



# Assemblée générale Conseil économique et social

Distr. générale  
7 novembre 2001  
Français  
Original: anglais

---

**Assemblée générale**  
**Cinquante-sixième session**  
Point 12 de l'ordre du jour  
**Rapport du Conseil économique et social**

**Conseil économique et social**  
**Reprise de la session de fond de 2001**  
Point 7 de l'ordre du jour  
**Coordination, programme  
et autres questions**

## **Lettre identiques datées du 2 novembre 2001, adressées au Président de l'Assemblée générale et au Président du Conseil économique et social par le Représentant permanent des Pays-Bas**

J'ai l'honneur de vous transmettre le résumé et les conclusions d'un séminaire sur la coopération et la coordination entre les principaux organes du système des Nations Unies qui s'est tenu récemment (voir annexe).

Ce séminaire, qui était organisé par les Pays-Bas en collaboration avec l'Académie mondiale pour la paix, s'est déroulé les 19 et 20 octobre 2001 à Tarrytown (États-Unis d'Amérique). Les participants étaient les ambassadeurs auprès de l'Organisation des Nations Unies qui représentent les États membres du Conseil de sécurité, et/ou du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale.

Je vous serais obligé de bien vouloir faire distribuer la présente lettre et son annexe comme document de l'Assemblée générale, au titre du point 12 de l'ordre du jour, et comme document du Conseil économique et social, au titre du point 7 de l'ordre du jour.

L'Ambassadeur,  
Représentant permanent  
(Signé) Dirk Jan **van den Berg**



**Annexe aux lettres identiques datées du 2 novembre 2001,  
adressées au Président de l'Assemblée générale et au Président  
du Conseil économique et social par le Représentant permanent  
des Pays-Bas auprès de l'Organisation des Nations Unies**

**Le système des Nations Unies dans le nouveau millénaire :  
promotion de liens concrets et opérationnels  
pour l'instauration de la paix**

**Rapport du Séminaire de haut niveau tenu les 19 et 20 octobre 2001 à Tarrytown  
(États-Unis d'Amérique)**

**Résumé, conclusions et prochaines étapes**

**Introduction**

Les 19 et 20 octobre 2001, l'Académie mondiale pour la paix a organisé un séminaire de haut niveau, à Tarrytown, dans l'État de New York, qui a réuni 30 représentants permanents et adjoints au Conseil de sécurité et au Conseil économique et social des Nations Unies, les représentants de quelques États Membres ainsi que des hauts fonctionnaires concernés du Secrétariat pour un dîner le vendredi soir et des réunions pendant toute la journée du samedi 20 octobre. L'initiative de ce séminaire a été prise par le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas, qui a aussi eu la générosité de le financer.

Ce séminaire devait permettre de réfléchir aux rôles respectifs des principaux organes intergouvernementaux de l'Organisation des Nations Unies et à la manière de mieux les coordonner afin d'accroître l'efficacité de l'Organisation des Nations Unies dans la consolidation de la paix. À partir d'un premier document de réflexion présenté par l'Académie mondiale pour la paix, le séminaire a donné lieu à un débat enrichissant sur l'état actuel de la coordination au sein du système des Nations Unies et à une analyse de la nécessité d'améliorer la coordination entre les organes intergouvernementaux ainsi que des obstacles auxquels elle se heurte, et il a permis de dégager des propositions concrètes pour améliorer la concertation entre ces organes, et éventuellement leur coordination à l'avenir.

**Vue d'ensemble**

Les participants sont convenus que, dans le contexte actuel, les principaux volets de l'instauration de la paix étaient les suivants :

- Le caractère essentiellement interne des conflits qui ont éclaté depuis la fin de la guerre froide pose des problèmes complexes et nouveaux. Les conflits violents, en particulier les conflits internes qui ont caractérisé la dernière décennie, nécessitent qu'une action multiforme et de longue haleine soit menée sur plusieurs fronts en faveur de la paix afin de créer les conditions propices pour une paix viable et durable. Cela a contribué à brouiller la division traditionnellement établie entre deux domaines distincts, celui de la paix et de la sécurité, d'une part, et celui des questions économiques et sociales et du développement, d'autre part.
- Une coopération visant à résoudre de manière intégrée les problèmes complexes liés à la consolidation de la paix s'est instaurée entre les

intervenants sur le terrain et le Secrétariat, les fonds, les programmes et les institutions de l'ONU. Toutefois, les possibilités qu'offrent les principaux organes intergouvernementaux n'ont pas été pleinement exploitées malgré la convergence croissante de leurs programmes de travail respectifs.

- L'absence de concertation, voire de coordination, entre les organes intergouvernementaux discrédite les Membres de l'Organisation des Nations Unies et compromet sérieusement la continuité des opérations destinées à instaurer, maintenir et consolider la paix dans les zones touchées par la guerre.
- S'il ne peut exister une division du travail stricte entre les principaux organes intergouvernementaux, il est devenu urgent que les États Membres s'emploient à trouver le moyen de collaborer plus étroitement à l'instauration d'une paix d'application automatique par le biais de mesures intégrées et multiformes de consolidation de la paix.

Les participants sont également convenus de ce qui suit :

- La question de savoir comment les organes intergouvernementaux peuvent collaborer plus étroitement n'est pas nouvelle. Elle revêt toutefois de plus en plus d'urgence au moment où la consolidation de la paix est passée au tout premier plan des problèmes que connaissent les Membres de l'Organisation des Nations Unies et risque d'y rester dans l'avenir immédiat, en particulier en Afghanistan.
- Le principal obstacle auquel se heurte une intensification de la concertation, voire de la coordination, entre les principaux organes intergouvernementaux n'est pas une question de fond mais de procédure. Le fonctionnement de ces organes est caractérisé par une rigidité excessive, qui se trouve encore aggravée par des susceptibilités politiques quant au rôle et à la composition qui conviennent le mieux à chacun d'eux, ce qui va à l'encontre d'une synergie efficace.
- Les événements tragiques du 11 septembre ont toutefois profondément modifié les mentalités et amené les États Membres à se montrer disposés à coopérer largement au maintien de la paix et de la sécurité dans le monde. Les organes intergouvernementaux devraient saisir et mettre à profit cette occasion unique de travailler ensemble dans les jours et les semaines qui viennent.
- Dans la pratique, c'est le plus souvent par défaut que le Conseil de sécurité a joué un rôle de premier plan dans la consolidation de la paix, et non parce qu'il était nécessairement le mieux placé pour le faire. Le Conseil ne peut être le seul organe intergouvernemental à s'intéresser à la consolidation de la paix et ne devrait pas l'être. Le Conseil économique et social en particulier, mais aussi l'Assemblée générale ainsi que les conseils d'administration des fonds et des institutions des Nations Unies ont un rôle important à jouer. La question la plus urgente concerne la nature de leurs rôles respectifs et le moment de leurs interventions, ainsi que la manière de mieux les intégrer.
- Une concertation et une coordination informelles, ponctuelles et spécifiques entre les organes intergouvernementaux seront sans doute les plus efficaces, au moins pendant les étapes initiales de cette synergie accrue. À cette fin, plusieurs propositions ont été avancées par les participants (voir plus bas : solutions et prochaines étapes).

### **Analyse et résumé des principaux arguments**

Trois grands thèmes interdépendants se sont dégagés des débats et correspondent *grosso modo* aux rubriques ci-après : responsabilités, ressources et résultats.

#### *Responsabilités*

- Du fait que les mesures de consolidation de la paix ont été prises au coup par coup, il n'y a pas eu de claire répartition des responsabilités dans ce domaine entre les organes intergouvernementaux. L'éventail des responsabilités intergouvernementales devrait néanmoins être considéré comme formant un tout qui va, sans solution de continuité, de la planification des missions et de la définition de leurs fonctions jusqu'au maintien automatique de la paix dans une région ou un pays donnés. À cet égard, il est de la plus haute importance que les fonctions des missions comportent des objectifs clairs et des stratégies de désengagement.
- La distinction entre le maintien et la consolidation de la paix est de plus en plus floue, ce qui a entraîné des problèmes de coordination entre au moins trois niveaux d'intervenants au sein du système des Nations Unies : services extérieurs; départements et services du Secrétariat, fonds et programmes; enfin organismes intergouvernementaux. Cette situation se trouve aggravée par la multiplicité des intervenants extérieurs à l'ONU qui jouent sur le terrain un rôle tout aussi important dans la consolidation de la paix, mais dont l'action peut porter préjudice aux initiatives de l'ONU si leurs efforts ne sont pas conçus et réalisés d'un commun accord. Une coordination améliorée entre ces différents niveaux d'intervenants est indispensable pour la réussite des initiatives de paix et exige que les missions soient intégrées dans des structures concordantes et compatibles. Il incombe aussi aux organismes intergouvernementaux de formuler d'une seule voix des directives claires et une orientation stratégique en ce qui concerne les résultats souhaités des opérations de consolidation de la paix dans un contexte donné.
- Le Secrétaire général doit améliorer – imposer selon certains – la coordination depuis le haut. Au niveau de la mise en oeuvre, on a tenté d'améliorer la coordination en attribuant une plus large part de responsabilités, dans la réussite globale des missions, aux représentants spéciaux du Secrétaire général en particulier, et en renforçant le rôle des coordonnateurs résidents et des coordonnateurs humanitaires qui en dépendent. Certains participants ont proposé d'habiliter les représentants spéciaux du Secrétaire général à diriger l'exécution d'un mandat, assimilant leur rôle élargi à celui d'un « tsar » ou d'un « chef de cuisine ».
- On a pensé qu'il était capital de désigner des chefs de file pour un pays, un cas ou une question déterminés, que ce soit le Conseil de sécurité, le Conseil économique et social ou l'Assemblée générale, pour améliorer le sens des responsabilités et les résultats au Siège et, en particulier, dans les États Membres.
- À l'échelon intergouvernemental, certains participants ont pensé que le Conseil de sécurité pourrait dans la pratique prendre la direction des opérations de consolidation de la paix en permettant aux organes compétents de jouer un rôle

comparable ou adapté à leurs compétences. Cela exigerait une plus grande synergie entre le Conseil et les autres organes au premier stade de la planification d'une opération de maintien de la paix de manière à créer d'emblée les conditions nécessaires pour un transfert des responsabilités, sans solution de continuité, à d'autres organes mieux placés pour mener certaines activités de consolidation de la paix. Cela supposerait toutefois aussi plus d'efficacité et un sens accru des responsabilités au sein du Conseil.

- De nombreux participants ont aussi relevé que la consolidation de la paix exige une coordination à l'échelle de l'ensemble du système et que le Conseil économique et social pourrait avoir un important rôle à jouer parallèlement au Conseil de sécurité et éventuellement l'Assemblée générale. En particulier, les compétences du Conseil économique et social par rapport aux institutions, fonds et programmes des Nations Unies sont de la plus haute importance pour la bonne exécution de certaines tâches liées à la consolidation de la paix.
- Trois graves lacunes dans la concertation et la coordination ont été relevées, qui toutes trois contribuent à l'imperfection du sens des responsabilités. La première concerne les divergences qui existent parfois dans les instructions adressées, d'une part, par les ministères des affaires étrangères et, d'autre part, par les ministères des finances et les ministères de l'aide extérieure à leurs représentants auprès des organes de l'ONU (y compris les conseils exécutifs des institutions) et dans les institutions financières internationales à Washington. La deuxième concerne l'absence de concertation entre les organes exécutifs et le Conseil économique et social sur les questions ayant trait aux conflits. La troisième concerne la pratique établie de longue date, et pourtant satisfaisante, des consultations officieuses entre le Conseil de sécurité et les pays qui fournissent des contingents.

### **Ressources**

- Les besoins sur le terrain et les ressources que les États Membres sont prêts à offrir et en mesure d'apporter ne coïncideront jamais parfaitement, mais c'est un fait qui ne doit pas servir d'excuse à l'inaction, à l'insuccès ou au manque de planification réaliste, en particulier des mesures d'urgence, pour les opérations de paix des Nations Unies. La consolidation de la paix exige un minimum de moyens, et le Secrétariat et les États Membres portent ensemble la responsabilité de veiller à ce que les ressources absolument nécessaires pour assurer le succès des missions soient disponibles.
- En outre, on sait que les ressources sont souvent réparties de façon inégale. Cette hiérarchisation, qui a pour corollaire l'apparition de « chouchous stratégiques » et d'« orphelins », se retrouve dans tous les organes intergouvernementaux, mais est particulièrement marquée dans les travaux du Conseil de sécurité. Quoi qu'il en soit, tous les organes principaux doivent se donner des objectifs et déterminer comment les atteindre en faisant le meilleur usage possible des ressources disponibles.
- Le fait que le maintien de la paix et la consolidation de la paix, qui sont liés, soient financés l'un au moyen de contributions statutaires et l'autre au moyen de contributions volontaires entraîne des distorsions. Les composantes des missions qui sont traditionnellement considérées comme relevant du maintien de la paix sont financées au moyen de contributions statutaires, tandis que

celles qui relèvent de la consolidation de la paix, qui sont tout aussi importantes et doivent dans certains cas être mises en oeuvre simultanément, sont financées au moyen de contributions volontaires, souvent insuffisantes. C'est surtout vrai des activités de démobilisation, de démilitarisation et de réinsertion; les ressources pour la réinsertion des ex-combattants, pourtant essentielle si l'on veut éviter une reprise de la violence, font souvent défaut.

## Résultats

- C'est sur le terrain que se mesure le succès des activités de consolidation de la paix. A cet égard, tous les efforts du système des Nations Unies devraient être axés sur la contribution que chaque organisme peut apporter aux initiatives prises sur les plans local et national pour instaurer une paix durable dans un pays ou dans une région donnée.
- Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) joue un rôle important, sur le terrain, dans la consolidation de la paix. Toutefois, ses efforts ne sont pas toujours intégrés au mieux avec les initiatives d'autres organismes des Nations Unies qui visent aussi à consolider la paix. Sur le plan local, ce manque d'intégration peut avoir des conséquences imprévues qui vont parfois à l'encontre des résultats recherchés. Cela étant dit, le rôle de premier plan joué par le PNUD dans le domaine de la consolidation de la paix et le travail souvent admirable qu'il fait sur le terrain ont été largement applaudis. Les difficultés qu'il rencontre dans l'exercice de ses multiples fonctions ont également été reconnues. Ces questions présentent le plus grand intérêt pour le conseil d'administration du PNUD.
- Le Conseil de sécurité a obtenu des résultats concrets dans le domaine de la consolidation de la paix, mais il est de plus en plus débordé de travail. En outre, il n'est pas évident qu'il soit le mieux placé pour répondre, dans les domaines économique et social et sur le plan du développement, aux besoins des sociétés qui sortent d'un conflit, ou qu'il ait les moyens de poursuivre une action à long terme. Il n'est peut-être pas non plus souhaitable qu'il le fasse, dans la mesure où des crises plus urgentes réclament ou pourraient réclamer son attention.
- Au fil des ans, l'autorité du Conseil économique et social s'est érodée. Ce processus a été aggravé par le fait que les réunions du Conseil sont peu fréquentes, portent sur des questions très vastes et sont organisées de façon assez rigide, et par l'impression que donne le Conseil d'être inopérant, de compter trop de membres pour pouvoir devenir plus efficace et n'a pas le pouvoir d'action nécessaire pour obtenir des résultats. Les avantages comparatifs du Conseil économique et social sont sa capacité de combiner la recherche et la planification des politiques, d'une part, et les activités opérationnelles et la participation de la société civile, de l'autre; la coordination qu'il assure entre les organes subsidiaires et les institutions spécialisées des Nations Unies; le fait que le Comité administratif de coordination le relie à l'ensemble du système des Nations Unies; les rapports de plus en plus étroits qu'il entretient avec les institutions internationales de financement dans le cadre de l'initiative relative au financement du développement; et son rôle d'assise institutionnelle de la coordination entre les conseils d'administration des fonds et programmes des Nations Unies.

- Le Conseil économique et social pourrait tirer des enseignements utiles pour son futur rôle dans le domaine de la consolidation de la paix de certains de ses travaux antérieurs, notamment :
  - a) La création, en 1999, du Groupe consultatif ad hoc sur Haïti, en réponse à l'invitation du Conseil de sécurité de contribuer à la conception d'un programme d'appui à long terme à ce pays;
  - b) La création d'ONUSIDA, qui réunit sept fonds, organismes et programmes au sein d'un programme d'activité précis qui donne de bons résultats;
  - c) La création, à la demande du Groupe de travail spécial à composition non limitée de l'Assemblée générale chargé d'examiner les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique, du Groupe consultatif spécial pour les pays qui sortent d'un conflit.

### **Solutions et orientations**

- Les États Membres ont une occasion unique de faire progresser la question du renforcement des consultations et de la coordination entre les principaux organes intergouvernementaux du système des Nations Unies dans le domaine de la consolidation de la paix.
- Mais, de l'avis de certains participants, pour pouvoir agir plus efficacement dans ce domaine et suivre avec succès les orientations proposées ci-après, le Conseil de sécurité et, surtout, le Conseil économique et social doivent « faire leurs devoirs », c'est-à-dire faire le point de l'expérience acquise et définir les secteurs dans lesquels chacun d'entre eux pourrait apporter la contribution la plus utile.

Pour que des progrès puissent être accomplis de façon non formelle, sans qu'il faille modifier les structures instituées par la Charte des Nations Unies, il a été suggéré ce qui suit :

- Un membre du Conseil économique et social devrait être désigné pour faire office d'agent de liaison avec chaque mission et faciliter la communication avec l'ensemble des membres.
- Les présidents du Conseil de sécurité et du Conseil économique et social devraient se rencontrer de manière informelle, préalablement aux consultations, pour s'informer.
- Le Conseil économique et social devrait tenir des débats publics ou des réunions informelles (formule Arria) pour examiner la situation de pays donnés, et inviter les membres intéressés à y participer.
- Le Conseil économique et social devrait consacrer un débat de haut niveau à la consolidation de la paix.
- L'information devrait davantage être mise en commun, grâce à la présentation simultanée de rapports au Conseil économique et social et au Conseil de sécurité ou à la coordination de l'appui fonctionnel apporté au Conseil économique et social par le Département des affaires économiques et sociales.

- La participation du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale devrait être renforcée grâce à la création de groupes d'États amis ou de comités ou groupes de travail à participation réduite chargés d'examiner la situation de pays donnés et, éventuellement, certaines questions liées à la consolidation de la paix.
- Il faudrait faire davantage appel aux cellules intégrées de mission et améliorer leur fonctionnement, notamment en faisant en sorte qu'elles aient plus de contacts avec les organes intergouvernementaux et les groupes d'États de même tendance intéressés par un pays donné ou une question particulière.
- Il devrait y avoir davantage d'interaction entre les organes intergouvernementaux, en particulier le Conseil de sécurité, et les conseils d'administration, surtout aux premières étapes de la planification des missions. Le Conseil économique et social devrait chapeauter et faciliter cette interaction.
- Il faudrait renforcer la capacité de réaction des organes intergouvernementaux, en particulier le Conseil économique et social et l'Assemblée générale, c'est-à-dire leur donner les moyens de se réunir plus rapidement.

D'autres suggestions plus générales visant à favoriser une meilleure coordination ont été faites :

- L'interaction entre les organes intergouvernementaux et les organisations régionales devrait être renforcée.
- Les propositions qui ont déjà été formulées, par exemple dans le rapport du Secrétaire général sur la réforme de l'Organisation (1997) et le rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies (2000), en ce qui concerne l'amélioration de la coordination au sein du système des Nations Unies, devraient être mises en oeuvre.
- Il faudrait rendre le système des Nations Unies mieux à même de faire le bilan de ses activités et d'en tirer enseignement, notamment grâce à un meilleur système d'évaluation et à des rapports plus fréquents du Secrétaire général et du Conseil de sécurité.