



The International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding

Contribution by the Government of South Sudan

March 2010



Résumé

Résumé des principales conclusions

Contexte

L'Accord de paix global (Comprehensive Peace Agreement — CPA) qui prévoit la réalisation de nombreuses tâches au cours des douze prochains mois, reste la préoccupation première de la quasi-totalité de la population. Pour le meilleur ou pour le pire, le CPA est la feuille de route que le gouvernement du Sud-Soudan, le gouvernement d'unité nationale et la communauté internationale ont entrepris de suivre pour mettre en œuvre et préserver la paix au Soudan. Toutefois, les progrès accomplis sont lents et il faudra que le gouvernement du Sud-Soudan et le gouvernement d'unité nationale continuent de centrer leur action sur le CPA durant les mois à venir.

Le gouvernement du Sud-Soudan devra relever d'immenses défis politiques en 2010 étant donné que les élections nationales, différées à deux reprises, devraient avoir lieu en avril. Par ailleurs, il est envisagé d'organiser le référendum sur le statut futur du Sud-Soudan dans les premiers mois de 2011. Tant le gouvernement du Sud-Soudan que ses partenaires au développement s'attachent à faire en sorte que ces deux événements puissent se dérouler sans incidents et que la volonté de la majorité de la population soit respectée.

Priorités du gouvernement du Sud-Soudan en matière de consolidation de la paix

Le document établi à l'issue de la première consultation fait la synthèse suivante des principales priorités du gouvernement du Sud-Soudan concernant la consolidation de la paix :

Prévenir — ou contenir — des conflits violents, le cas échéant en conduisant une intervention à la fois coercitive et politique, tout en s'attaquant aux causes des tensions latentes ;

Protéger les populations du Sud-Soudan et continuer à investir dans les grandes institutions ayant pour mission de garantir la sécurité et la liberté ;

Promouvoir des processus politiques et un dialogue local qui débouchent sur une plus grande stabilité, tant pour ce qui est des relations avec le Nord qu'au sein même du Sud-Soudan ;

Préparer le développement à plus long terme — une situation de stabilité et de sécurité peut fortement influencer sur les chances de réussite du développement économique et social tant avant les élections et le référendum qu'après 2011.

À la deuxième (et principale) réunion de consultation nationale qui s'est tenue à Juba les 24 et 25 février 2010, les participants ont élaboré un nouveau cadre définissant des priorités à court et moyen termes concernant la consolidation de la paix et le renforcement de l'État au Sud-Soudan. La plupart des participants sont convenus que dans le contexte du Sud-Soudan, il était difficile de séparer les objectifs de « paix » des objectifs de renforcement de l'État. Ce cadre est joint à l'annexe C.

Priorités du gouvernement du Sud-Soudan en matière de renforcement de l'État

Les priorités immédiates du gouvernement du Sud-Soudan concernant le renforcement de l'État sont les suivantes :

Veiller à ce que des progrès soient accomplis dans la mise en œuvre du CPA et parvenir à un accord politique satisfaisant avec le Nord, et s'assurer que des accords politiques locaux sont passés au Sud-

Soudan pour contenir, canaliser et résoudre les conflits dans toute la mesure du possible ;

Renforcer la capacité de l'État à assurer la sécurité, la justice et la primauté du droit ;

Définir les fonctions essentielles incombant à l'État et gérer les recettes d'une manière qui réponde aux attentes de la population (amélioration de la fourniture de services ainsi que de la sécurité) ; et

Favoriser le développement économique et générer des emplois.

Les quatre actions prioritaires susvisées contribuent à renforcer la légitimité de l'État émergent aux yeux de la population (cette légitimité découlant essentiellement de la qualité des processus politiques, de la reddition de comptes, de la performance et de l'autorité morale).

Le gouvernement s'efforce de s'attaquer à tous ces aspects essentiels du renforcement de l'État et de la consolidation de la paix, mais dans le cas du Sud-Soudan, le renforcement de l'État et la consolidation de la paix sont inextricablement liés.

Principaux goulets d'étranglement et problèmes rencontrés par le gouvernement et les acteurs extérieurs pour mener à bien ou soutenir les processus de consolidation de la paix et de renforcement de l'État

Il existe au Sud-Soudan un certain nombre de goulets d'étranglement et de problèmes majeurs qui font obstacle à la réalisation de progrès en matière de consolidation de la paix et de renforcement de l'État. Le gouvernement du Sud-Soudan et les partenaires au développement en sont largement d'accord. Nombre des problèmes évoqués ci-après sont sans doute bien connus d'autres gouvernements qui sont en train de reconstruire leur pays au sortir d'un conflit.

Les principaux goulets d'étranglement et problèmes à surmonter ont trait aux aspects suivants :

Processus de paix et de sécurité : mise en œuvre du CPA, spectre d'un conflit interne, soutien aux processus politiques, aux élections et au référendum, attentes des citoyens ;

Soutien international efficace aux priorités nationales touchant à la consolidation de la paix et au renforcement de l'État : soutien aux instances dirigeantes et aide à la communication stratégique, meilleur alignement du soutien des donateurs aux processus de consolidation de la paix et de renforcement de l'État, soutien au renforcement des capacités ; et

Bonne gouvernance : corruption, renforcement de la gestion des finances publiques, administration et nouveau système d'imposition.

Modalités de la planification stratégique à l'appui de la consolidation de la paix et du renforcement de l'État

Le cadre actuel de planification stratégique pour le Sud-Soudan est la somme d'éléments sans liens apparents (« disjointed incrementalism »). Il se compose d'un certain nombre de documents et de processus qui ont vu le jour au cours des cinq dernières années pour répondre aux besoins du moment. Le Sud-Soudan ne s'est pas encore doté d'un cadre de planification stratégique nationale intégrée, approuvé par le Conseil des ministres.

Toutefois, le gouvernement du Sud-Soudan œuvre à l'élaboration d'un tel cadre. En vertu du « Juba Compact » (pilier 3, action 17), il s'est engagé à produire un plan stratégique en 2010. L'objectif est d'établir un plan stratégique unique pour l'ensemble du Sud-Soudan. Ce plan doit définir le programme d'action à moyen terme du gouvernement à l'appui de la croissance et du développement, programme dicté par la nécessité de maintenir la paix et la stabilité.

Le plan offrira une base cohérente pour l'affectation des ressources publiques et des fonds alloués par les partenaires au développement. Il comportera aussi un ensemble intégré de finalités, objectifs/activités et cibles en matière de performance, et présentera des chiffres indicatifs concernant les ressources à prévoir pour les réaliser.

À l'heure actuelle, les priorités du gouvernement du Sud-Soudan en matière de planification stratégique sont énoncées dans le document intitulé « *Expenditure Priorities and Funding Needs 2008 – 2011* », qui a été établi par le ministère des Finances et de la Planification économique pour le Consortium Soudan 2008. Ce n'est ni un plan de vaste portée couvrant tous les secteurs de l'action des pouvoirs publics en faveur du développement, ni un véritable recueil d'instructions pour la conduite d'activités de consolidation de la paix et de renforcement de l'État par les acteurs publics et non publics. Ce document n'a pas été rédigé à cet effet. Il est une mise à jour des conclusions initiales de la Mission conjointe d'évaluation qui ont été formulées en 2005 et complétées peu après la signature du CPA.

Il apparaît donc que les priorités d'action sont définies dans de nombreux documents mais qu'il n'existe pas de document unique rattachant ces priorités les unes aux autres.

Expériences réussies et bonnes pratiques

Malgré les difficultés rencontrées pour mener des activités au Sud-Soudan, on y enregistre des expériences réussies. Si le gouvernement du Sud-Soudan et les subdivisions administratives du pays n'ont actuellement guère la capacité d'intervenir directement dans tout l'éventail de la prestation de services — santé, éducation, distribution d'eau et assainissement, etc. — des progrès satisfaisants ont été accomplis en ce qui concerne le développement de compétences institutionnelles clés qui permettront au pays d'assumer progressivement la responsabilité de la fourniture de services.

Les bonnes pratiques et expériences réussies mentionnées ci-après ont été relevées dans le cadre des consultations nationales :

l'organisation de conférences de réconciliation, qui a permis de réduire les risques de conflit inter-États ;

les travaux sur les problèmes de sécurité conduits en étroite collaboration par le gouvernement du Sud-Soudan, la communauté internationale et des acteurs extérieurs, qui ont aidé à ramener une paix relative dans le Western Equatoria State. Dans l'ensemble, de nets progrès ont été accomplis en ce qui concerne la transformation de l'Armée populaire de libération du Soudan (SPLA) ;

la réfection d'un certain nombre de routes de desserte, qui a permis d'accéder aux marchés ;

la mise en œuvre de programmes de santé ;

la vaccination de bétail ;

la distribution d'eau potable ;

la formation par la Mission des Nations Unies au Soudan (MINUS) du personnel d'organismes d'exécution de la loi ;

le renforcement des capacités — notamment, amélioration des compétences, formations concernant les systèmes de planification, de budgétisation et de rémunération ;

la mise à la disposition des écoles de matériaux didactiques ;

les travaux en cours sur les finances publiques, les activités des groupes de travail sur le secteur

budgétaire, le processus de préparation du budget de l'État et l'élaboration d'une politique fiscale ; et

la création du Sudan Recovery Fund (SRF).

Le gouvernement du Sud-Soudan a réussi à mettre en place les organes essentiels de l'administration dans des délais relativement courts : les bâtiments ont été rénovés, du matériel a été acheté et des liens ont été établis entre les structures administratives de base. Ce sont là des mesures capitales qui ont donné confiance aux individus dans la possibilité d'obtenir des résultats s'ils unissaient tous étroitement leurs efforts.

Principales recommandations concernant le Dialogue international

Recommandations propres au pays

Le gouvernement du Sud-Soudan a reconnu l'intérêt essentiel qu'il y a à mener des consultations bien ciblées et à *améliorer le dialogue et la communication* tant pour consolider une paix fragile que pour renforcer l'État. La mise en œuvre réussie des nouvelles approches et conceptions passera par la sensibilisation et le soutien des fonctionnaires, des acteurs de la société civile, du secteur privé, des donateurs et des autres organisations internationales. *Un débat ouvert est le meilleur moyen de mobiliser l'opinion et de générer de nouvelles idées sur les questions touchant à la consolidation de la paix et au renforcement de l'État.*

Le Dialogue national a souligné la nécessité pour le gouvernement et la communauté internationale de *conduire des consultations plus larges sur les priorités nationales*, adressant ainsi un message fort au plan aussi bien interne qu'international selon lequel les habitants du Sud-Soudan opèrent eux mêmes des choix rationnels quant au type de pays qu'ils souhaitent construire. Il faudra pour cela *utiliser le processus de planification pour centrer l'attention des pouvoirs publics et des citoyens sur un ensemble d'objectifs nationaux réalistes*, condition préalable à l'obtention du statut d'État. Une fois que les priorités nationales auront été convenues, elles devront être *diffusées*.

L'élaboration d'une vision stratégique ou d'un « programme d'action national » est un très bon moyen de présenter clairement la situation précise dans laquelle se trouve le pays et les progrès qu'il souhaite avoir accompli dans 10 ou 20 ans. Les objectifs stratégiques du Sud-Soudan peuvent paraître trop évidents pour être énoncés, mais en fait aucun document n'a été publié qui donne une vue d'ensemble du projet d'avenir à long terme du Soudan et définit les objectifs stratégiques à atteindre pour accomplir ce projet. La vision stratégique ou le programme d'action national devrait ensuite déterminer les stratégies sectorielles du gouvernement, ainsi que les politiques et programmes des différents ministères et organismes, et fournir des critères au regard desquels mesurer la performance du gouvernement. Le projet d'énoncé de vision stratégique qui a été récemment préparé doit être finalisé.

Il est recommandé que le gouvernement du Sud-Soudan collabore avec les partenaires au développement pour *établir un mécanisme de planification stratégique unique, amélioré, qui permette de définir et d'approuver plus facilement les priorités*. Mais les changements institutionnels requis à cet effet peuvent prendre de nombreuses années et il faut que les partenaires fassent montre d'une patience stratégique. Un plan dûment conçu pour soutenir cette action est nécessaire dès le début. Il importe que les ambitions tiennent compte de la réalité, que les objectifs stratégiques soient réalisables et que l'on nourrisse des attentes en conséquence.

Le désarmement des groupes armés et des civils est l'une des principales recommandations qui s'est dégagée de la Consultation. Une relance des efforts est nécessaire pour venir à bout de cette tâche particulièrement difficile. Parallèlement au désarmement, il importe au plus haut point de *créer une armée et une police professionnelles*.

L'importance de la réconciliation nationale et de la pleine représentation de l'ensemble des populations du Sud-Soudan dans la vie politique et au sein de l'administration a été reconnue de presque tous. Il est

recommandé que le gouvernement du Sud-Soudan accélère le processus de réconciliation nationale.

Aucun État ne pouvant fonctionner sans ressources, toutes les personnes consultées ont exprimé le souhait que le gouvernement fasse tout son possible pour *développer l'économie non pétrolière* de sorte que tous les citoyens puissent avoir accès à des moyens d'existence productifs.

Toutes les personnes consultées ont insisté sur la nécessité de *maintenir la pression pour faire appliquer le CPA* conjointement avec le gouvernement de Khartoum, dans la mesure du possible.

Il est également recommandé de renforcer les capacités de l'administration nationale/des comtés. *Il conviendrait que les donneurs travaillent en étroite liaison avec les institutions compétentes de l'administration centrale pour renforcer la responsabilité au niveau de l'État et améliorer la prestation de services grâce à une participation accrue des pouvoirs publics et de la collectivité.* Il s'agirait de démontrer comment un rôle plus important dévolu aux administrations locales peut contribuer à améliorer la fourniture de services et la gouvernance, et à renforcer la crédibilité et la légitimité du gouvernement. Les efforts pourraient porter principalement sur les aspects suivants :

Examiner d'une manière plus approfondie quelles sont les tâches actuelles des administrations nationale/des comtés et ce qu'elles pourraient réaliser avec un soutien international supplémentaire et des financements accrus — l'accent étant mis sur la planification et le suivi de la fourniture de services ; et

Procéder à une analyse détaillée de l'origine des crédits et de leur destination (niveau des États/comtés), des résultats obtenus et du point de vue des États et des comtés sur un certain nombre de services. L'analyse des données recueillies pourrait permettre de dégager un certain nombre de recommandations visant l'amélioration de la prestation de services et le renforcement de l'impact des fonds affectés au développement.

Recommandations et principales questions pour le Dialogue international

Les forces des Nations Unies chargées du maintien de la paix ont souvent pour tâche de concevoir et de conduire de toute urgence des opérations précoces de soutien de la paix, ce qui recouvre notamment la sûreté et la sécurité de base, la primauté du droit, le désarmement, la démobilisation et la réinsertion (DDR), la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et les programmes de déminage. Ces opérations essentielles de soutien de la paix doivent être soigneusement ordonnées dans le temps et intégrées aux autres actions stratégiques à mener à bref délai pour ramener la paix et reconstruire l'État, comme la négociation d'accords de paix locaux, la fourniture de services de base requis de toute urgence, la mise en place/le rétablissement des fonctions essentielles incombant à l'État et la promotion de la croissance économique. Il conviendrait que la stratégie clarifie les rôles et activités respectifs de l'ensemble des acteurs clés, et qu'elle donne des précisions sur l'ordonnancement indispensable des opérations dans le temps et sur la nécessité d'inscrire ces dernières dans un contexte d'appropriation nationale.

Il importe au plus haut point qu'une stratégie de construction de la paix intégrée à un stade précoce soit élaborée par l'ensemble des acteurs dès la fin du conflit. Cela aidera les parties prenantes nationales à jeter les bases d'une transition vers une paix durable. Il est impératif que toutes les actions soient intégrées, notamment les initiatives des Nations Unies et celles de l'Union africaine et d'autres organisations chargées du maintien de la paix. Cette stratégie peut faire référence aux Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) mais elle ne doit pas reposer uniquement sur ces derniers.

L'absence de vision stratégique ou de programme d'action national intégré et clairement défini porte atteinte à la capacité des pouvoirs publics de faire connaître ses politiques et programmes aux citoyens et aux partenaires internationaux, et de démontrer comment des politiques et programmes donnés constituent ensemble un tout cohérent. Faute d'un tel programme d'action, il est également difficile

d'évaluer la performance du gouvernement et de déterminer s'il a réalisé ses objectifs d'action.

L'élaboration d'une vision stratégique ou d'un « programme d'action national » est un très bon moyen de présenter clairement la situation précise dans laquelle se trouve le pays et les progrès qu'il souhaite avoir accompli dans 10 ou 20 ans. Cette vision stratégique ou ce programme d'action national devrait ensuite déterminer les stratégies sectorielles du gouvernement, ainsi que les politiques et programmes des différents ministères et organismes, et fournir des critères au regard desquels mesurer la performance du gouvernement.

Les États ne doivent pas se mentir à eux-mêmes s'agissant de leur capacité à gérer et à mettre en œuvre des programmes soutenus par les donateurs, et à progresser sur la voie de la consolidation de la paix, du renforcement de l'État et du développement à un rythme correspondant aux attentes des citoyens. Les projets à l'appui du renforcement des capacités courent de grands risques d'échec et ils ne sont en général couronnés de succès que lorsque le gouvernement hôte y souscrit sans réserve et joue un véritable rôle de chef de file.

Les initiatives concernant le renforcement des capacités doivent être élaborées conjointement avec le gouvernement du pays partenaire après avoir procédé à une évaluation des secteurs où la volonté de changement est la plus forte. Il est vain et inefficace d'établir des listes de ce que les donateurs souhaitent imposer à des organisations réticentes ou non réceptives.

Il est très difficile de renforcer la capacité de l'État à assurer la fourniture des services de base lorsque des ONG nationales et internationales se font concurrence en soumettant des projets pour obtenir des financements. De nombreuses organisations se prétendant des organisations humanitaires participent en fait, pour le compte du gouvernement, à des activités ayant quasiment pour objet le renforcement de l'État. Cela étant, l'impératif à court terme que constitue la fourniture de services de base dans le but de créer un climat de confiance et de favoriser la consolidation de la paix peut porter atteinte à l'objectif à plus long terme concernant le renforcement de la légitimité de l'État et de l'appropriation nationale.

Il importe de concevoir des projets de telle sorte que le gouvernement conserve la maîtrise de la prise de décision (respect des promesses faites aux citoyens, définition des priorités, destination principale et niveau de l'aide, et mode d'acheminement) et que les citoyens les considèrent comme étant des services du secteur public, même s'ils sont exécutés par des tiers et financés à court ou moyen terme par des donateurs extérieurs. Ces projets qui sont pour la plupart financés par des donateurs, devraient être conçus dans toute la mesure du possible comme des accords tripartites faisant intervenir, par exemple, les Nations Unies/une organisation non gouvernementale (ONG), le gouvernement et le donneur.