monitoring au niveau du programme et du soutien technique aux activités de l'APF. Dans certains contextes, un degré de transfert pourrait augmenter la réactivité de l'APF face aux besoins locaux en renforçant la communication sur les matières liées à l'APF à la fois entre Bruxelles et les Délégations de l'UE, mais également entre l'UE et l'UA / les CER / les MR. Le renforcement à long terme des capacités, tel que celui dans lequel est engagée l'APF, est un sujet politiquement sensible, complexe et "terre-à-terre" qui peut bénéficier du monitoring constant, de l'accompagnement et des connaissances locales que seuls peuvent apporter les experts sur le terrain. Mais le transfert de compétences n'est pas une panacée et il existe diverses contraintes, y compris le manque, au sein des Délégations, de personnel de l'UE ayant de l'expérience dans le domaine de la paix et de la sécurité, et il faut tenir compte de ces contraintes pour déterminer la meilleure manière d'améliorer le soutien aux activités de l'APF au niveau programme.*

Conclusion 5 sur la durabilité et l'impact. *Les acquis soutenus par l'APF, tant dans le domaine de la sécurité qu'au niveau du développement institutionnel, reposent sur des fondations fragiles à cause du manque d'investissements institutionnels complémentaires par d'autres acteurs et de la faiblesse de l'engagement politique en faveur du projet de l'APSA par les États africains. Les discussions au sujet des sources de financement alternatives et des efforts pour renforcer les contributions des États*