



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/50/345
10 août 1995
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquantième session
Points 20, 29, 41, 46, 70, 99, 108
et 114 de l'ordre du jour provisoire*

RENFORCEMENT DE LA COORDINATION DE L'AIDE HUMANITAIRE ET DES
SECOURS EN CAS DE CATASTROPHE FOURNIS PAR L'ORGANISATION DES
NATIONS UNIES, Y COMPRIS L'ASSISTANCE ÉCONOMIQUE SPÉCIALE

CÉLÉBRATION DU CINQUANTIÈME ANNIVERSAIRE DE L'ORGANISATION
DES NATIONS UNIES

APPUI DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES AUX EFFORTS DÉPLOYÉS PAR LES
GOUVERNEMENTS POUR PROMOUVOIR ET CONSOLIDER LES DÉMOCRATIES
NOUVELLES OU RÉTABLIES

ASSISTANCE AU DÉMINAGE

DÉSARMEMENT GÉNÉRAL ET COMPLET

ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES DE DÉVELOPPEMENT

PRÉVENTION DU CRIME ET JUSTICE PÉNALE

QUESTIONS RELATIVES AUX DROITS DE L'HOMME

Lettre datée du 7 août 1995, adressée au Secrétaire général par
le Représentant permanent de l'Autriche auprès de l'Organisation
des Nations Unies

J'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint le rapport du Colloque international sur les stratégies de reconstruction après les conflits, tenu au Centre autrichien d'études pour la paix et le règlement des conflits, à Schlaining, les 23 et 24 juin 1995 (voir l'annexe).

Le Colloque était organisé par le Groupe d'appui à la reconstruction et au développement de l'Office des Nations Unies à Vienne, en coopération avec le

* A/50/150.

Centre autrichien d'études pour la paix et le règlement des conflits. Il a été financé par le Gouvernement autrichien à titre de contribution aux activités relatives au cinquantenaire de l'Organisation.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir faire distribuer le texte de la présente lettre et de son annexe comme document de l'Assemblée générale, au titre des points 20, 29, 41, 46, 70, 99, 108 et 114 de l'ordre du jour provisoire.

Le Chargé d'affaire par intérim

(Signé) Hans Peter MANZ

Annexe

RAPPORT DE SYNTHÈSE ET CONCLUSIONS DU PRÉSIDENT
DU COLLOQUE INTERNATIONAL SUR LES STRATÉGIES DE
RECONSTRUCTION APRÈS LES CONFLITS

Tenu au Centre autrichien d'études pour la paix et le
règlement des conflits, Schlaining (Autriche), 23 et
24 juin 1995

AVANT-PROPOS

1. Un Colloque international sur les stratégies de reconstruction après les conflits a été organisé à Schlaining les 23 et 24 juin 1995 au Centre autrichien d'études pour la paix et le règlement des conflits. Ce colloque, qui a été présidé par Mme Margaret Anstee, ancienne Secrétaire générale adjointe de l'ONU, a réuni des représentants des services de l'ONU chargés des affaires politiques, des affaires humanitaires et des questions de développement, des institutions spécialisées, des institutions de Bretton Woods, des pays donateurs et d'organisations non gouvernementales, ainsi que des représentants de pays en guerre.

2. L'idée de ce colloque est née du supplément à l'Agenda pour la paix, dans lequel le Secrétaire général préconisait une action concertée entre les organismes des Nations Unies, les parties à un conflit et les autres institutions appelées à jouer un rôle dans la reconstruction de tel ou tel pays. Le Colloque avait pour objet de recenser les questions pratiques et institutionnelles qui se posent dans ce type de situation.

3. Le Colloque a été organisé par le Département des services d'appui et de gestion pour le développement du Secrétariat de l'ONU, en coopération avec le Centre autrichien d'études pour la paix et le règlement des conflits. Il a été financé par le Gouvernement autrichien, qui souhaite, dans le cadre des activités organisées à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'Organisation, contribuer ainsi à définir le rôle que l'Organisation sera appelée à jouer au cours des 25 prochaines années. L'ordre du jour du Colloque a été établi en février 1995 lors de réunions du Comité d'organisation du Comité administratif de coordination (CAC), à l'issue d'une large consultation auprès des institutions et organismes des Nations Unies intéressés.

4. Les travaux se sont ouverts sur un message de M. Ji Chaozhu, Secrétaire général adjoint aux services d'appui et de gestion pour le développement, qui a fait observer que la prolifération sans précédent des conflits internes à laquelle on assistait était due à des dysfonctionnements structurels aux niveaux économique et social, et à une crise des institutions. Le Secrétaire général avait d'ailleurs souligné dans l'Agenda pour la paix que "pour asseoir la paix ainsi recouvrée sur des bases durables, [il fallait] que l'on s'attaque résolument, en coopération, aux causes économiques, sociales et culturelles et humanitaires du problème". Malheureusement, en raison du manque de ressources, les interventions postconflit visent généralement à parer aux effets immédiats de la crise, plutôt qu'à rechercher des solutions à long terme, viables, et qui prennent en compte toutes les dimensions du problème. M. Alvaro de Soto,

/...

Sous-Secrétaire général aux affaires politiques, a souligné que la consolidation de la paix après les conflits ayant pour objet d'empêcher la reprise des hostilités, il était essentiel d'aller au-delà du simple règlement des différends et de rechercher des solutions durables. Il s'agissait là d'une tâche essentiellement politique qui exigeait un véritable talent de "bâtitteur". Mme Olubanke King-Akerele, Directrice générale de l'ONUDI, a fait observer qu'une action au coup par coup était inévitablement vouée à l'échec et se solderait par un gaspillage d'efforts et de ressources financières. Les représentants de 24 organismes des Nations Unies ont exprimé leurs vues sur les principales questions qui se posent dans le cadre de la reconstruction après les conflits. Ils sont convenus que, pour élaborer une approche intégrée à l'échelle du système permettant de faire face à ce genre de situation, il serait très utile de mettre en place un cadre stratégique combinant les aspects politiques, humanitaires, économiques et sociaux de l'action à mener.

5. Le présent document sera communiqué au Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations du CAC, au Comité permanent interorganisations pour la coordination de l'assistance humanitaire et au groupe de travail officieux à composition non limitée de l'Assemblée générale sur l'Agenda pour la paix.

6. Les idées et les recommandations formulées dans le présent document serviront de point de départ pour définir avec précision le rôle du système des Nations Unies dans la reconstruction après les conflits et prendre les dispositions permettant de réagir promptement, efficacement et, surtout, de façon coordonnée à de telles situations.

RAPPORT DE SYNTHÈSE ET CONCLUSIONS DU PRÉSIDENT

7. Le Colloque s'est tenu dans un cadre agréable et paisible, qui se prêtait remarquablement bien à des échanges de vues francs et spontanés, d'autant plus que les participants étaient convenus de ne pas suivre la procédure établie, qui veut que chaque organisme expose sa position officielle. Les participants se sont mis d'accord pour ne pas présenter oralement les interventions qu'ils avaient préparées, ces documents devant simplement servir de référence. Ils ont donc décidé de ne pas s'embarasser des formalités d'usage et de parler à titre individuel de la problématique de la consolidation de la paix après les conflits, étant entendu que la règle de Chatham House s'appliquerait et que les opinions exprimées seraient consignées sans qu'il soit fait mention de l'auteur. Le résultat a été un jour et demi d'intense "remue-méninges", d'un débat fécond et constructif où la langue de bois était quasiment absente. De plus, la présence de représentants de plusieurs gouvernements, ainsi que d'organisations non gouvernementales, d'universités et d'instituts de recherche, a sensiblement contribué à donner au Colloque une dimension globale et objective.

8. Au début de chaque séance, deux ou trois participants ont exposé brièvement le point de l'ordre du jour à l'examen, en guise d'introduction au débat général.

9. Le présent rapport de synthèse n'est pas un texte adopté par la réunion, mais reprend ce qui, de l'avis du Président, constitue les principales observations et conclusions de la réunion. Étant donné l'unité de vues qui

s'est dégagée, on peut espérer que le texte ci-après rend fidèlement compte de la teneur des débats, mais son contenu n'engage que son auteur.

10. Le thème central du Colloque, la reconstruction postconflit, a été abordé sous quatre angles : 1) questions stratégiques; 2) besoins et moyens; 3) plan directeur intégré pour la reconstruction après les conflits; 4) mobilisation des ressources. Lors de la séance finale, les participants ont passé en revue les principales conclusions et recommandations. Les quatre sujets étant étroitement liés, certains thèmes ont ponctué les débats, ce qui a conduit à un brassage d'idées très fécond.

Questions stratégiques

11. La multitude de conflits et le chaos qui ont suivi la fin de la guerre froide, mettant à rude épreuve la communauté internationale en général et les organismes des Nations Unies en particulier, exigent que l'on accorde une attention spéciale aux besoins particuliers qu'engendrent les situations de ce type, qui, de par leurs caractéristiques propres, se distinguent des problèmes de développement classiques.

12. Une fois que la paix est revenue dans un pays ou que l'ordre y a été rétabli à la suite d'une période particulièrement instable, le but premier de la communauté internationale devrait être d'aider le pays à faire en sorte que les affrontements et les troubles ne reprennent pas. C'est là le premier objectif à atteindre, qui passe avant toute autre considération, qu'il s'agisse des secours, du relèvement du pays ou de la relance économique. Il faut donc mettre en place des filières permettant aux ex-combattants et à d'autres groupes marginalisés de se réinsérer dans la vie civile et encourager une conduite avisée des affaires publiques, notamment grâce à la mise en place d'un appareil judiciaire légitime et d'institutions démocratiques propres à décourager ceux qui pourraient être tentés de recourir à la violence. On peut également être amené à intervenir massivement dans des domaines qui ne font pas habituellement partie des programmes de développement, le déminage étant un bon exemple de ce type d'intervention.

13. Les sociétés qui viennent de sortir d'une guerre ou d'une crise aiguë n'ont pas les mêmes besoins, sur le plan qualitatif, que les sociétés stables. Il faut donc redéfinir les priorités, voire en adopter de nouvelles. L'élaboration d'un cadre pour l'assistance est essentiellement une tâche politique, même si, pour la mener à bien, on doit recourir à un large éventail d'instruments et de connaissances techniques provenant de tous les organismes des Nations Unies, des gouvernements et des ONG.

14. Ce qui détermine le caractère politique de l'exercice, c'est bien sûr son objectif premier, qui est d'empêcher tout retour à la violence au cours de la période délicate qui suit immédiatement le conflit ou le chaos. Dans presque tous les cas, il s'ensuit que l'ordre des priorités et la répartition des ressources diffèrent sensiblement de celles généralement applicables dans les situations de développement non liées à la consolidation de la paix. Étant donné l'importance de l'enjeu, il importe au plus haut point que les activités et programmes soient adoptés en fonction de cet objectif premier et que soit élaboré un cadre spécifiquement conçu pour la période de transition. Le

Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, que le rétablissement de la paix intéresse au premier chef, devrait jouer un rôle central dans l'élaboration de ce cadre, avec le concours de toutes les parties intéressées.

15. La question de l'intégration, qui a ponctué tout le débat, concerne de nombreux aspects du processus. En période de consolidation de la paix après un conflit, il convient de répondre aux besoins du pays de façon globale, en faisant appel à toutes les parties intéressées, à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières. Étant donné le caractère polycentrique du système des Nations Unies, où l'intégration de l'action prime sur la coordination au sens étroit du terme, cet objectif tient de la gageure. Il est d'autant plus important d'assurer une direction ferme et efficace tant au Siège, où sont définies les politiques, que sur le terrain, où sont exécutés les programmes. Il faut également veiller à ce que les diverses phases du processus – secours d'urgence, relèvement et reconstruction – se succèdent sans heurt, jusqu'à ce que le pays puisse reprendre ses activités normales de développement, une fois que la paix aura été consolidée et le relèvement bien engagé.

16. Pour qu'un retour à la normale soit possible, il faut identifier les causes profondes du conflit et s'y attaquer, si l'on ne veut pas tomber dans le piège de la solution purement palliative. On a admis qu'il s'agissait là d'un objectif ambitieux, mais l'on a estimé qu'il était indispensable de tenter de l'atteindre, même si ce n'était pas seulement l'affaire des organismes des Nations Unies. En fait, le système des Nations Unies, tout en chapeautant les activités de consolidation de la paix après les conflits, devrait évaluer de façon réaliste la nature et la portée du soutien qu'il est en mesure d'apporter et encourager activement la participation de tous ceux qui peuvent contribuer au processus, en particulier dans le pays intéressé. Les initiatives locales, quelles qu'en soient la nature et la portée, sont en effet essentielles au succès de l'opération.

17. Il faut également s'efforcer de donner un "visage humain" au processus, en mettant l'accent, dans les programmes de reconstruction, sur les aspects relatifs à l'équité, à la responsabilisation et à la réconciliation des populations locales. Dans le même ordre d'idées, étant donné la durée du processus, il est impératif de s'assurer et de conserver l'appui du public en obtenant immédiatement des résultats visibles qui permettent d'améliorer le sort et la vie quotidienne des populations que la guerre accable depuis longtemps et qui, selon toute probabilité, auront des attentes démesurées en ce qui concerne le "dividende de la paix".

18. Après les conflits, la confusion est souvent à son comble. Les particuliers essaient de faire face et de survivre – le marché noir est chose courante. Les sans-abri, les personnes déplacées, les familles séparées, les veuves, les orphelins et les blessés et invalides de guerre se comptent par centaines de milliers. Il arrive que le gouvernement en place soit instable, non représentatif ou simplement incapable de faire face, les institutions et infrastructures ayant été détruites et la main-d'oeuvre qualifiée ayant quitté le pays. De surcroît, il peut arriver que certaines zones du pays soient encore en proie à la guerre ou que la communauté internationale soit appelée à venir en aide à des populations ou à des régions qui échappent au contrôle du gouvernement. En pareil cas, les organismes des Nations Unies doivent trouver

le moyen de contribuer au rétablissement d'une société civile en s'écartant au besoin de la pratique établie qui veut que le gouvernement central soit le seul interlocuteur. Il est aussi important de rétablir la confiance, l'état de droit et le respect des droits de l'homme que de reconstruire les infrastructures.

Besoins et moyens

19. Dans le cadre des efforts visant à faire en sorte que le système des Nations Unies soit prêt à intervenir en matière de consolidation de la paix après les conflits, il est impératif de constituer un répertoire des moyens dont il dispose dans les différents domaines où il peut être appelé à prêter assistance. Le Colloque a examiné à ce sujet deux documents : une proposition de matrice faisant état des moyens dont disposent les principaux organismes des Nations Unies qui interviennent aux différents stades (secours d'urgence, relèvement et reconstruction) et un Inventaire des activités de consolidation de la paix après les conflits, préparé par l'Équipe spéciale des Nations Unies sur la consolidation de la paix après les conflits.

20. L'examen du projet de matrice n'a pas permis de se prononcer en sa faveur. Les participants ont estimé en général qu'il ne tenait pas suffisamment compte des problèmes complexes inhérents aux situations postconflit, de la nécessité de prendre en considération la diversité des conditions locales, ni du fait que les différentes étapes du processus ne sont pas successives mais simultanées et appellent donc une interaction entre les différents éléments. Sur ce dernier point, on s'est accordé à reconnaître que le terme "continuum", qui était souvent utilisé, ne correspondait pas rigoureusement à la réalité et qu'il convenait de l'écarter. D'autres agencements ont été proposés, mais à l'évidence, il fallait approfondir cette question et, vu la complexité du processus de consolidation de la paix et les énormes différences qu'il peut y avoir d'un pays à l'autre, une matrice englobant toutes les situations pourrait bien s'avérer irréalisable.

21. L'Inventaire des activités de consolidation de la paix a été jugé très utile, en particulier pour les négociations entre l'ONU et les gouvernements, et l'on s'est accordé à penser qu'il faudrait l'étendre au plus tôt à l'ensemble des organisations du système. Un certain nombre de participants ont souligné que l'état des moyens disponibles devait reposer sur une évaluation objective, et non être simplement l'expression d'aspirations ou de vœux pieux. Dans le même ordre d'idées, il fallait aussi définir les domaines indispensables à la consolidation de la paix après les conflits mais dans lesquels le système des Nations Unies ne possède pas les capacités voulues. Il fallait également admettre que dans certains cas, l'ONU ne devrait pas intervenir du tout lorsqu'elle n'avait pas vraiment les moyens de faire évoluer les choses. Étant donné la vaste gamme des moyens nécessaires, il importait de former des partenariats stratégiques, particulièrement entre l'ONU et les organisations non gouvernementales donatrices, d'une part, et le gouvernement et les collectivités locales du pays touché, d'autre part. De tels partenariats pourraient contribuer à assurer la viabilité des actions menées au lendemain des conflits et la contribution de l'ONU à ces dernières. Il faudrait aussi mettre en place des équipes interinstitutions au sein du système des Nations Unies.

22. Tous les organismes des Nations Unies devraient veiller plus systématiquement à tirer les enseignements de l'expérience et à mettre ces derniers en pratique.

Un plan directeur intégré pour la reconstruction après les conflits

23. Le Colloque était saisi d'une étude technique énonçant les modalités d'un plan stratégique de reconstruction et de développement après les conflits, mais les débats ont eu une portée plus large. On s'est accordé à penser que toute opération de consolidation de la paix devait s'inscrire dans un cadre stratégique global, à caractère essentiellement politique – une stratégie macropolitique, qui, même si elle tenait nécessairement compte de la conjoncture et des orientations macro-économiques du pays, n'en est pas moins fondamentalement différente d'un plan de développement classique. Ce plan directeur devait prévoir une assistance technique, en veillant à faire démarrer celle-ci dès la période critique qui suit immédiatement la fin des hostilités et une aide financière. On a beaucoup insisté sur le fait que le facteur temps était crucial et que, pour réussir, le plan directeur devait être préparé aussitôt que possible et, pourvu que la nature du conflit le permette, sans attendre la fin des opérations de maintien de la paix. Il devait être fondé sur une évaluation rapide des dommages matériels, sociaux, économiques et institutionnels, ainsi que des besoins immédiats.

24. Le plan directeur ne devait pas être en quelque sorte "plaqué" sur le pays, mais devait consister dans sa propre stratégie de reconstruction. Il devait être établi en tenant compte des spécificités propres du pays, adapté en fonction des données disponibles et des moyens dont il disposait pour l'appliquer, et élaboré en coopération très étroite entre les acteurs nationaux et internationaux intéressés. L'ampleur de la participation internationale varierait beaucoup d'un pays à l'autre, selon la gravité du conflit et le degré de destruction et de désorganisation en résultant pour le pays. Dans les cas graves, il pouvait s'avérer nécessaire de fournir un appui institutionnel aux autorités pour préparer le plan. Un horizon mobile permettrait de donner à ce plan la souplesse indispensable. Le plan devait être de durée limitée mais, selon les circonstances, il pouvait porter sur plusieurs années et prendre fin dès que le pays était à même d'accéder aux filières habituelles de l'assistance internationale (mécanismes de groupe consultatif ou de table ronde, par exemple).

25. Il devait être multisectoriel, mais devait aussi former un tout cohérent. Tous les éléments intéressés des organismes des Nations Unies devaient prendre part à sa préparation et prêter leur concours, en fonction de leurs moyens, sur les points relevant de leurs mandats respectifs de façon à se sentir à l'aise dans ce cadre et à opérer en terrain connu. D'autre part, il importait que le plan ne consiste pas seulement en un montage de propositions des organismes et de leurs projets favoris, mais bien en une véritable synthèse des besoins les plus urgents du pays, qui soit établie avec objectivité et à laquelle les divers organismes des Nations Unies contribuent selon leurs mandats et leurs moyens. Pour assurer une intervention optimale et intégrée de la communauté internationale, tous les acteurs extérieurs compétents devaient aussi être associés à la phase de préparation. Il s'agirait de mettre en place un cadre général de l'action non seulement du système des Nations Unies, mais aussi de

tous les autres donateurs internationaux, permettant une intervention internationale intégrée fondée sur une évaluation intégrée des besoins du pays, ce qui réduirait au minimum les doubles emplois et assurerait l'utilisation optimale des ressources, tant locales qu'extérieures.

26. Un facteur de réussite décisif était de coordonner étroitement l'action des responsables chargés de définir les orientations tout en déléguant au maximum au terrain le soin de préparer concrètement le plan directeur et de le mettre en oeuvre. À ce propos, les participants ont souligné une fois de plus qu'il était indispensable que le Secrétaire général prenne la direction du processus durant cette phase critique. Au plan national, vu le caractère politique et l'importance de cette période de transition (avant que les activités de développement normales puissent reprendre), la conduite des opérations devait être confiée au Représentant spécial du Secrétaire général, s'il était toujours sur place. À défaut, le coordonnateur résident du Programme des Nations Unies pour le développement pourrait assumer ces fonctions, dont il faudrait cependant bien faire ressortir la spécificité foncière. Idéalement, le document stratégique devrait s'articuler comme suit :

a) Cadre politique – Organisation politique générale pour le maintien de la paix : conduite des affaires publiques, édification de la nation, institutions démocratiques, droits de l'homme;

b) Cadre macro-économique – Conditions socio-économiques dans lesquelles la reconstruction devra s'opérer, y compris les problèmes de ressources économiques, financières et humaines, et les possibilités qui s'offrent en la matière;

c) Priorités, objectifs et programme – Les projets devraient privilégier les éléments suivants :

- i) Activités stratégiques portant sur les causes profondes et les conséquences les plus graves du conflit et destinées à promouvoir le maintien de la paix et à instaurer la confiance;
- ii) Assistance rapide aux secteurs les plus touchés ou perturbés (par exemple, reconstruction urbaine, démobilisation, déminage, logement, développement communautaire, réparation des infrastructures);
- iii) Relance de la production et rétablissement du potentiel économique (par exemple, grâce à la fourniture de semences, d'engrais, d'équipements agricoles et de carburant pour l'agriculture, et de matières premières, d'infrastructures et de moyens de transport pour l'industrie et le commerce);
- iv) Relèvement des services sociaux, d'éducation, de santé, de distribution d'eau et d'hygiène de base;
- v) Renforcement des institutions démocratiques, des pouvoirs publics et de la justice pénale;

- vi) Prise en considération des besoins des groupes vulnérables (orphelins, veuves de guerre, handicapés) et des anciens combattants, et notamment réunion des familles;
 - vii) Création d'emplois et activités rémunératrices;
 - viii) Mise à profit maximum des ressources humaines, des matériaux de construction et des structures institutionnelles et sociales locales dans le but de relancer l'économie et de limiter les importations de biens et de services;
- d) Incidences financières – Ressources disponibles dans le pays, déficits de financement, nature de l'aide demandée à la communauté internationale;
- e) Exécution – En tenant compte de tous les acteurs, nationaux ou internationaux, publics ou privés, ONG, etc., déterminer qui fait quoi (y compris les activités de coordination, où et quand);
- f) Procédure d'évaluation et le suivi – Mise en place de jalons et de procédures pour évaluer les progrès accomplis et affiner la stratégie en fonction des résultats obtenus.

27. Le cadre stratégique devrait tenir compte du fait que les donateurs ont coutume d'accorder leur aide avant tout aux pays appliquant une politique économique appropriée. Néanmoins, la priorité absolue au lendemain d'un conflit devant être d'empêcher la reprise des hostilités, il fallait laisser au pays une marge de manoeuvre appropriée pour élaborer et appliquer ses politiques macro-économiques.

28. S'il a été jugé important de définir les buts immédiats, les priorités, les groupes visés et les objectifs généraux, on s'est accordé à reconnaître que toute rigidité serait à proscrire, les situations postconflit étant fondamentalement mouvantes et susceptibles d'évoluer. Le plan directeur constituerait donc le cadre général stratégique, mais l'exécution devrait allier pragmatisme et sens tactique et être à même de répondre rapidement à l'apparition de besoins nouveaux. Il fallait mobiliser au maximum les ressources humaines dans le pays lui-même, et en particulier au sein des collectivités locales et des autres forces vives de la société. Cela permettrait tout à la fois d'instaurer la confiance entre les communautés, garantirait que les programmes et projets peuvent être gérés et poursuivis par les institutions locales et écarterait le risque de voir s'installer une "culture de la dépendance". Un effort devait également être fait pour juguler le marché noir, la réalisation de bénéfices excessifs sur l'effort de reconstruction et, de façon générale, les agissements illégaux.

Mobilisation des ressources

29. Quel que soit le soin avec lequel il aura été établi, le schéma stratégique ne pourra être mis en oeuvre comme il convient qu'à la condition que les ressources puissent être mobilisées rapidement. Même si l'on tire, comme on le doit, tout le parti des capacités financières et humaines du pays dans lequel se déroulent les opérations de consolidation de la paix après les conflits (facteur

qui variera grandement d'un pays à l'autre), les ressources seront inévitablement bien inférieures aux besoins et il faudra faire appel à des sources extérieures. Dans les pays où les dévastations de la guerre viennent s'ajouter à une pauvreté endémique, cet écart sera particulièrement large. La consolidation de la paix après les conflits est une notion nouvelle encore peu connue, et le Colloque a constaté que la mobilisation des ressources voulues sera extrêmement difficile à un moment où seule l'aide à vocation humanitaire semble susciter un écho favorable chez les donateurs et où les apports financiers à la coopération pour le développement sont en régression. Des mesures audacieuses et novatrices s'imposent pour sensibiliser les donateurs internationaux à l'importance essentielle de ces besoins.

30. Il conviendra en conséquence d'entreprendre un effort majeur auprès des donateurs pour leur faire prendre conscience que les activités de consolidation de la paix ne consistent pas seulement à faire oeuvre charitable mais qu'elles sont bel et bien liées à leurs intérêts fondamentaux. On soulignera à cet égard les coûts, financiers et humains, d'une éventuelle reprise des hostilités, qui appellerait une nouvelle action internationale de maintien de la paix, et on insistera sur les avantages que les donateurs retireront d'un retour à la vie normale – amélioration des échanges, investissements rentables. Il pourra également s'avérer utile de leur rappeler les conséquences des situations d'instabilité prolongée, comme les énormes mouvements de réfugiés et l'accroissement du nombre des immigrants qui, fuyant des sociétés déchirées par la guerre, chercheront souvent à trouver refuge auprès de pays développés.

31. Il conviendra également de souligner auprès des donateurs que l'action à entreprendre pour remédier aux conséquences d'un conflit est d'une nature particulière, et particulièrement délicate en ce qu'ils devront accepter qu'elle comporte un élément de risque et que les conditions souvent appliquées à l'assistance au développement ne lui conviennent pas. Parce qu'elles sont complexes et imprévisibles, les activités de consolidation de la paix appellent une souplesse plus grande de la part des donateurs aussi bien que du système des Nations Unies. Les donateurs devront par ailleurs renforcer la coordination de leurs activités et, à cet égard, être disposés à oeuvrer dans le cadre d'une stratégie d'ensemble mise au point sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, recevant par là une assurance non négligeable que les ressources qu'ils auront fournies seront utilisées au mieux.

32. Si l'Organisation des Nations Unies veut que sa voix soit entendue et que ses appels de fonds reçoivent l'accueil qu'elle en attend, elle doit donner d'elle une image crédible qui la conduira à s'attacher à un certain nombre de facteurs. En premier lieu et avant tout, il doit être bien établi que l'ONU "s'exprime d'une seule voix" – il est essentiel à cet égard que l'autorité du Secrétaire général apparaisse au vu et au su de tous, qu'elle soit clairement reconnue et acceptée par les autres éléments du système impliqués et que le cadre stratégique présenté à la collectivité des donateurs en témoigne. Le fait que les divers éléments du système se trouvent sous une direction bien définie et reconnue aussi bien en matière d'opérations sur le terrain que d'application des politiques pourra également contribuer à établir la crédibilité de l'Organisation. Le sentiment d'urgence n'est pas moins important et il faut que les délais soient réduits au minimum : le système des Nations Unies, dans tous les éléments qui le composent, doit montrer qu'il agit avec une diligence que ne

connaissent pas toujours les activités ordinaires de développement. De la même manière, les annonces de contributions doivent donner lieu sans tarder à des engagements définitifs, et les donateurs ne doivent pas différer les décaissements de fonds; la pratique actuelle qui consiste à présenter les rapports et les budgets sur une base annuelle est source de longs délais et doit être réexaminée.

33. Pour assurer la crédibilité des appels de fonds, un autre facteur important tient au contenu même du cadre stratégique, qui doit mettre en évidence et sans ambiguïté qu'il énonce véritablement les besoins intégrés d'un pays donné, et qu'il ne se borne pas à énumérer des programmes et des projets disparates, que tel ou tel organe voudra bien entreprendre séparément. La proposition de financement doit elle aussi faire preuve de réalisme dans ses estimations des réalisations attendues, du calendrier des différentes phases des opérations et du montant des ressources nécessaires, qu'il s'agisse des ressources à réunir dans le pays concerné ou des ressources qui proviendront de sources extérieures. Il est important de bien montrer qu'il sera fait appel, dans toute la mesure du possible, aux capacités – physiques, financières et humaines (y compris des spécialistes que l'on pourrait trouver parmi les personnes déplacées) – ayant survécu à la guerre, qui pourront concourir à la reconstruction du pays. Il est par ailleurs judicieux que le schéma stratégique indique que les mesures proposées viendront renforcer les institutions gouvernementales et qu'elles respecteront la souveraineté de l'État intéressé.

34. Dans sa forme traditionnelle, l'appel interorganisations aux sources extérieures n'a pas toujours donné les résultats les plus probants. Les participants ont avancé d'autres formules, sans toutefois parvenir à une conclusion définitive. Il a été souligné que, dans certains cas, un donateur important, s'intéressant particulièrement à un pays donné, pourrait utilement prendre la tête des opérations. D'une manière générale, toutefois, le sentiment a été que la réussite d'un appel de fonds dépendait de l'action directe du Secrétaire général. Les ONG pouvaient elles aussi intervenir dans cette tâche cruciale et difficile.

35. Les sources de financement extérieures auxquelles il avait été fait appel dans le passé étaient devenues moins nombreuses, et le montant des ressources allouées avait lui-même accusé un net fléchissement, de sorte que le besoin s'imposait de trouver de nouvelles sources. Le PNUD avait déjà revu sa politique en matière de financement et disposait d'un nouveau mécanisme chargé de prêter une assistance à la consolidation de la paix après les conflits. D'autres organismes des Nations Unies devraient étudier la possibilité de faire de même en élaborant des plans et des budgets applicables en cas d'imprévu, qui leur permettraient d'intervenir rapidement. L'idée a été également émise que, étant donné la nature particulière des activités de consolidation de la paix, leur caractère politique et leurs liens étroits avec les activités de maintien de la paix, et parce qu'elles constituent un processus essentiel de suivi indispensable au redressement et au maintien des efforts internationaux déjà déployés, certains aspects au moins, tel le maintien de la paix, pourraient être financés par les budgets ordinaires (cela pourrait s'appliquer notamment à la mise au point du schéma stratégique lui-même ou au déminage, opération qui ne suscite pas facilement l'intérêt des donateurs). Les participants, y compris les représentants de pays donateurs, se sont également déclarés préoccupés que

le financement provienne presque toujours des crédits alloués à l'aide : en réalité il ne manquait pas d'arguments pour que l'on fasse appel à d'autres budgets que les budgets consacrés aux opérations liées à la paix, par exemple les budgets de la défense.

36. Enfin, si l'on voulait que les promesses d'assistance se concrétisent dans les faits, il convenait d'instituer un mécanisme officiel chargé de suivre l'assistance effective des donateurs. Un tel mécanisme pourrait également transmettre des données sur l'état d'avancement des opérations, en assurant le suivi de la situation au niveau du pays, et de la sorte soutenir l'intérêt des donateurs. À cette fin, comme à d'autres fins de portée plus générale, on a jugé indispensable de mettre au point un système informatisé se rapportant aux activités de reconstruction faisant suite aux conflits, qui exploiterait les possibilités énormes d'Internet et les possibilités offertes par les systèmes d'information géographique en matière de cartographie.

Aller de l'avant

37. Le Colloque a atteint son objectif qui était d'énoncer des propositions concrètes et pratiques en vue d'une action efficace du système des Nations Unies. Toutefois, ces conclusions doivent être développées plus avant et déboucher sur l'action et dans les meilleurs délais, si l'Organisation doit se préparer comme il convient aux défis qui l'attendent sur la voie du relèvement après un conflit.

38. La tâche appelle une action à de nombreux niveaux. Le présent rapport et les documents qui y sont annexés seront présentés au Comité permanent interorganisations de la coordination de l'aide humanitaire du CCPOQ, et au Groupe de travail officieux à participation non limitée de l'Assemblée générale sur l'Agenda pour la paix. Il faut toutefois aller plus loin que de présenter des rapports à des organes essentiellement délibérants, et un certain nombre de mesures décisives doivent être prises sans délai. Il est à espérer que toutes les parties intéressées – le système des Nations Unies, les gouvernements, les ONG – voudront bien analyser ce rapport en vue de déterminer les mesures qu'elles pourraient prendre immédiatement. À titre d'illustration uniquement, le Président suggère qu'il pourrait s'agir de quelques-unes des mesures suivantes :

- a) Secrétaire général et Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies :

Étant donné la nature politique de l'opération et son lien étroit avec le maintien de la paix, essentiellement :

- Attribuer la responsabilité de la reconstruction et de la consolidation de la paix après les conflits à un centre de coordination au Siège de l'Organisation et définir ses fonctions;
- Élaborer des critères et des directives opérationnelles concernant le rôle du système des Nations Unies dans la reconstruction de la paix après les conflits afin de garantir une action cohérente;

- Envisager de nouvelles sources de financement pour certains aspects de la reconstruction de la paix – par exemple créer un fonds spécial ou utiliser les quotes-parts;
- Terminer dès que possible l'inventaire des activités de consolidation de la paix après les conflits;
- Mettre au point des systèmes d'information complets;

b) Organismes et institutions spécialisées des Nations Unies :

Garantir une intervention plus rapide pour le relèvement après les conflits en :

- Mettant en place un centre de liaison;
- Élaborant des plans d'action et des projets de budget;
- Dressant des listes de fonctionnaires ayant l'expérience requise, qui pourraient être rapidement détachés pour apporter leur contribution dans des cas précis;

c) Gouvernements donateurs :

- Étudier les moyens de répondre efficacement et rapidement aux besoins en matière de relèvement après les conflits (y compris de nouvelles sources et méthodes de financement, des contributions en nature, de nouvelles formes de partenariat avec d'autres acteurs), dans le cadre général de l'ONU, afin d'éviter tout double emploi et de garantir une utilisation optimale des ressources;
- Dresser des listes de personnes expérimentées, de matériel, de services, de transport, etc. qui pourraient être rapidement fournis (les contributions "en nature" de matériel, etc., pourraient prendre la forme de prêts);

d) Organisations non gouvernementales :

- Étudier les moyens permettant de répondre efficacement et rapidement aux besoins en matière de relèvement après les conflits;
- Étudier de nouvelles formes de partenariat et de collaboration avec l'Organisation des Nations Unies afin de favoriser l'utilisation harmonieuse et complémentaire des ressources et des expériences respectives.

39. S'il est vrai que la communauté internationale doit mener une action énergique et concertée pour que le relèvement après les conflits soit efficace, cette action ne pourra être couronnée de succès sans un effort considérable de la part des habitants et des pouvoirs publics du pays touché par la guerre. Ce sont les peuples vivant dans les pays dévastés par la guerre, dont les dirigeants doivent prôner la tolérance, le pardon et la coopération, qui se

trouvent au coeur des initiatives visant à stimuler et soutenir la reprise économique et le renforcement de la paix. La formation de gouvernements de réconciliation et d'unité nationale, rassemblant des représentants de tous les groupes qui souhaitent travailler ensemble pour la reconstruction économique et sociale, peut contribuer beaucoup à la consolidation de la paix. Il importe également que tous les grands groupes politiques soutiennent des programmes de relance durable et qu'un effort délibéré soit fait pour mener des politiques de consensus au cours de la période de grande pénurie et de difficultés qui suit les conflits.

40. Le temps est surtout venu pour tous de travailler ensemble en harmonie, alors que la société s'emploie à transformer "les épées en hoyaux".

Annexe I

LISTE DES PARTICIPANTS

Mme Margaret Anstee
Présidente du colloque
Ancienne Représentante spéciale du Secrétaire
général pour l'Angola

Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies

M. Alvaro de Soto
Sous-Secrétaire général
Département des affaires politiques

M. Guido Bertucci
Directeur
Division de l'administration publique et de la
gestion du développement
Département des services d'appui et de gestion
pour le développement

M. Peter Gudgeon
Conseiller technique principal
Département des services d'appui et de gestion
pour le développement

M. Ed Tsui
Chef du Bureau du Secrétaire général adjoint
Département des affaires humanitaires

Mme Graciana del Castillo
Administratrice hors classe
Département de l'information économique et
sociale et de l'analyse des politiques

M. Gerard Fischer
Administrateur hors classe chargé des affaires
économiques
Division des pays les moins avancés, des pays
insulaires en développement et des pays sans
littoral en développement
Conférence des Nations Unies sur le commerce
et le développement

M. Heinz Kull
Vice-Président
Groupe de travail mixte sur la continuité
entre la phase des secours et celle du
développement du Programme des Nations Unies
pour l'environnement et du Centre des
Nations Unies pour les établissements humains

M. Sergio Vieira de Mello
Directeur
Planification des politiques et opérations
Bureau du Haut Commissariat des Nations Unies
pour les réfugiés

Mme Izumi Nakamitsu
Assistante exécutive du Haut Commissaire des
Nations Unies pour les réfugiés

M. Hans R. Narula	Directeur Bureau des programmes d'urgence Fonds des Nations Unies pour l'enfance
M. Dusan Dragic	Directeur Division des interventions d'urgence Programme des Nations Unies pour le développement
Mme Renu Chahil-Graf	Chef Politique, stratégie et évaluation Bureau des Volontaires des Nations Unies
M. Christophe Bouvier	Administrateur hors classe chargé de la gestion des programmes Bureau des services d'appui aux projets
M. Austin McGill	Juriste Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
Mme Anna Maria Corazza	Attachée de liaison et des relations extérieures Bureau du Coordonnateur spécial pour Sarajevo
M. Christophe Nutall	Administrateur de programmes Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche
M. Matthias Stiefel	Directeur de projet Projet relatif aux sociétés dévastées par la guerre Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social
<u>Organismes des Nations Unies</u>	
M. D. Miller-Praefcke	Chef Division du développement des programmes de terrain Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
Mme P. D. Pereira	Service de gestion des systèmes de formation professionnelle Organisation internationale du Travail
Mme Lisa Pachter	Spécialiste des relations internationales Banque internationale pour la reconstruction et le développement

M. Rattan Bhatia	Consultant Fonds monétaire international
M. M. Harbi	Conseiller spécial Union internationale des télécommunications
M. L. Atherley	Directeur Programme "Culture de paix" Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
M. J. Beynon	Directeur Bureau pour la coopération au service du développement dans le domaine de l'éducation Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
Mme Olubanké King-Akéréélé	Directrice Division de l'élaboration des stratégies par pays et des programmes Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
M. Paul Wiedemann	Directeur par intérim Programme pour l'Europe Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
Mme Vanida Chandrasiri	Directeur adjoint de section Responsable de la coopération au service du développement pour l'Afrique et les pays arabes Union postale universelle
M. E. Tarimo	Directeur Division du renforcement des services de santé Organisation mondiale de la santé
M. C. M. Lee	Représentant spécial du Directeur général auprès du système des Nations Unies Organisation mondiale de la santé
M. Derrick Deane	Secrétaire Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations du Comité administratif de coordination (CAC)
<u>Représentants nationaux</u>	
M. Johannes Seibold	Département de la coopération au service du développement Ministère des affaires étrangères (Autriche)

M. Malik Skaljic	Conseiller Mission permanente de la République de Bosnie-Herzégovine Vienne
M. Viatcheslav Vlassenko	Chef adjoint du Directoire EMERCOM Moscou
M. Nils Kastberg	Conseiller Mission permanente de la Suède Genève
M. U. Herren	Coordonnateur de la recherche Coopération suisse
M. Douglas Stafford	Administrateur adjoint United States Agency for International Development Washington

Organisations non gouvernementales

M. Karthi Govender	Directeur adjoint Maintien de la paix et diplomatie préventive African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD) Durban (Afrique du Sud)
M. Mutamba Lumpungu	Directeur Programme autrichien de secours au Rwanda
M. Arno Truger	Directeur de programmes Centre autrichien d'études pour la paix et le règlement des conflits Schlaining (Autriche)
M. Benjamin Hoffman	Directeur Règlement des conflits internationaux Canadian International Institute of Applied Negotiation Ottawa
M. Alejandro Bendana	Directeur Programme d'éducation et d'action pour la paix Centre d'études internationales Managua

M. Wade Jacoby
Professeur adjoint
Massachusetts Institute of Technology et
Université de Constance (Allemagne)
Consultant
Centre européen de recherche et de politique
en matière de protection sociale

M. Jonas Widgren
Directeur
Centre international pour les politiques en
matière de migrations
Vienne

M. Meho Basic
Mme Lejla Dragnic
Institut d'économie
Sarajevo (Bosnie-Herzégovine)

M. Halle John Hanssen
M. Ivar Andreas Hoyvik
Mme Marianne Oen
Secrétaire général
Coordonnateur du programme de logement
Coordonnatrice du programme pour
l'ex-Yougoslavie
Organisme norvégien d'aide aux populations

M. Hans Skotte
Codirecteur de projet
Institut norvégien de technologie
Université de Trondheim (Norvège)

Secrétariat

M. Michael Platzer
Chef
Groupe d'appui à la reconstruction et au
développement
Département des services d'appui et de gestion
pour le développement
Office des Nations Unies à Vienne

Mme Cherie Hall
Assistante exécutive
Groupe d'appui à la reconstruction et au
développement
Département des services d'appui et de gestion
pour le développement
Office des Nations Unies à Vienne

Mme Lottie Larsen
Groupe d'appui à la reconstruction et au
développement
Département des services d'appui et de gestion
pour le développement
Office des Nations Unies à Vienne

Annexe II

DOCUMENTS PRÉSENTÉS AU COLLOQUE

Documents d'information

Groupe de travail de l'ONU sur la consolidation de la paix après les conflits, An Inventory of Possible Post-Conflict Peace-Building Activities.

Groupe de travail interorganisations, Relief to the Development Continuum: Guidelines for an Operational Framework.

Centre des Nations Unies pour les établissements humains (HABITAT), "Human settlements and the environment: strategies for action in the continuum from relief to development", document de travail.

Organisation internationale du Travail, Reintegrating Demobilized Combatants: A Report Exploring Options and Strategies for Training-Related Interventions.

Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, "The challenge of rebuilding war-torn societies", rapport de séminaire.

Communications d'organismes des Nations Unies

Département des services d'appui et de gestion pour le développement, Strategic Planning and Programming of Post-Conflict Reconstruction and Development: Basic Principles and Procedures of the Strategic Planning Approach.

Département des affaires humanitaires, Department of Humanitarian Affairs and its Role in the Transition from Relief to Rehabilitation; et Developing an Agenda to Review the Capacity of the United Nations Relief System.

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Post-Conflict Recovery: UNHCR's Capacities and Perspectives.

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Rebuilding of Post-Conflict Countries.

Fonds des Nations Unies pour l'enfance, UNICEF – Post-Conflict Rehabilitation and Development Strategies: The UNICEF Perspective; et Emergency and Humanitarian Assistance – The Role of UNICEF.

Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche, UNITAR's Training Approach.

Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, UNRWA and the Peace Process in the West Bank and the Gaza Strip.

Volontaires des Nations Unies, Strategic Partnerships for Volunteer Action; et Humanitarian Relief and Peace-keeping Operations.

Bureau des services d'appui aux projets, Track Record on Rehabilitation Programmes.

Organisation internationale du Travail, ILO Contribution to Post-Conflict Peace-building.

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
"Post-conflict reconstruction – the role of FAO".

Organisation de l'aviation civile internationale, ICAO's Capabilities and Commitments to Post-Conflict Reconstruction.

Union internationale des télécommunications, The ITU Contribution to Post-Conflict Strategies.

Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, UNESCO's Contribution to Post-Conflict Reconstruction and Peace-Building.

Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, The Role of Industry in Post-emergency Reconstruction and Restructuring: A Proposal for UNIDO-Inter-Agency Programme of Technical Cooperation.

Union postale universelle, Reconstruction of the Postal System after a Conflict.

Organisation mondiale de la santé, Post-Conflict Health Sector Reconstruction.

Fonds monétaire international, A Proposal for Post-Conflict Reconstruction Strategies and Inter-Agency Collaboration.

Centre international pour les politiques en matière de migrations, The Activities of ICMPD with Respect to Reconstruction and Return in Bosnia and Herzegovina.

Bureau du Coordonnateur spécial pour Sarajevo, Report of the Special Coordinator for Sarajevo – Action Plan for the Restoration of Essential Services to Sarajevo.

Organisme norvégien d'aide aux populations, Norwegian People's Aid in Former Yugoslavia. Rapport mensuel, mai 1995.

Communications diverses

Sultan Barakat, Coordonnateur de l'unité de développement et de réconciliation après les conflits, Université de York, et Benjamin Hoffman, Institut international canadien de négociation appliquée, Post-Conflict Reconstruction: Key Concepts, Principal Components and Capabilities.

Alejandro Bendana, Post-Conflict Peace-building: A Nicaraguan NGO Perspective.

Graciana del Castillo, "Post-conflict peace-building: the challenge to the UN", Revue de la CEPALC, No 55; et "Arms-for-land deal: Lessons from El Salvador", Multidimensional Peacekeeping, Lessons from Cambodia and El Salvador.

Alvaro de Soto et Graciana del Castillo, "Implementation of comprehensive peace agreements: staying the course in El Salvador", Global Governance, No 1 (1995), p. 189 à 203; et "Obstacles to peacebuilding", Foreign Policy, No 94 (printemps 1994).

Michael Doyle, professeur de relations internationales, "Strategies of Enhanced Consent", The Brookings Volume (février 1995).

Wade Jacoby, "Toward a theory of institutional transfer", Post-war Reconstruction: Institutional Transfer in Germany, 1945-1994.

Nils Kastberg, Mission permanente de la Suède, Developing an Agenda to Review the Capacity of the United Nations Relief System.

Mutamba Lumpungu, Directeur du Programme autrichien des secours au Rwanda, Moral and Physical Rehabilitation in Rwanda.

Hans Skotte, Université de Trondheim, Contributions towards Reconstruction by Exiled Professionals - A Short Introduction to a Planned Approach.

Matthias Stiefel, Rebuilding War-torn Societies: An Action-Research Project on Problems of International Assistance in Post-Conflict Situations; et UNDP in Conflicts and Disasters, An Overview Report of the "Continuum Project".

Viatcheslav Vlassenko, Chef adjoint du Directoire, EMERCOM, Fédération de Russie, EMERCOM of Russia: The Capacities in the Elimination of Consequences of Natural Disasters.
