

**Assemblée générale
Conseil de sécurité**

Distr. générale
21 juillet 2010
Français
Original : anglais

Assemblée générale
Soixante-quatrième session
Points 48 et 114 de l'ordre du jour

Conseil de sécurité
Soixante-cinquième année

**Application et suivi intégrés et coordonnés des textes
issus des grandes conférences et réunions au sommet
organisées par les Nations Unies dans les domaines
économique et social et dans les domaines connexes**

Suivi des textes issus du Sommet du Millénaire

**Lettres identiques datées du 19 juillet 2010 adressées
au Président de l'Assemblée générale et au Président
du Conseil de sécurité par les représentants permanents
de l'Irlande, du Mexique et de l'Afrique du Sud
auprès de l'Organisation des Nations Unies**

Comme indiqué dans les lettres en date du 11 décembre 2009 adressées aux États Membres de l'Organisation des Nations Unies par le Président de l'Assemblée générale, et dans la lettre datée du 17 décembre 2009, adressée au Président de l'Assemblée générale par le Président du Conseil de sécurité, nous avons entamé notre réexamen des dispositions énoncées dans les résolutions 60/180 de l'Assemblée générale et 1645 (2005) du Conseil de sécurité, portant création de la Commission de consolidation de la paix, en application du paragraphe 27 de ces résolutions.

Dans le rapport ci-joint, nous nous sommes efforcés de tenir compte des vues exprimées par les États Membres lors d'un processus large, ouvert, transparent et non sélectif. Au cours des six mois écoulés, nous avons tenu trois consultations à composition non limitée avec les États Membres de l'ONU, organisé des débats de vaste portée avec des acteurs clefs du système des Nations Unies ainsi qu'une série de visites et de réunions afin de consulter une majorité de parties prenantes et de partenaires. La liste complète de nos consultations et autres réunions figure en annexe au présent rapport.

Nous voudrions vous remercier, ainsi que vos prédécesseurs, pour la confiance et l'appui que vous nous avez manifestés pendant toute la durée du processus. Nous sommes reconnaissants aux États Membres et à tous nos interlocuteurs au sein du système des Nations Unies de leur coopération et de leur soutien. Nous souhaitons également exprimer notre gratitude à la Sous-Secrétaire générale à l'appui à la



consolidation de la paix, M^{me} Judy Cheng-Hopkins, et à son équipe du Bureau d'appui à la consolidation de la paix pour leur aide et leur collaboration.

Les cofacilitateurs ne sauraient trop insister sur la nécessité d'examiner et d'appliquer les recommandations formulées dans notre rapport. Certains que vous-même et les prochains Présidents du Conseil de sécurité ainsi que le nouveau Président de l'Assemblée générale auront à cœur d'aborder cette importante question, nous nous tenons à votre disposition pour vous faire part de nos vues sur la manière de garantir l'application de ces recommandations.

L'Ambassadeur,
Représentante permanente de l'Irlande
auprès de l'Organisation des Nations Unies
(Signé) Anne **Anderson**

L'Ambassadeur,
Représentant permanent du Mexique
auprès de l'Organisation des Nations Unies
(Signé) Claude **Heller**

L'Ambassadeur,
Représentant permanent de l'Afrique du Sud
auprès de l'Organisation
des Nations Unies
(Signé) Baso **Sangou**

**Annexe aux lettres identiques datées du 19 juillet 2010
adressées au Président de l'Assemblée générale
et au Président du Conseil de sécurité par les représentants
permanents de l'Irlande, du Mexique et de l'Afrique du Sud
auprès de l'Organisation des Nations Unies**

**Examen du dispositif de consolidation de la paix
de l'Organisation des Nations Unies**

Résumé analytique

La création de la Commission de consolidation de la paix en 2005 a été perçue comme un progrès majeur, porteur de nouveaux espoirs pour les populations des pays qui sortent d'un conflit. Cinq ans plus tard, en dépit d'efforts résolus et énergiques, les attentes suscitées par les résolutions fondatrices ont été déçues. Nous sommes à présent confrontés à un choix : réaffirmer de manière prioritaire l'importance de la consolidation de la paix dans le cadre des activités de l'Organisation des Nations Unies ou laisser la Commission de consolidation de la paix s'installer dans le rôle limité qui a été le sien jusqu'à présent.

Avant d'aborder le rapport de manière plus approfondie, les cofacilitateurs s'attardent sur les six éléments qui structurent l'exercice : a) la complexité de la consolidation de la paix; b) l'importance de la maîtrise au plan national; c) l'illusion du séquençage; d) l'urgence de la mobilisation des ressources; e) l'importance de la contribution des femmes; et f) la nécessité d'un lien avec le terrain.

Sur le terrain

Le rapport s'intéresse au bilan mitigé obtenu à ce jour avec les quatre pays dont la Commission est chargée et prend note des vues exprimées par ceux dont elle pourrait avoir à s'occuper. Sur le terrain, les éléments ci-après s'imposent : la maîtrise au niveau national, notamment lors du processus de planification, et le renforcement des capacités; les aspects de la consolidation de la paix ayant trait au développement; la nécessité d'une cohérence et d'une coordination et l'importance de la dimension régionale. Étant donné la méconnaissance généralisée et l'incompréhension qui entourent le rôle et les fonctions de la Commission, il est absolument indispensable de disposer d'une stratégie de communication efficace.

Rôle et efficacité de la Commission de consolidation de la paix

Le rapport examine plusieurs questions relatives au Comité d'organisation, y compris sa composition et sa représentativité ainsi que les contributions spécifiques que pourraient apporter chacune de ses composantes. Nous envisageons de resserrer le lien entre le Comité d'organisation et les formations pays, tout en autorisant une certaine souplesse. Le Comité d'organisation devrait continuer de s'intéresser essentiellement aux questions thématiques stratégiques; à la constitution de partenariats au sein et en dehors de l'ONU; et à la mise en place de cadres de responsabilisation partagée.

Pour ce qui est des formations pays, nous évoquons la difficulté d'associer innovation et dynamisme à poids et solidité. Nous recommandons d'ajouter une dimension nationale à la fonction de présidence, afin de consolider l'appui dont dispose le Président. Nous recommandons également de créer sur le terrain des comités de liaison pour les formations. Nous prenons acte de l'adhésion générale à la possibilité d'une participation à plusieurs niveaux et proposons plusieurs options à cet égard.

Relations stratégiques

À ce jour, les rapports avec le Conseil de sécurité demeurent limités et bien en deçà des attentes de 2005. Toutefois, nous estimons que les conditions sont maintenant réunies pour créer une nouvelle dynamique entre un Conseil de sécurité plus ouvert et une Commission plus efficace. Nous examinons les moyens de tirer parti de cette situation en nous attachant particulièrement à la possibilité d'une participation de la Commission à l'examen des mandats de maintien de la paix par le Conseil.

Les rapports entre la Commission, l'Assemblée générale et le Conseil économique et social ne sont pas suffisamment développés et des mesures doivent être prises à cet égard. Pour ce qui est des partenariats en général, nous constatons que l'importance de renforcer les liens unissant l'ONU et la Banque mondiale s'impose de plus en plus et la Commission devrait fournir une contribution plus structurée au siège de la Banque mondiale.

Nous essayons de déterminer pourquoi la Commission n'a pas jusqu'à présent été chargée d'un plus grand nombre de pays. En matière de prévention, nous prenons note des possibilités offertes par le mandat actuel dont il faudrait pleinement tirer parti.

Bureau d'appui à la consolidation de la paix et Fonds pour la consolidation de la paix

Le rapport examine les questions relatives au Bureau d'appui à la consolidation de la paix, pour lequel nous recommandons des ressources accrues ainsi qu'une meilleure utilisation de celles déjà disponibles. Il est par ailleurs nécessaire de donner plus de poids au Bureau d'appui au sein du Secrétariat; il est important que le Secrétaire général mette en place des modalités d'organisation à la hauteur des priorités de la consolidation de la paix.

Malgré les progrès accomplis, le renforcement des synergies et l'amélioration de la communication entre la Commission de consolidation de la paix et le Fonds pour la consolidation de la paix restent d'actualité.

Résumé

Notre rapport détaillé doit sa richesse aux contributions précieuses fournies par les États Membres, le Secrétariat, le système des Nations Unies et autres parties prenantes et partenaires, ainsi qu'aux informations utiles communiquées par tous ceux qui ont œuvré au renforcement de la Commission depuis sa création. À notre avis, l'application intégrée des recommandations du rapport devrait permettre d'insuffler une nouvelle dynamique à la Commission pour qu'elle soit mieux adaptée, plus souple, plus efficace, plus forte, mieux soutenue, plus ambitieuse et mieux comprise.

Nous espérons que le présent examen constituera un rappel à la réalité et suscitera une réelle volonté collective pour ce qui est de gérer la consolidation de la paix de manière plus globale et décisive.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Cadre de l'examen.....	8
A. Introduction.....	8
B. Questions clefs	10
II. Sur le terrain	13
A. Les pays à l'ordre du jour de la Commission de consolidation de la paix	13
B. Perspectives de pays qui pourraient se voir inscrits à l'ordre du jour.....	15
C. Questions soulevées par les expériences des pays	16
D. Résumé des recommandations	19
III. Rôle et performance de la Commission de consolidation de la paix au Siège	20
A. Le Comité d'organisation.....	21
B. Formations pays	24
C. Plusieurs niveaux de participation.....	26
D. Critères de constitution d'une formation pays et d'achèvement des travaux.....	26
E. Résumé des recommandations	27
IV. Relations stratégiques	28
A. Relations avec le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et le Conseil économique et social.....	28
B. Inscription de pays à l'ordre du jour de la Commission	32
C. Un rôle de prévention.....	33
D. Autres partenaires : institutions financières internationales, système des Nations Unies, organismes régionaux.....	34
E. Résumé des recommandations	36
V. Bureau d'appui à la consolidation de la paix et Fonds pour la consolidation de la paix	36
A. Bureau d'appui à la consolidation de la paix	37
1. Bureau d'appui à la consolidation de la paix	37
2. Poids au sein du Secrétariat.....	38
B. Fonds pour la consolidation de la paix	39
1. Synergie avec la Commission de consolidation de la paix	39
2. Utilisation des fonds.....	40
C. Résumé des recommandations	41

VI. Récapitulation	41
A. Synthèse des recommandations	42
B. Conclusion.....	43
Appendice	
Liste des consultations menées par les cofacilitateurs	44

I. Cadre de l'examen

A. Introduction

Processus

1. Le processus d'examen est entrepris en application des dispositions des résolutions portant création de la Commission de consolidation de la paix qui prévoient qu'il sera procédé à un réexamen de ces dispositions au terme d'une période de cinq ans. Ces résolutions ont été adoptées en décembre 2005 et les cofacilitateurs de l'examen ont été désignés en décembre 2009.

2. Tout au long de ce processus d'examen d'une durée de six mois, nous avons été encouragés par l'intérêt et la détermination extrêmes que cet exercice a suscités. Le soutien à la consolidation de la paix est vaste et solide, sa portée est interrégionale et il regroupe des acteurs gouvernementaux et autres ainsi que des membres de la société civile. Le bilan des consultations tenues lors du processus d'examen figure dans l'appendice au présent rapport, lequel essaye de rassembler un large éventail de contributions. Même s'il est impossible dans un rapport succinct de rendre compte de la richesse de chaque contribution, nous espérons que tous ceux qui ont donné de leur temps y retrouveront certaines de leurs idées.

Contexte

3. Les cofacilitateurs n'ignorent pas l'ampleur des attentes associées à cet examen. Alors que les espoirs suscités par la résolution de 2005 ne se sont toujours pas matérialisés, les besoins qui ont motivé l'adoption de ces résolutions sont plus pressants que jamais. En fait, les difficultés rencontrées par la consolidation de la paix ne cessent de se multiplier : le *Rapport mondial sur le développement de 2011* viendra confirmer que les conflits demeurent le principal obstacle au développement.

4. L'examen s'est déroulé dans un contexte international extrêmement évolutif, avec des conséquences inévitables pour l'Organisation des Nations Unies. Nos consultations ont permis de mettre en avant des questions fondamentales : sommes-nous confrontés à une transformation radicale du modèle de consolidation de la paix de l'ONU? Faut-il redéfinir complètement la relation entre le Siège et le terrain pour faire de l'ONU une organisation en prise plus directe avec la réalité? Sommes-nous toujours incapables de remédier collectivement aux principales causes des conflits et attachons-nous une importance démesurée aux symptômes?

5. L'examen coïncide également avec des dates clefs sur le calendrier de l'ONU. Le fait que cette année soit à nouveau consacrée aux objectifs du Millénaire pour le développement donne lieu à un débat original et contradictoire sur la réalisation des objectifs fixés en 2000. Le débat sur la réforme de l'ONU s'intensifie, y compris sur la question de la participation équitable des pays en développement aux processus de prise de décisions. Le renforcement de la cohérence à l'échelle du système est particulièrement important pour un processus aussi protéiforme que la consolidation de la paix.

6. Les cofacilitateurs ont notamment eu pour tâche essentielle de fixer les limites exactes de l'examen. Une interprétation trop large de notre mandat ouvrirait la porte à des débats sans fin sur les questions concernant la réforme de l'Organisation; une

interprétation trop stricte ne serait pas à la hauteur de l'ampleur des problèmes. En essayant de trouver un moyen terme, nous avons défini notre action comme étant d'insuffler un nouvel élan à l'idéal de 2005 pour mieux le concrétiser.

Les espoirs de 2005

7. La résolution 60/180 de l'Assemblée générale et la résolution 1645 (2005) du Conseil de sécurité, adoptées simultanément, constituent le principal point de référence. Si l'on replace ces résolutions dans le contexte du débat qu'elles ont provoqué on comprend mieux les espoirs que leur adoption a suscités. Le nouveau mécanisme de consolidation de la paix était perçu comme une tentative résolue et ambitieuse de combler un vide profond. Le Président de l'Assemblée générale a résumé le sentiment général en parlant d'un « moment tout simplement historique ».

8. Même si les résolutions 60/180 et 1645 (2005) ont donné vie aux nouveaux organismes, la véritable résolution fondatrice a été adoptée lors du Sommet mondial en septembre 2005. Les débats du Sommet étaient eux-mêmes fondés sur une dizaine d'années de travaux. Dès 1995, l'Agenda pour la paix du Secrétaire général Boutros Boutros-Ghali définissait et analysait le concept de consolidation de la paix. Le débat a été approfondi dans le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement de décembre 2004 (voir A/59/565, annexe), lequel a, à son tour, servi de base au rapport majeur établi en 2005 par le Secrétaire général Kofi Annan et intitulé « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous » (A/59/2005). En bref, la décision de créer un nouveau dispositif a été prise au plus haut niveau, sur la base de vastes consultations préalables nourries des espoirs les plus grands. C'est dans ce contexte que les résultats doivent être évalués.

À quoi aurait ressemblé le « succès » en 2010?

9. Sans être trop hypothétique, on peut raisonnablement déduire des résolutions et débats de 2005 ce qu'aurait été le mécanisme de consolidation de la paix en 2010 si les espoirs de 2005 s'étaient pleinement concrétisés. Un nombre plus important de pays auraient demandé à bénéficier de l'appui de la Commission de consolidation de la paix; on saurait clairement comment son action avait pu faire la différence sur le terrain; la consolidation de la paix occuperait un rang plus élevé parmi les priorités de l'ONU; des liens plus forts se seraient noués entre la Commission et le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et le Conseil économique et social; le Bureau d'appui à la consolidation de la paix aurait plus de poids au sein du Secrétariat; et la Commission serait considérée comme un acteur clef tant par ceux qui ne font pas partie du système des Nations Unies que par ceux qui en font partie, y compris les institutions financières internationales.

Des résultats nuancés

10. Il faut bien admettre que le niveau de résultat escompté n'a pas été atteint. Pour autant, il importe de ne pas minimiser ce qui a été accompli, et certainement pas la grande ténacité dont ont fait preuve de nombreux représentants dévoués des États Membres – notamment ceux assumant des fonctions de présidence – ainsi que le personnel du Secrétariat. Les nouvelles institutions existent et fonctionnent; elles ont continué de s'intéresser aux pays qui sortent de conflits et qui n'ont pas bénéficié d'une attention suffisante de la part de la communauté internationale et,

dans certains cas, ont encouragé une meilleure planification, un dialogue politique plus ouvert et une mobilisation des ressources plus efficace.

11. Toutefois, l'élan qui a porté le processus jusqu'en décembre 2005 s'est essoufflé. Le long débat sur les questions de procédure a marqué une pause. Les États Membres qui avaient déployé d'énormes efforts pour obtenir un siège au Comité d'organisation n'ont pas toujours dépensé la même énergie pour s'acquitter de leurs responsabilités en tant que membres. Le Bureau d'appui à la consolidation de la paix a eu beaucoup de mal à se forger l'identité qui lui permettrait de jouer un rôle efficace de coordination des questions de consolidation de la paix au sein du Secrétariat de l'ONU.

À la croisée des chemins

12. Des améliorations progressives ont sans aucun doute été enregistrées pendant la durée de vie des nouvelles institutions. Les présidents successifs de la Commission de consolidation de la paix et des formations pays ont travaillé avec ardeur, obtenant certains résultats, pour améliorer l'efficacité des travaux de la Commission. Le Fond pour la consolidation de la paix a été contrôlé à deux reprises. Le Bureau d'appui à la consolidation de la paix a également bénéficié d'un encadrement dévoué, il fonctionne dorénavant convenablement, et certaines prestations importantes ont été ou sont actuellement fournies.

13. Toutefois, cela ne suffira pas à restaurer l'idéal et l'ambition de 2005. L'Organisation n'est toujours pas à la hauteur du défi que constitue la consolidation de la paix. Un intérêt et une détermination renforcés sont nécessaires de la part des États Membres et des plus hauts échelons du Secrétariat. Sans un nouvel engagement résolu envers la consolidation de la paix au cœur même des activités de l'Organisation, la Commission demeurera confinée au rôle limité qu'elle a joué jusqu'à présent. Selon nos consultations, les États Membres préfèrent de loin emprunter la première voie.

B. Questions clefs

14. Dans un premier temps, les cofacilitateurs souhaitent exposer plusieurs questions et préoccupations majeures à la base des modalités du présent rapport.

1. Complexité de la consolidation de la paix

15. De par nature, la consolidation de la paix est un processus complexe : reconstruire des liens fragiles ou brisés prend forcément du temps. Cette tâche ne se prête pas à la compartimentalisation ou à l'évaluation directe sur le terrain. Il peut s'avérer difficile pour des organisations telles que l'ONU et les institutions financières internationales de faire face à cette complexité et interdépendance. Les organisations et les donateurs sont inévitablement attirés par ce qui est concret et facilement mesurable.

16. Ces complexités même si elles sont déjà évidentes lors de la mise en place du nouveau mécanisme ne sont peut-être pas encore pleinement internalisées. La Commission est impatiente de construire son histoire, d'obtenir des succès, de définir précisément sa valeur ajoutée. Certaines préoccupations sont légitimes et l'examen s'efforce d'y répondre. Cependant, l'Organisation doit s'adapter aux

réalités : il est indispensable que l'ONU réévalue constamment ses propres structures et hiérarchise son approche pour garantir qu'elles répondent aux besoins sur le terrain.

2. Importance de la maîtrise au plan national

17. Pour schématiser, la paix doit être l'apanage de tous : elle doit naître, s'épanouir et s'ancrer dans les mentalités. Il s'ensuit que la consolidation de la paix ne peut se faire qu'au sein de communautés et dans un pays. « La maîtrise nationale » n'est pas quelque chose qui est juste souhaitable ou politiquement correcte; elle est un élément incontournable, absolument essentiel, pour que la consolidation de la paix ait une chance de s'enraciner.

18. Le principe de maîtrise nationale est souvent invoqué et largement accepté; la difficulté est d'en percevoir toutes les implications. La communauté internationale doit comprendre les limites de son rôle d'assistance à la naissance d'un processus national. Dans les pays concernés, la maîtrise ne peut pas être considérée comme un droit ravi à la communauté internationale : ce que les populations demandent à leurs gouvernements et ce dont elles ont besoin c'est qu'ils s'acquittent des responsabilités que celles-ci leur confèrent.

19. La Commission pour la consolidation de la paix doit veiller à ce que la maîtrise nationale constitue véritablement et pleinement la base de ses activités. De multiples façons – en contribuant à renforcer les capacités administratives, en stimulant le dialogue, en encourageant une définition de la « maîtrise nationale » qui englobe toutes les parties prenantes – elle doit dépasser la théorie pour devenir réalité.

3. L'illusion du séquençage

20. Il est généralement admis que le séquençage ne fonctionne pas; que pour que la consolidation de la paix soit efficace elle ne doit pas intervenir dans le sillage des opérations de maintien de la paix mais les accompagner dès leur mise en place. Ce n'est pas nouveau : cette démarche qui était déjà clairement énoncée dans le rapport Brahimi est reprise aujourd'hui au titre de l'approche « Nouveaux horizons ».

21. Malgré cette constatation, le sentiment général est qu'elle reste l'approche dominante à l'ONU. Même si quelques aspects de la consolidation de la paix sont incorporés dans les mandats, la nature des opérations demeure orientée vers le maintien de la paix. La consolidation de la paix a tendance à être perçue comme un élément rapporté pendant la durée de l'opération de maintien de la paix, qui ne doit se développer pleinement que lors de la phase suivante.

22. Une telle approche séquentielle n'accorde pas une importance suffisante à la consolidation de la paix et ne répond pas non plus aux besoins et à la réalité sur le terrain. Dans le contexte du débat actuel sur l'avenir de plusieurs opérations de maintien de la paix, la question a acquis une dimension supplémentaire.

23. Le problème est de garantir que les nouvelles approches organisationnelles tiennent suffisamment compte des nouvelles orientations doctrinales ou philosophiques. Pour cela, les obstacles à surmonter, ne serait-ce que les différentes modalités financières du maintien de la paix et de la consolidation de la paix, sont considérables. Toutefois, des mesures décisives peuvent être prises, tant au niveau

de la formulation des mandats par le Conseil de sécurité que de l'allocation des ressources.

24. Le problème du séquençage est également indissociable du débat sur le rôle préventif de la Commission de consolidation de la paix. Sur le terrain, la réalité n'est pas compartimentée : un pays peut sombrer dans un conflit ou un conflit peut reprendre lorsque des limites sont franchies de manière presque imperceptible. La Commission doit être pleinement consciente de ces réalités et attentive à l'aspect de son mandat axé sur la prévention.

4. L'urgence de la mobilisation des ressources

25. Le rôle de la Commission consistant à garantir un financement prévisible pour le relèvement après un conflit est consacré dans les résolutions qui ont présidé à sa création et perçu depuis toujours comme un élément essentiel de ses activités.

26. Il est évident que la consolidation de la paix exige parallèlement de s'attacher aux besoins en matière de politique, de sécurité et de développement. Lorsqu'un conflit prend fin, la population a cruellement besoin de vivre à l'abri de la peur et de la faim. Dans la mesure du possible, elle bénéficie des retombées de la paix et leur volonté d'aller de l'avant s'en trouve renforcée. Avec autant d'éléments inextricablement liés, un échec dans un domaine peut réduire à néant les progrès accomplis dans d'autres.

27. Compte tenu de cette interdépendance, les interlocuteurs ont souvent fait remarquer que c'est l'incapacité à faire face aux besoins fondamentaux en matière de développement qui risque le plus de faire rebasculer un pays dans un conflit. Toutes les études montrent que le sous-développement et les conflits sont étroitement liés. La Commission ne devrait pas chercher à empiéter sur les activités des organismes de développement, au contraire elle devrait militer sans relâche pour l'intégration de perspectives politiques et de développement, et rappeler à la communauté internationale que nourriture, abris et emploi sont également des outils essentiels de la consolidation de la paix.

28. La mobilisation de ressources en faveur de la consolidation de la paix doit être non seulement ambitieuse mais bien circonscrite. Le rôle de la Commission consiste essentiellement à sensibiliser, notamment pour que des ressources suffisantes soient allouées à certains problèmes cruciaux et urgents qui, faute d'attention et de financement, peuvent menacer la paix. Elle doit s'employer à mobiliser des fonds auprès du plus grand nombre d'acteurs possibles, au sein de l'ONU, des institutions financières internationales, du secteur privé, suffisants pour faire véritablement la différence et c'est sa capacité à le faire qui saura, dans une large mesure, faire la preuve de son utilité et de son succès.

5. L'importance de la contribution des femmes

29. La Commission de la consolidation de la paix est unique en cela qu'elle est le premier organisme des Nations Unies à avoir intégré véritablement la problématique homme-femme dans ses résolutions fondatrices. Il n'est guère besoin de rappeler la contribution que les femmes peuvent apporter au processus de paix. Elle sera à nouveau mise en avant dans le prochain rapport du Secrétaire général sur la participation des femmes à la consolidation de la paix, qui devrait contenir des recommandations précises et orientées vers l'action.

30. Jusqu'à présent, la Commission n'a pas été à la hauteur du mandat clair et précis qui lui a été conféré à cet égard. Certains succès ont pu être enregistrés avec la participation d'organisations de femmes, mais elles ont du mal à faire entendre leurs voix, surtout sur le terrain. L'appel pressant à intégrer les questions relatives aux femmes dans les activités de consolidation de la paix n'a reçu que peu d'écho. Il est nécessaire de mieux les répercuter sur chaque aspect des activités de consolidation de la paix sur le terrain par le biais des formations pays. Le rôle des femmes dans ce domaine ne doit plus être limité à une minorité mais devenir la préoccupation de tous, et la Commission devrait être à l'avant-garde de ce mouvement.

6. Nécessité d'un lien avec le terrain

31. Pour mesurer le succès ou l'échec du dispositif de consolidation de la paix il suffit d'analyser son importance sur le terrain. Tout au long de l'examen, il a été rappelé constamment aux cofacilitateurs que les problèmes et les approches sur le terrain peuvent être radicalement différents de ceux des couloirs de New York. Par exemple, dans le domaine de la planification stratégique, ce qui peut paraître raisonnable et justifié à New York peut être perçu sur le terrain comme par trop complexe, alourdissant les tâches d'une administration déjà mise à rude épreuve et fragile. On constate une même différence d'approche dans d'autres domaines également.

32. Lors de leurs contacts sur le terrain, les cofacilitateurs ont été frappés par l'absence de compréhension du fondement même du dispositif de consolidation de la paix; comment il fonctionne et ce qu'il a à offrir. Il est indispensable de chercher à combler le fossé qui s'est creusé entre le Siège et le terrain, et nous espérons que cet examen permettra notamment d'y remédier.

II. Sur le terrain

33. La première partie de la présente section résume certaines des expériences des quatre pays inscrits à l'ordre du jour de la Commission ainsi que les perspectives de candidats en puissance. La seconde partie constitue un effort de recensement des points clefs qui émergent actuellement.

A. Les pays à l'ordre du jour de la Commission de consolidation de la paix

34. De toute évidence, les quatre pays inscrits à l'ordre du jour ont chacun leurs caractéristiques propres et une expérience distincte de la Commission de consolidation de la paix. La Sierra Leone et le Burundi ont été mis à l'ordre du jour en juin 2006, la Guinée-Bissau en décembre 2007 et la République centrafricaine en juin 2008. Compte tenu de l'ancienneté de l'engagement, les rapports avec la Sierra Leone et le Burundi ont eu le temps d'évoluer et, en dépit des difficultés initiales, on considère que ces deux expériences sont d'une manière générale positives et ont porté certains fruits concrets. La Guinée-Bissau et la République centrafricaine sont plus éloignées de la paix et connaissent de graves problèmes en matière de capacités et de ressources. La Guinée-Bissau souffre en outre d'une forte instabilité politique et n'a que peu bénéficié de l'engagement de la Commission.

Attention internationale et accompagnement politique

35. Parmi les avantages que les quatre pays ont retirés de leurs liens avec la Commission de consolidation de la paix, figure, à des degrés variables d'un pays à l'autre, l'accroissement de l'attention internationale, aspect particulièrement important pour des pays qui estiment faire l'objet d'un « déficit d'attention ».

36. La Commission a également participé à la promotion d'un dialogue politique sans exclusive. Elle a facilité le déroulement pacifique du processus électoral en Sierra Leone en 2007 et, au lendemain des violences politiques de mars 2009, a fourni au Représentant exécutif du Secrétaire général un cadre pour conduire des négociations entre les partis politiques. Au Burundi, des efforts ont permis d'instaurer le Forum permanent de dialogue et aidé à créer un environnement propice à la tenue d'élections.

37. En République centrafricaine, la Commission a appuyé un dialogue politique national sans exclusive en décembre 2008 et encouragé les partis à créer une commission électorale. Dans les circonstances difficiles que connaît la Guinée-Bissau, la Commission a appelé au calme et au dialogue durant les périodes de troubles.

Planification

38. L'expérience en matière de planification est contrastée. En Sierra Leone, le Programme pour le changement a remplacé la multitude de plans qui existaient précédemment dans les domaines de la sécurité, du développement et de la politique ce qui a simplifié le travail de l'administration et a renforcé la cohérence de l'action ainsi que la prise en main par le pays. Cependant, l'approbation du Programme pour le changement a été précédée d'une longue période de querelles aussi bien au sein du système des Nations Unies qu'entre l'ONU et ses partenaires, ainsi que d'une tentative de la Commission visant à élaborer un cadre stratégique pour la consolidation de la paix distinct.

39. Le Burundi a connu une expérience similaire. L'effort nécessaire pour élaborer et exécuter un cadre stratégique était jugé trop onéreux et, comme en Sierra Leone, on a fini par trouver un compromis, qui a abouti à un document de stratégie unique, plus ciblé et réaliste et qui reflète mieux les priorités nationales.

40. En dépit de ce qui s'était passé en Sierra Leone et au Burundi, les formations pays établies pour la République centrafricaine et la Guinée-Bissau ont choisi d'élaborer des stratégies de consolidation de la paix distinctes d'autres documents. Le fait que, dans ces deux cas, la rédaction ait été très longue et fait, dans une certaine mesure, double emploi avec les stratégies pour la réduction de la pauvreté et d'autres textes, a été source de frustration pour les intervenants sur le terrain. Les capacités nationales étant restreintes dans ces deux pays, l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des cadres stratégiques ont représenté une tâche particulièrement lourde.

41. La participation inégale des parties prenantes nationales à la définition des priorités en matière de consolidation de la paix a également fait l'objet de commentaires. Dans certains cas, les organisations de la société civile se sont senties marginalisées et, malgré l'obligation explicite faite à la Commission d'intégrer la problématique hommes-femmes, les organisations féminines en particulier ont déploré d'avoir été insuffisamment impliquées.

Mobilisation de ressources

42. Les résultats en ce qui concerne la mobilisation de ressources également sont contrastés. Les quatre pays ont bénéficié d'affectations en provenance du Fonds pour la consolidation de la paix : 37 millions de dollars des États-Unis pour la Sierra Leone, 40 millions pour le Burundi, 31 millions pour la République centrafricaine, et 6 millions pour la Guinée-Bissau. Pour chacun d'entre eux, on a tenté de mobiliser d'autres ressources. Ainsi par exemple, pour la Sierra Leone, suite à une forte campagne de sensibilisation menée par la Commission, des partenaires clefs se sont regroupés pour fournir une réponse commune en matière d'emploi des jeunes. La formation Burundi a contribué à la sortie de l'impasse concernant la sixième reconstitution des ressources pour le pays au FMI et, en mai 2007 le coparrainage de la table ronde des bailleurs de fonds tenue à Bujumbura a permis d'obtenir des engagements de relèvement des soutiens financiers.

43. La mobilisation de ressources pour la République centrafricaine a donné quelques résultats. En juin 2009, la Commission a engagé un dialogue avec la Banque mondiale concernant les progrès du pays pour atteindre son point d'achèvement au titre de l'Initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE). Une liste de projets de consolidation de la paix en attente de financements est par ailleurs en cours de préparation, et de nouveaux partenaires ont déjà manifesté leur intérêt à cet égard. En Guinée-Bissau, c'est en partie grâce à l'action de sensibilisation menée par la formation que des membres de la Commission ont apporté leur soutien aux élections de novembre 2008. Les augmentations régulières de l'assistance fournie par la Banque africaine de développement, le FMI et la Banque mondiale sont également dues en partie à l'action de la Commission.

44. En dépit des efforts réalisés, on reste cependant loin du compte. Les obstacles sont évidents (en Guinée-Bissau, par exemple, l'instabilité politique complique grandement la tâche) et il est essentiel que la Commission demeure réaliste et se concentre sur les besoins clairement ou fortement associés à la consolidation de la paix. Il faut intensifier les efforts, et ce point apparaît en filigrane dans l'ensemble de notre rapport.

B. Perspectives de pays qui pourraient se voir inscrire à l'ordre du jour

45. En 2005, les attentes étaient telles qu'on craignait que le nombre de pays souhaitant être pris en compte ne dépasse les capacités de la Commission. Ces craintes ne se sont pas matérialisées. Clairement, pour un certain nombre de candidats en puissance, le rapport entre les risques et les retombées positives n'a pas fait pencher la balance en faveur de l'engagement. Les cofacilitateurs ont tenu plusieurs réunions pour essayer de mieux cerner le point de vue des pays qui avaient préféré renoncer.

46. L'association à la Commission de consolidation de la paix présente incontestablement certains avantages potentiels : l'attention internationale et l'accompagnement politique qui en découlent peuvent séduire. Toutefois, être inscrit à l'ordre du jour peut être perçu comme un signe de dysfonctionnement. La lourdeur administrative de l'association avec la Commission peut rebuter. Il semble par ailleurs que l'inscription à l'ordre du jour de la Commission soit perçue, à tort,

comme entraînant la fin de l'attention portée par le Conseil de sécurité et l'arrêt automatique de toute opération de maintien de la paix.

47. Il nous est apparu clairement que certains pays estimaient qu'une forme d'intervention plus légère serait mieux adaptée à leur situation que la création d'une formation pays à part entière. Un tel engagement pourrait concerner spécifiquement le processus national de consolidation de la paix ou bien tout autre secteur ayant besoin d'attention. Les cofacilitateurs estiment qu'une « option légère » de ce genre pourrait avoir des avantages et les modalités qui pourraient lui donner effet sont examinées dans la section suivante.

C. Questions soulevées par les expériences des pays

48. L'expérience sur le terrain met un certain nombre de questions en perspective et quelques-unes d'entre elles sont traitées ultérieurement dans le rapport. Dans la présente section, les cofacilitateurs présentent leurs remarques sur certaines questions relatives à l'appropriation des programmes par les pays et au renforcement des capacités; aux problèmes de développement et particulièrement de création d'emplois ainsi qu'à la coordination et à la cohérence. Ils examinent brièvement la dimension régionale de la consolidation de la paix et soulignent l'importance de l'élaboration d'une stratégie de communication efficace afin d'éviter la confusion et les méprises.

1. Capacités et appropriation des programmes par les pays

49. Dans l'introduction, les cofacilitateurs se déclaraient convaincus que l'appropriation des programmes par les pays doit sous-tendre l'ensemble des efforts de consolidation de la paix. De ce que nous avons pu voir sur le terrain, il nous semble évident que la Commission n'a pas encore été en mesure de faire naître un tel sens d'appropriation dans des domaines fondamentaux.

50. La phase de planification est peut-être la plus cruciale à cet égard. Même si elles sont limitées ou ne se manifestent que lentement, les contributions nationales devraient, dès le début, former la base de l'engagement de la communauté internationale. Des mécanismes doivent être prévus pour transférer l'exécution et la gestion de plans et projets au Gouvernement et à ses partenaires nationaux.

51. Compte tenu du fait que plus le document de planification sera long et complexe, moins l'appropriation par le pays sera importante, les cofacilitateurs suggèrent une démarche de planification à la fois légère et ouverte. Conscients du fait qu'il n'y a pas de solution unique, nous ne proposons pas de modèle universel. Il semble toutefois que le bilan des stratégies intégrées distinctes de consolidation de la paix soit davantage négatif que positif. Un document global unique de planification (quel que soit le titre que les autorités nationales souhaitent lui donner) autour duquel les autorités nationales et la communauté internationale peuvent se rassembler offre des avantages incontestables. Un tel texte devrait comporter des éléments bien définis en matière de consolidation de la paix, mis au point avec la participation de toutes les parties prenantes.

52. Les expériences faites dans les quatre pays illustrent le lien essentiel entre appropriation et capacités : si les intervenants locaux ne disposent pas des capacités nécessaires pour participer pleinement à toutes les étapes de la planification et de

l'exécution, l'appropriation par le pays restera illusoire. À cet égard, les cofacilitateurs soulignent qu'il faut absolument éviter que le manque de capacités serve d'alibi pour éviter les difficultés potentielles associées à la participation des acteurs locaux et devrait au contraire inciter la communauté internationale à agir dans ce domaine clef.

53. Le renforcement des capacités des administrations nationales est primordial mais pas suffisant : il doit se faire dans tous les secteurs. Si la Commission a réussi, dans une certaine mesure, à rassembler partis politiques, société civile, secteur privé et autres parties prenantes, il reste encore à faire en sorte que ces groupes soient à même de participer véritablement au processus de consolidation de la paix, en particulier s'agissant des organisations féminines.

2. Aspects de la consolidation de la paix liés au développement

54. Il est largement admis qu'il ne saurait y avoir de paix sans développement ou de développement sans paix. Dans l'introduction, nous avons insisté sur l'urgence, dans les pays sortant de conflit, d'accorder la priorité au développement et de veiller à ce qu'il soit pleinement intégré aux efforts de consolidation de la paix. Les quatre pays inscrits à l'ordre du jour de la Commission sont confrontés à toute une gamme de problèmes de développement, et répondre à ces problèmes constitue l'un des aspects fondamentaux de la consolidation de la paix.

55. Le chômage des jeunes en particulier représente un talon d'Achille potentiel de tout processus de consolidation de la paix. S'ils restent oisifs et privés de moyens d'existence, les jeunes qui ont été impliqués dans des conflits sont plus prédisposés à se laisser aller à des comportements destructeurs. Il faut donc élaborer de manière prioritaire des stratégies destinées à les remettre sur les rails de la vie civile.

56. Les cofacilitateurs sont conscients du fait que créer des emplois n'est pas chose facile, tout particulièrement dans de nombreux pays en développement, mais cela est d'une importance telle qu'aucune possibilité ne doit être ignorée. Les achats locaux peuvent y contribuer de manière significative, et la communauté internationale devrait en être davantage consciente dans le cadre de son engagement sur le terrain. De nombreux pays touchés par des conflits possèdent d'importantes ressources naturelles et l'extraction minière doit absolument privilégier la main-d'œuvre locale et tout investissement devrait se faire sous condition de transfert de compétences.

3. Coordination et cohérence

57. Le concept même de la Commission de consolidation de la paix repose sur la complémentarité et le partenariat. La Commission devrait aider à fournir un soutien politique aux missions de consolidation de la paix de l'ONU, lesquelles devraient refléter, par leurs opérations, les principes et les priorités de l'Organisation dans ce domaine. Des rapports avec les Représentants spéciaux et les équipes de pays de l'ONU qui se renforcent mutuellement sont particulièrement importants. Son mandat et sa présence continue sur place confèrent au Représentant spécial/Représentant exécutif du Secrétaire général une autorité et un rôle particuliers. Les membres de la Commission représentent des gouvernements dotés de l'empathie et de l'aptitude au dialogue inhérentes à une relation entre pairs. Chacun doit être conscient de ce qu'il apporte à l'autre.

58. Dans la pratique, la communauté internationale peine toujours à faire preuve d'un degré suffisant de cohérence sur le terrain. Le premier défi consiste à intégrer pleinement le travail des acteurs de l'ONU, en se fondant sur une planification commune et des tâches clairement réparties afin d'éviter les chevauchements. La relation entre la Commission de consolidation de la paix et le Représentant spécial/Représentant exécutif du Secrétaire général doit être bien définie et tenir pleinement compte du rôle prééminent du Représentant sur le terrain. Le deuxième défi consiste à améliorer la coordination entre les différents partenaires internationaux. En effet, l'existence d'un document de stratégie unique ne garantit pas que tous les intervenants agiront conformément aux priorités qui y sont définies. La Commission doit donc faire jouer son poids politique pour tenter de regrouper les différents acteurs en vue d'objectifs fondamentaux communs.

59. Si l'intégration des missions de l'ONU se fait comme prévu, les perspectives de consolidation de la paix en seront largement renforcées. Les problèmes de fragmentation, de territorialité et de concurrence entre acteurs de l'ONU, organisations internationales et donateurs entravent les efforts en faveur de l'aide et sont susceptibles d'une façon générale de faire échouer l'action entreprise dans le domaine de la consolidation de la paix.

4. Dimension régionale

60. L'action menée dans les quatre pays inscrits à l'ordre du jour de la Commission montre clairement la dimension régionale du conflit. Il existe maintes preuves d'un potentiel de débordement au-delà des frontières, susceptible d'entraîner de nouveaux conflits, d'exacerber ceux qui sont déjà en cours et d'entraver les efforts de consolidation de la paix. D'un point de vue positif, lorsque les pays sortent d'un conflit, les organisations régionales peuvent jouer un rôle essentiel dans les efforts de consolidation de la paix.

61. Certains problèmes tels le trafic de drogue ou la gestion des personnes déplacées sont par essence transfrontières et ne peuvent être traités efficacement en l'absence de coopération régionale. D'autres, tels le chômage des jeunes ou certaines questions associées à l'extraction de ressources naturelles, sont essentiellement intérieurs mais communs à plusieurs pays au sein d'une région, et la concertation peut donc favoriser leur traitement.

62. L'appropriation peut également être envisagée aux niveaux régional et continental. De nombreux pays peuvent préférer être aidés et conseillés par leurs pairs, au sein de leur propre région, et des organisations régionales pourraient être mieux placées pour intervenir rapidement et faciliter le traitement de certaines questions épineuses, notamment lorsque le gouvernement lui-même fait partie du problème.

63. Pour toutes ces raisons, il est clair que la Commission de consolidation de la paix doit dorénavant accorder plus de poids à la dimension régionale. Dans certains cas, il serait plus logique et plus prometteur de mettre en place des formations par région plutôt que par pays; c'est une option qui devrait être disponible. Par ailleurs, les cofacilitateurs appellent instamment à saisir toutes les occasions de faire participer plus largement les organisations régionales; cet aspect est repris ultérieurement dans le présent rapport.

5. Stratégie de communication

64. Il ressort clairement des contacts que nous avons eus, aussi bien au Siège que sur le terrain, que la portée du mandat de la Commission est loin d'être bien comprise. Ceci pourrait s'expliquer en partie par la complexité inhérente de la consolidation de la paix qui rend difficile la rédaction de descriptifs de mission explicites ou la prise d'engagements de résultats à court terme. Le problème est toutefois plus général et tient à un manque de communication, responsable de fausses perceptions et de méprises quant au rôle de la Commission.

65. La confusion concerne en particulier les rapports entre la Commission et le Fonds pour la consolidation de la paix. Alors qu'il avait été conçu pour en compléter le travail, le Fonds paraît à certains égards avoir éclipsé la Commission. Les deux organes ayant été créés en même temps et opérant en parallèle, la Commission est souvent considérée essentiellement comme un moyen d'accès aux financements du Fonds. Cette erreur fait qu'il est encore plus difficile de créer pour la Commission l'espace dont elle a besoin pour s'acquitter de sa tâche.

66. Il est urgent que la Commission et le Bureau d'appui à la consolidation de la paix élaborent, de concert, une stratégie de communication axée sur le terrain mais également destinée aux États Membres à New York et au Secrétariat afin de présenter clairement l'architecture de la consolidation de la paix et la façon dont ses différents éléments interagissent et de décrire brièvement les avantages qu'offre la Commission, dont les plus importants sont l'attention, l'accompagnement et la sensibilisation. Il faut repositionner la « marque » de façon à la revaloriser : la Commission représente une manière moderne et innovante pour la communauté internationale d'accompagner les pays touchés par un conflit dans leurs propres efforts de remise sur pied. Le message à faire passer c'est la volonté et la détermination du pays et aucunement un quelconque état de dysfonctionnement.

D. Résumé des recommandations

Capacités, planification, niveaux d'engagement, dimension régionale

- Mettre davantage l'accent sur le renforcement général des capacités – de l'administration, des partis politiques et de la société civile, y compris des organisations féminines – pour accumuler plus d'expérience et garantir la durabilité
- Simplifier le travail de l'administration; il ne devrait y avoir qu'un seul document de planification, intégrant les activités dans le domaine de la consolidation de la paix et établi par le biais d'un processus participatif et sans exclusive
- Offrir différentes options, notamment la possibilité d'engagement à divers niveaux
- Renforcer la dimension régionale dans tous les aspects du travail de la Commission de consolidation de la paix

Mobilisation des ressources

- Intensifier les efforts de mobilisation des ressources; veiller à ce qu'ils soient fortement en phase avec les questions de développement ayant des répercussions politiques

Aspects de la consolidation de la paix liés au développement

- Mettre plus fortement l'accent sur la création d'emplois, particulièrement en faveur des jeunes (approvisionnements locaux, transfert de compétences)

Cohérence et coordination

- Encourager les acteurs de l'ONU dans tous les pays inscrits à l'ordre du jour de la Commission à continuer d'intégrer leurs activités sur le terrain, sous la direction générale du Représentant spécial/Représentant exécutif du Secrétaire général
- Utiliser le poids politique de la Commission pour que les différents acteurs agissent de concert en vue d'objectifs fondamentaux convenus
- Répartir clairement les activités de façon à éviter les chevauchements

Stratégie de communication

- Élaborer une stratégie de communication efficace, qui « revalorise » la Commission et énonce clairement ce qu'elle peut offrir

III. Rôle et performance de la Commission de consolidation de la paix au Siècle

67. La Commission de consolidation de la paix a à faire face non seulement à la complexité inhérente à la nature même de ses activités, mais également aux problèmes qui tiennent au fait qu'elle est arrivée relativement tard sur un terrain déjà bien occupé. Que ce soit au sein de l'ONU ou d'autres organismes internationaux, la consolidation de la paix a suscité un intérêt sensiblement accru au cours des dernières années. Cela ne veut toutefois pas dire que la Commission fait double emploi mais au contraire qu'il est nécessaire d'avoir un organe centralisateur. Et c'est exactement ce que les dirigeants du monde entier pensaient en 2005, c'est-à-dire que la Commission permettrait d'assurer la cohérence et la pérennité des divers efforts entrepris.

68. Il était clair que jouer efficacement un rôle de coordination alors qu'il existe déjà un grand nombre d'organismes n'est jamais facile, et aussi bien le Comité d'organisation que les diverses formations pays connaissent toujours des difficultés. Toutefois, le rôle de ces dernières étant à la fois plus concret et plus facile à comprendre, c'est le Comité d'organisation qui a eu le plus de mal à faire reconnaître sa mission et la valeur ajoutée qu'il apporte.

A. Le Comité d'organisation

69. Une première remarque au sujet des niveaux de participation s'applique peut-être aussi bien au Comité d'organisation qu'aux formations pays, même si elle concerne peut-être plus le premier. Si en 2005 on considérait la Commission comme une institution clef qui répondait à un besoin essentiel, il est alors raisonnable de s'attendre qu'elle reçoive l'attention qu'elle mérite de la part des États Membres, or cela n'est pas toujours le cas. Les cofacilitateurs ont entendu divers commentaires pertinents au sujet du niveau de participation. Il est surprenant de constater que certains pays qui, apparemment, attachent une valeur considérable au fait de devenir membre de la Commission, sont régulièrement représentés à un niveau hiérarchique peu élevé aux réunions du Comité d'organisation.

1. Composition

70. Les questions concernant la composition du Comité d'organisation sont apparues régulièrement tout au long de l'examen. Elles peuvent être classées en deux grandes catégories : 1) la contribution des mandants des membres du Comité; et 2) la représentativité du Comité.

Contribution des différents types de membres

71. L'une des caractéristiques particulières du Comité d'organisation est que ses membres sont désignés par le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et le Conseil économique et social ainsi que par les principaux donateurs et pays fournisseurs de contingents. La formule de la composition du Comité a été adoptée à la suite de longues négociations et on peut en déduire implicitement qu'elle repose sur le fait que l'on s'attendait à ce que chacun des membres contribue aux travaux du Comité de manière spécifique en fonction de ses mandants et permettra d'établir dans une certaine mesure des liens avec ceux-ci.

72. Bien entendu, la Commission agit collectivement et adopte des décisions par consensus. Il n'est toutefois pas irraisonnable de supposer que les membres désignés par l'Assemblée générale amènent avec eux la perspective de l'Assemblée générale, de même que ceux désignés par le Conseil de sécurité et par le Conseil économique et social amènent avec eux la perspective de l'organe qui les a désignés.

73. Jusqu'à présent, il n'y a guère d'éléments donnant à penser que les membres du Comité sont conscients de leur responsabilité à l'égard de l'organe qui les a désignés. Une prise de conscience par tous les membres du Comité d'organisation de la contribution particulière qui est attendue de chacun d'eux – y compris de l'engagement spécifique attendu des membres permanents – contribuerait dans une large mesure à revitaliser le Comité.

Composition du Comité d'organisation

74. La question de la composition du Comité a été examinée pendant un temps considérable en 2005, et la formule finalement adoptée est décrite dans la résolution portant création de la Commission. Les opinions peuvent diverger quant au fait de savoir si les membres du comité (31) sont trop nombreux pour pouvoir agir efficacement ou s'ils sont au contraire trop peu nombreux pour être véritablement représentatifs. Toutefois, il n'y a aucun désir de rouvrir le débat à ce sujet, et le cas échéant il serait peu probable que l'on parvienne à une autre conclusion.

75. Deux questions méritent cependant que l'on s'y arrête. Tout d'abord, il existe une préoccupation légitime au sujet du roulement entre les membres de façon à assurer une représentation régionale équilibrée. Un certain nombre de délégations ont appelé l'attention sur la disposition de la résolution portant création de la Commission, aux termes de laquelle pour contribuer à corriger tout déséquilibre régional qui pourrait avoir apparu, l'élection des membres du Comité d'organisation par l'Assemblée générale devrait intervenir en dernier. Les cofacilitateurs ont reconnu l'importance de cette disposition.

76. De plus, il a été fait observer que le groupe des 10 principaux donateurs financiers choisit ses cinq représentants par roulement, ce qui n'est pas le cas du groupe des 10 principaux pays qui fournissent des contingents. Il revient certes à ces derniers de décider à ce sujet, mais les cofacilitateurs estiment néanmoins que la suggestion tendant à ce qu'il y ait au moins un certain roulement au sein des deux groupes est justifiée.

77. Une autre question importante concerne le droit des pays qui figurent à l'ordre du jour de la Commission de participer aux réunions du Comité d'organisation. Cela nous semble clairement souhaitable, et ce droit devrait être accordé, sans revenir pour autant sur la formule définissant la composition des membres du Comité.

2. Ordre du jour et méthodes de travail

78. Des efforts importants ont été faits par les présidents successifs du Comité d'organisation pour que les travaux du Comité soient à la fois plus denses et plus pertinents. Si ces efforts ont donné certains résultats, le sentiment général reste néanmoins que le Comité d'organisation doit mieux cibler son action et produire davantage de résultats. Un grand nombre d'interlocuteurs estimaient que le Comité n'avait toujours pas apporté la preuve qu'il faisait une différence quantifiable. L'identité du Comité n'est toujours pas clairement définie, or bien que les résolutions qui en sont à l'origine ne précisent pas en détail ses responsabilités, le fait qu'il soit désigné comme le « Comité permanent » de la Commission de consolidation de la paix, de même que le soin pris à déterminer sa composition, donnent à penser qu'il est sensé jouer un rôle important.

79. Il pourrait être utile d'examiner le rythme et la durée des réunions du Comité. Pour que celui-ci apporte réellement une valeur ajoutée, les participants doivent être d'un niveau hiérarchique approprié, et être notamment des experts en provenance des capitales des pays représentés et du terrain. Il faudrait donc peut-être que les réunions soient moins fréquentes mais durent plus longtemps. Pour appuyer les travaux du Comité, on pourrait également envisager la mise en place d'un bureau représentatif avec une vice-présidence dont la structure serait renforcée, tout en conservant la souplesse essentielle à l'action dans le domaine de la consolidation de la paix.

Rapports avec les formations pays

80. Le Comité d'organisation devrait être pleinement informé des travaux des formations pays et se tenir prêt à fournir des indications et des conseils, selon qu'il convient. Un examen collectif périodique serait utile, les présidents des différentes formations participant à des discussions ouvertes et interactives avec le Comité, ce qui permettrait un échange enrichissant d'idées et de méthodologies, et assurerait en outre une cohérence de l'action. Des liens plus étroits avec les formations pays

permettraient par ailleurs de garantir que les travaux thématiques du Comité demeurent en prise directe avec les réalités de terrain.

81. Les cofacilitateurs ne doutent pas que l'ensemble des membres du Comité sont clairement conscients qu'une approche « standard » ne permet pas d'assurer aux formations pays la souplesse et la marge d'action dont elles ont besoin. Il n'est pas non plus question que le président de la Commission cherche à se substituer aux présidents des formations pays lorsqu'ils sont en contact direct avec les entités appartenant ou non au système des Nations Unies. Toutefois, il faudrait que la Commission ait une approche commune de toute une gamme de questions. La formulation d'une telle approche devrait incomber au Comité d'organisation, et son expression au président de la Commission. Si ses membres s'attachaient davantage à son action – comme brièvement décrit ci-dessus –, le Comité devrait être en mesure de tirer pleinement profit de l'expérience acquise par les formations pays pour définir cette vision commune.

Questions thématiques

82. Outre la supervision générale de l'ensemble du programme de travail de la Commission, le Comité d'organisation devrait identifier chaque année un certain nombre de questions thématiques stratégiques, auxquelles il s'attacherait plus particulièrement. L'examen de ces questions donnerait lieu à des rapports thématiques, qui seraient présentés au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale par le président de la Commission. Le Comité d'organisation est par ailleurs le partenaire approprié d'un dialogue sur les questions thématiques avec les entités concernées des Nations Unies et d'autres intervenants dans le domaine de la consolidation de la paix.

83. En outre, le Comité d'organisation devrait exercer un contrôle afin d'assurer la responsabilité mutuelle. Il revient à chaque formation pays d'évaluer le respect de ce principe compte tenu du pays considéré, mais le Comité d'organisation a un rôle important à jouer pour ce qui est d'élaborer les outils qui permettront de suivre les progrès réalisés. Avec le soutien du Bureau d'appui à la consolidation de la paix, le Comité devrait être le principal responsable de l'élaboration de cadres de responsabilité mutuelle spécifiquement adaptés à la consolidation de la paix. Pour cela, il pourra s'appuyer sur les enseignements tirés et sur les travaux de recherche actuellement menés par les organes internationaux compétents concernant la responsabilité en matière d'aide.

Enseignements tirés

84. Les cofacilitateurs ont examiné la question de savoir s'il serait judicieux de confier à nouveau la fonction « enseignement tirés » au Comité. Si cette proposition a recueilli un certain soutien et si d'autres membres n'avaient pas d'avis arrêtés à ce sujet, la majorité semblait être favorable au maintien du groupe de travail sur les enseignements tirés. Les cofacilitateurs ont par conséquent suggéré de chercher à en améliorer le fonctionnement, de justifier clairement ses débats et d'en obtenir des résultats précis. Si le Comité d'organisation établit des liens à la fois plus étroits et plus fréquents avec les formations pays, il considérera peut-être avec le temps qu'il sera préférable que cette fonction soit exercée directement, plutôt que de manière isolée par le groupe de travail. Le cas échéant, une décision en ce sens pourrait être adoptée en temps opportun. La capacité à évoluer et à innover doit être l'une des

principales caractéristiques de la Commission, et le Comité d'organisation ne devrait pas hésiter à exercer cette fonction.

B. Formations pays

85. Les formations pays ont été un facteur clef des résultats obtenus par la Commission jusqu'à présent. Comme le Président du Comité d'organisation, leurs présidents ont pris à cœur leur fonction et y ont consacré un temps et des efforts considérables. Les cofacilitateurs ne voudraient en aucune manière minimiser les mesures prises, et reconnaissent également qu'il existe une différence significative entre les quatre formations, mais ils sont néanmoins conscients qu'il existe un sentiment général selon lequel les méthodes de travail comme le produit des formations pays pourraient être améliorées.

1. Méthodes de travail

86. En ce qui concerne les méthodes de travail, on pourrait dire que le problème consiste à combiner innovation et énergie d'une part et densité et solidité de l'autre. Il importe de rappeler qu'à l'origine, la Commission était conçue comme un organe différent de ceux déjà existants au sein du système des Nations Unies, c'est-à-dire plus souple et plus novateur dans ses méthodes de travail. Elle devait trouver le moyen de rassembler les acteurs clefs du secteur public, du secteur privé et de la société civile, dont la sagesse et l'énergie collectives seraient mises au service des pays figurant à l'ordre du jour de ses travaux.

87. Densité et solidité sont toutefois également indispensables. Les présidents des différentes formations pays doivent avoir un certain profil : ils doivent être respectés, bien connaître la question et capables de travailler efficacement aussi bien à New York que sur le terrain. Ils doivent bénéficier de la pleine confiance du pays considéré et également inspirer confiance aux principaux acteurs. Ils doivent bénéficier d'un soutien solide de la part du Bureau d'appui ainsi que de leur administration nationale.

88. Afin de donner à la fois plus de profondeur et de solidité au rôle du président, les cofacilitateurs suggèrent de donner également un rôle à son pays d'origine. Cela aurait plusieurs conséquences pratiques. La fonction de président continuerait d'être assurée par les représentants permanents à New York, qui sont les mieux placés pour s'en acquitter. Toutefois, le pays dont le Représentant permanent assume la présidence devrait manifester un engagement et un soutien clairs, à tous les niveaux de l'administration, aussi bien au plan national que sur le terrain. S'il dispose d'une présence diplomatique dans le pays examiné par la formation, comme cela sera probablement normalement le cas, l'ambassadeur en poste jouerait un rôle de liaison utile, sous la direction du Représentant spécial/Représentant exécutif du Secrétaire général, avec le gouvernement hôte. Cela permettrait également d'assurer une plus grande continuité puisque le pays s'engagera probablement pour une période raisonnable, et que ses responsabilités ne seraient en rien affectées par l'éventuelle arrivée en fonction d'un nouveau représentant permanent à New York.

89. L'intérêt potentiel d'une formation de la Commission sur le terrain, qui pourrait contribuer à alimenter et à valider l'action de la formation pays à New York, a fait l'objet de très nombreuses discussions. Les cofacilitateurs conviennent qu'un comité de liaison d'une structure appropriée devrait être mis en place dans

chacun des pays pour lesquels il existe une formation, à laquelle il ferait régulièrement rapport à New York. Ce comité devrait être coprésidé par un représentant du gouvernement hôte et le Représentant spécial/Représentant exécutif du Secrétaire général. Ses membres devraient venir d'horizons très divers et leur niveau hiérarchique devrait être conforme au rôle politique de haut niveau joué par la Commission. L'ambassadeur (le cas échéant) du pays assurant la présidence de la formation pourrait jouer un rôle particulier.

2. Produits de la formation pays

90. Pour le pays concerné, une formation spécifique signifie attention, accompagnement et plaidoyer, dans des proportions variables en fonction de sa situation propre. Le problème consiste à déterminer en permanence ce qui présente la plus grande valeur sur le plan pratique, c'est-à-dire ce qui fera probablement une différence réelle sur le terrain.

91. Il est manifestement important de maintenir durablement l'intérêt de la communauté internationale. Le deuxième avantage potentiel – c'est-à-dire un accompagnement politique de haut niveau – doit être fonction du contexte et offert de manière appropriée. L'objectif ici consiste à faciliter et à promouvoir le type de dialogue largement ouvert qui permet à une société de cicatiser ses blessures et de se reconstruire. La participation de toutes les parties prenantes, notamment de la société civile, y compris des organisations féminines, est indispensable et doit donc se trouver au cœur de l'approche adoptée par la formation pays.

92. Le rôle de plaidoyer peut s'exercer dans différents domaines, mais portera notamment sans aucun doute sur le financement. Comme souligné tout au long du présent rapport, la mobilisation de ressources est un aspect essentiel de l'action de la Commission et de la valeur ajoutée qu'elle apporte. Chaque formation pays doit jouer son rôle de plaidoyer avec énergie et de façon novatrice auprès de l'ensemble du système des Nations Unies, des institutions financières internationales et d'autres organisations internationales et régionales, mais également des banques régionales, du secteur privé et d'autres sources de financement. Parmi les suggestions qui nous ont été soumises figurent l'organisation de davantage de tables rondes sous les auspices de la Commission, un renforcement des activités en direction des donateurs non traditionnels, l'adoption de mesures destinées à accroître la capacité d'absorption et l'utilisation des envois de fonds depuis l'étranger.

93. Garantir la responsabilité mutuelle est un élément clef des efforts en faveur de la consolidation de la paix, et un corollaire naturel de la mobilisation des ressources. Chaque formation devrait utiliser les outils mis au point par le Comité d'organisation pour déterminer le respect des engagements pris en faveur des activités de consolidation de la paix dans le pays considéré. En combinant les évaluations des ressources fournies par les parties prenantes nationales comme par la communauté internationale, la formation pays pourra véritablement évaluer dans quelle mesure chacun s'acquitte de ses responsabilités.

94. Les cofacilitateurs ne souhaitent pas aller au-delà des recommandations générales ci-dessus et définir de façon trop rigoureuse comment devraient fonctionner les formations pays et quels devraient être leurs produits. Nous sommes conscients du fait qu'elles sont expérimentales, que chacune doit être adaptée au contexte dans lequel elle intervient et qu'elles doivent pouvoir faire preuve de souplesse. Nous notons par ailleurs qu'une cinquième formation sera probablement

créée sous peu, ce qui offrira une nouvelle occasion d'affiner encore la méthode retenue et d'étudier de nouvelles possibilités.

C. Plusieurs niveaux de participation

95. Compte tenu du sentiment largement exprimé selon lequel une participation à divers niveaux (sectorielle, régionale, « légère ») devrait être possible, les cofacilitateurs ont cherché à déterminer quelle devrait en être la forme. Le fait de créer une formation pays dès que le pays considéré figure à l'ordre du jour de la Commission a donné de bons résultats jusqu'à présent. Les formations pays suscitent une attention et un engagement qu'il ne serait pas possible d'obtenir autrement, et resteront le moyen de contact normal avec un pays figurant à l'ordre du jour de la Commission. De la même façon, on peut penser que, s'il existe un mécanisme régional, il sera d'une complexité telle qu'il faudra créer une formation régionale spéciale.

96. Il pourrait toutefois y avoir des situations qui nécessitent un mécanisme plus léger qu'une formation au complet, mais reprenant dans ses grandes lignes les modèles actuels. Les cofacilitateurs ont le sentiment que leurs interlocuteurs étaient, d'une manière générale, prêts à envisager une expérimentation plus ou moins poussée en ce sens, sous réserve que la situation bénéficie effectivement de l'attention nécessaire. On pourrait ainsi par exemple envisager la désignation par le Président de la Commission d'un coordonnateur pour le pays, rôle que pourrait assumer le Vice-Président du Bureau du Comité d'organisation, ou encore la création d'un groupe de travail informel. L'option retenue serait déterminée au cas par cas, en fonction du contexte et en étroite consultation avec les parties prenantes nationales.

D. Critères de constitution d'une formation pays et d'achèvement des travaux

97. La contribution potentielle de la Commission en termes de valeur ajoutée dépend dans une large partie du pays considéré ou de la situation dans laquelle il se trouve. Même si la formation pays s'engage sans réserve, elle aura du mal à agir si la situation sur le terrain n'est pas mûre. De même, si les problèmes qui se posent sont essentiellement des problèmes de développement au lieu d'être des problèmes de consolidation de la paix, il n'y a guère de raisons que la Commission continue de s'intéresser au pays.

98. Compte tenu de la fluidité et de la spécificité de la situation de chaque pays, les cofacilitateurs considèrent qu'il serait contre-productif de définir des critères détaillés ou technocratiques de constitution et d'achèvement des travaux. La décision doit être prise sur la base d'une appréciation politique fondée sur des faits précis, et l'organe qui prend cette décision – aujourd'hui le Conseil de sécurité, peut-être à l'avenir un autre organe – doit avoir suffisamment de raisons de considérer que ce dont le pays a besoin en priorité est une action en faveur de la consolidation de la paix, que l'intervention de la Commission est clairement susceptible d'apporter une valeur ajoutée, et que le Gouvernement du pays concerné est pleinement conscient des responsabilités, comme des avantages potentiels qui vont de pair avec l'inscription à l'ordre du jour de la Commission.

99. En ce qui concerne l'achèvement des travaux également, les critères doivent être souples et essentiellement politiques. La Commission de consolidation de la paix doit être un organe réactif, capable de s'attaquer à de nouvelles situations en fonction des circonstances. Ses moyens sont toutefois à l'évidence limités, et la liste des pays ne saurait s'allonger à l'infini sans que des pays qui y figurent déjà en sortent.

100. Le pays considéré aura son propre sentiment quant au moment où il est prêt à passer à une nouvelle étape, et c'est essentiellement sur cela que devrait reposer la décision qui sera prise. Il est cependant indispensable de suivre régulièrement les progrès réalisés, et d'évaluer périodiquement dans quelles mesures les objectifs prioritaires définis au moment où le pays a été inscrit à l'ordre du jour de la Commission ont été réalisés, ainsi que ce qu'il reste à accomplir. Les examens biannuels du cadre stratégique de chaque pays offrent une excellente occasion de procéder à de telles évaluations. L'engagement à plusieurs niveaux de la Commission brièvement décrit ci-dessus pourrait également avoir de l'intérêt à cet égard : un pays pourrait estimer ne plus avoir besoin de l'action d'une formation pays au complet et souhaiter une relation plus légère.

E. Résumé des recommandations

Comité d'organisation

- Encourager les membres du Comité à exprimer le point de vue de leurs mandants et à assurer un dialogue régulier avec ceux-ci
- Confirmer que l'élection des membres du Comité par l'Assemblée générale devrait intervenir en dernier; envisager une certaine forme de roulement entre les membres désignés par les pays qui fournissent des contingents et par les donateurs
- Adopter une décision qui donne le droit au pays figurant à l'ordre du jour de la Commission de participer aux réunions du Comité d'organisation
- Étudier la possibilité de réduire le nombre des réunions mais d'en allonger la durée
- Étudier la possibilité de créer un bureau dont la vice-présidence serait renforcée
- Établir des rapports plus solides entre le Comité d'organisation et les formations pays
- Recenser un certain nombre de questions stratégiques auxquelles le Comité d'organisation s'intéressera plus particulièrement au cours de l'année; mettre au point des outils de responsabilité mutuelle

Groupe de travail sur les enseignements tirés

- Préciser la raison d'être des débats du groupe de travail; faire en sorte qu'ils débouchent sur des résultats clairs; identifier les mesures de suivi

Formations pays

- Assurer la participation du pays dont provient le président de la formation au côté de celui-ci
- Mettre en place un comité de liaison de la Commission dans chaque pays faisant l'objet d'une formation spécifique
- Renforcer la fonction de mobilisation de ressources des formations pays
- Soumettre des évaluations des mécanismes de responsabilité mutuelle faisant autorité, réalisées au moyen des outils mis au point par le Comité d'organisation

Engagement à plusieurs niveaux

- Étudier la possibilité d'une forme d'engagement plus légère; offrir la possibilité d'un engagement au niveau régional ou sectoriel

Critères de constitution d'une formation pays et d'achèvement des travaux

- Conserver des critères souples, qui tiennent compte de la fluidité et de la spécificité de la situation du pays
- Tenir compte comme il convient du point de vue du pays considéré quant au moment où il n'a plus besoin de l'intervention de la formation pays
- Recentrer les examens biannuels sur l'évaluation des progrès effectués par le pays en vue de la réalisation des objectifs en matière de consolidation de la paix

IV. Relations stratégiques

A. Relations avec le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et le Conseil économique et social

Obtenir plus d'espace ou le mériter

101. Au cours de l'examen, nous avons considéré deux postulats qu'il est permis de rapprocher : d'une part, la Commission de consolidation de la paix a besoin de se voir ménager plus d'espace au sein des structures des Nations Unies, et, d'autre part, à moins qu'elle parvienne à mieux convaincre de sa valeur ajoutée, et tant qu'elle ne l'aura pas fait, le Conseil de sécurité et les autres organes des Nations Unies ne verront aucune bonne raison de lui accorder cet espace.

102. Nous ne pensons pas que l'on doive considérer ces deux propositions comme s'excluant l'une l'autre, ou découlant l'une de l'autre. La Commission doit assurément faire face à ses responsabilités. Il est néanmoins dans l'intérêt des Nations Unies et de tous les États Membres que ce nouvel organe réussisse plus pleinement. Aucune composante de l'Organisation ne peut se permettre d'attendre passivement qu'elle ait fait ses preuves. L'Assemblée générale et le Conseil de sécurité ont tous deux présidé à la naissance de la Commission et se doivent donc de veiller à son développement. Les résolutions fondatrices reconnaissent aussi au

Conseil économique et social un rôle essentiel, auquel il convient de donner toute son ampleur.

1. Le Conseil de sécurité

103. Les résolutions de 2005 indiquent clairement que les demandes d'avis émanant du Conseil de sécurité sont un moyen essentiel, quoique non exclusif, d'inscrire des pays à l'ordre du jour de la Commission. La relation avec le Conseil de sécurité contribue donc de manière décisive à déterminer cet ordre du jour – mais aussi à établir l'utilité de la Commission au sein de l'architecture des Nations Unies. Si l'on constate que le Conseil accorde une réelle valeur au rôle de cet organe, celui-ci sera respecté. À l'inverse, si le Conseil paraît ne pas en faire grand cas, la Commission sera dévalorisée.

104. Le Conseil de sécurité a montré récemment l'importance croissante qu'il attachait à la consolidation de la paix à travers une série de débats thématiques sur cette question et les déclarations de son Président présentant ses vues en la matière. Le Président de la Commission a été invité à s'adresser au Conseil lors de chaque débat thématique public pertinent, et les présidents des formations pays ont pris la parole à toutes les séances officielles intéressant des pays qui figurent à l'ordre du jour de la Commission.

105. Néanmoins, si le Conseil était mieux convaincu de la valeur ajoutée de la Commission, il serait allé plus loin qu'il ne l'a fait jusqu'ici. Il aurait activement cherché des occasions inédites d'associer la Commission à ses travaux. Les demandes d'avis seraient plus fréquentes et le Conseil consulterait la Commission à un stade plus précoce, dès l'établissement des mandats.

106. Au lieu de quoi, les échanges entre le Conseil de sécurité et la Commission ont été limités. La difficulté semble double : le Conseil a le sentiment que les avis de la Commission ne lui apportent pas grand chose, et la Commission ne formule pas des avis plus précis, en partie parce que les demandes du Conseil ne sont pas plus spécifiques.

107. Ces occasions manquées trahissent les espoirs et les attentes de 2005. Point plus positif, les cofacilitateurs croient que les avantages qui résulteraient d'un lien plus fort et plus organique entre le Conseil de sécurité et la Commission sont de mieux en mieux reconnus et que les conditions sont à présent réunies pour créer une dynamique nouvelle entre un Conseil plus ouvert et une Commission plus efficace.

108. Des questions se posent concernant la manière dont une telle relation améliorée pourrait se concrétiser sur le plan procédural. Les cofacilitateurs ne doutent pas que, si la volonté politique existe, des processus appropriés seront trouvés. Le Conseil de sécurité a montré dans le passé sa capacité d'innover en matière de procédure (en établissant par exemple des mécanismes en vue de séances privées avec les pays fournisseurs des contingents et en créant le groupe de travail sur les opérations de maintien de la paix, ouvert à une participation extérieure), et il le pourrait encore.

109. Même en s'en tenant aux procédures existantes, on pourrait faire davantage. Un dialogue plus productif avec la Commission serait possible dans un cadre officieux, se prêtant mieux à des consultations. Des échanges plus réguliers entre les présidents du Comité d'organisation et des formations pays et le Président du Conseil de sécurité offriraient à la Commission des occasions de faire connaître son

avis en privé. Des formules telles que des séances de discussions informelles interactives permettraient aux présidents des formations de se faire part de leurs réflexions. Lorsque le Conseil désigne un pays chef de file à l'occasion de la formulation ou du renouvellement d'un mandat de maintien de la paix, des consultations pourraient se tenir entre le représentant compétent de la Commission et le pays désigné. Le chef du Bureau d'appui à la consolidation de la paix pourrait être invité à informer le Conseil de sécurité dans le cadre de consultations privées, comme le font les chefs du Département des opérations de maintien de la paix, du Département des affaires politiques ou du Bureau de la coordination des affaires humanitaires.

Maintien de la paix et consolidation de la paix

110. Beaucoup pensent que le Conseil de sécurité serait aidé dans ses délibérations concernant l'établissement de mandats de maintien de la paix s'il connaissait très tôt l'avis de la Commission sur tels ou tels aspects pertinents tout au long de la durée d'une mission, et s'il la consultait quand vient l'heure du retrait.

111. Il faudrait à cet effet que la Commission soit un interlocuteur informé et attentif, présentant des analyses et des points de vue qui soient d'une réelle utilité pour le Conseil. Ainsi efficace, la Commission serait bien placée pour faire part au Conseil de sécurité d'éléments d'information et de préoccupations dont il pourrait autrement ne pas avoir connaissance. La Commission peut mettre à profit sa profonde connaissance et sa vaste expérience des pays figurant à l'ordre du jour et tirer parti de ses liens avec les institutions financières internationales et autres acteurs. Elle peut être d'un précieux concours en s'intéressant à la relation entre sécurité et développement, une question sur laquelle le Conseil de sécurité n'a pas toujours une vision intégrée.

112. Les cofacilitateurs sont certes tout à fait conscients des droits et des responsabilités que la Charte des Nations Unies confère au Conseil de sécurité en matière de mandats de maintien de la paix. Compte tenu, toutefois, de ces prérogatives, et si la Commission se montrait plus efficace et apportait une réelle valeur ajoutée, ils croient que le Conseil devrait dans toute la mesure du possible s'appuyer sur son expertise et ses avis aux différentes phases de l'élaboration et du renouvellement d'un mandat, et au moment de réfléchir au retrait des opérations.

113. Au-delà des processus d'interaction entre le Conseil de sécurité et la Commission se pose la question plus fondamentale de la priorité relative des opérations de maintien de la paix et des opérations de consolidation de la paix dans l'ensemble de l'Organisation. Les cofacilitateurs notent le sentiment très net parmi les membres qu'un nouvel équilibre doit être trouvé si l'on veut que les opérations de paix des Nations Unies atteignent leurs objectifs au XXI^e siècle. Aux fins du présent examen, nous nous concentrerons sur la question plus limitée de savoir comment insuffler plus de substance et de pertinence à l'interaction entre le Conseil de sécurité et la Commission. Néanmoins, la question plus générale risque de se poser avec une urgence croissante.

114. Les incidences financières en seront un aspect fondamental. Les budgets des opérations de consolidation de la paix ne représentent qu'une fraction de ceux des opérations de maintien de la paix, et le système des Nations Unies peut tirer des enseignements salutaires des chiffres comparatifs. La seule conclusion inacceptable serait que les opérations de consolidation de la paix sont une forme d'engagement

des Nations Unies « au rabais ». Les opérations de maintien de la paix doivent prendre fin au moment approprié, pour de bonnes raisons; quant aux opérations de consolidation de la paix, elles doivent disposer d'un financement adéquat pour avoir des chances réalistes de succès. Repenser les opérations de paix, compte tenu de leurs incidences financières, est une tâche difficile à laquelle l'Organisation est tout entière appelée.

2. L'Assemblée générale

115. Les résolutions portant création de la Commission définissent clairement la relation entre l'Assemblée générale et le nouvel organe. En dépit toutefois de ce lien formel relativement rigide, on s'accorde généralement pour penser que l'Assemblée n'a pas suffisamment pesé sur les activités de la Commission et que des relations plus structurées et interactives sont nécessaires.

116. Il est exact de dire que la Commission tire sa force et sa légitimité de l'Assemblée générale et que ce lien doit être renforcé. Nous avons précédemment suggéré que les personnes désignées par l'Assemblée générale et le Conseil économique et social pour siéger au Comité d'organisation devraient jouer activement un rôle d'intermédiaire. Certains membres sont en outre d'avis que l'Assemblée générale devrait se pencher plus souvent sur les grandes orientations en matière de consolidation de la paix, et que le débat général organisé actuellement tous les ans est insuffisant. Nous avons pris note aussi de la suggestion tendant à ce que l'Assemblée générale consacre un débat de haut niveau à la consolidation de la paix durant la semaine ministérielle.

117. Les cofacilitateurs souscrivent à l'idée selon laquelle l'Assemblée générale devrait jouer son rôle de cofondatrice de manière plus visible et plus concrète. Cependant, il faut se garder de tout exercice purement mécanique, comme cela est vrai aussi pour le Conseil de sécurité. Tout débat additionnel devra répondre à un besoin et être constructif.

118. Plusieurs options peuvent être envisagées pour atteindre cet objectif. Les deux organes étant cofondateurs, les Présidents de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité pourraient organiser périodiquement des discussions conjointes. Les sept membres élus par l'Assemblée générale pour siéger au Comité d'organisation pourraient collectivement informer l'Assemblée, lors d'une séance interactive, de la manière dont ils conçoivent leur rôle et s'en acquittent. Les représentants spéciaux et exécutifs pour les pays figurant à l'ordre du jour de la Commission pourraient eux aussi participer à des discussions interactives qui mettent en lumière les questions et approches communes.

119. Outre le débat général annuel où sont abordées toutes sortes de questions, il semblerait utile d'examiner périodiquement, du point de vue de l'Assemblée générale, un thème clef auquel s'intéresse la Commission, ou d'organiser les débats à l'Assemblée de façon à obtenir certains résultats particuliers.

3. Le Conseil économique et social

120. Les résolutions fondatrices assignent également un rôle important au Conseil économique et social, qu'il s'agisse pour lui d'élire des membres de la Commission de consolidation de la paix ou d'exercer sa prérogative en demandant des avis à celle-ci dans les mêmes conditions que l'Assemblée générale. Les résolutions notent

l'intérêt particulier que les avis de la Commission présentent pour le Conseil lorsque des pays passent de la phase de transition qu'est le relèvement à celle du développement. Au moment de leur adoption, le Président de l'Assemblée générale avait souligné combien il importait qu'un Conseil économique et social réformé joue son juste rôle dans la consolidation de la paix.

121. Ce juste rôle n'est toujours pas correctement et pleinement défini. La relation entre consolidation de la paix et développement est un point essentiel du présent rapport et pourrait se prêter à une riche interaction entre la Commission et le Conseil. Les efforts faits à ce jour pour donner sens à cette interaction (notamment les comptes rendus périodiques du Président de la Commission au Conseil, les réunions entre le Président de la Commission et le Président du Conseil, les récentes réunions conjointes des bureaux et les séances thématiques conjointes occasionnellement tenues par les deux organes) sont autant de pas importants dans la bonne direction.

122. Il faudra toutefois aller beaucoup plus loin pour répondre aux intentions qui ont inspiré les résolutions. De même que pour le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale, les mécanismes d'interaction appropriés seront trouvés si l'on s'y consacre avec suffisamment d'attention et de détermination. Le Conseil économique et social pourrait envisager d'ajouter des thèmes en rapport avec la consolidation de la paix au programme de ses séances annuelles; il pourrait faciliter les échanges entre la Commission et les fonds et programmes des Nations Unies, ainsi qu'avec les institutions spécialisées; et il pourrait programmer des réunions conjointes à intervalles plus rapprochés. Pour sa part, la Commission pourrait prendre l'initiative de tenir le Conseil régulièrement informé sur différents aspects de ses activités.

123. Des occasions particulières se présentent par ailleurs : c'est ainsi que dans la déclaration ministérielle adoptée lors du débat de haut niveau de la session de fond du Conseil économique et sociale de 2010, les ministres et chefs de délégation ont pressé le Conseil et la Commission d'explorer conjointement des moyens de renforcer la contribution des femmes à la prévention et à la résolution des conflits et, de manière générale, aux processus de consolidation de la paix. Une action d'envergure en la matière serait un pas important vers une relation plus constructive entre les deux organes.

B. Inscription de pays à l'ordre du jour de la Commission

124. Le paragraphe 12 des résolutions portant création de la Commission prévoit quatre possibilités de porter des pays à l'attention de celle-ci, à savoir par voie de demandes adressées respectivement par le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale, le Conseil économique et social et le Secrétaire général. Les quatre demandes présentées jusqu'ici ont toutes émanées du Conseil de sécurité et, bien que les résolutions évoquent l'équilibre entre les régions, toutes quatre avaient trait à des pays africains. On peut se demander pourquoi la Commission n'a pas été saisie de la situation d'un éventail de pays plus large, du point de vue de la taille, de l'appartenance à une région, ou du stade de mise en œuvre du processus de consolidation de la paix.

125. Les prérogatives du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale sont soigneusement circonscrites, et il est probable qu'il n'en sera fait qu'un usage limité dans la pratique. Néanmoins, ces prérogatives sont importantes et on ne doit

pas les laisser dépérir par inertie ou par carence; le droit de saisir la Commission dont dispose le Secrétaire général ne doit pas non plus demeurer théorique. Dans la pratique, toutefois, il est probable que les demandes du Conseil de sécurité resteront la principale voie par laquelle des pays sont inscrits à l'ordre du jour de la Commission. Le processus suivant lequel celle-ci est saisie mérite par conséquent quelques observations particulières.

126. Deux paramètres entrent en jeu : la position des pays susceptibles d'être inscrits à l'ordre du jour et l'attitude du Conseil de sécurité. Le premier est, bien entendu, déterminant puisque l'inscription dépend dans tous les cas du souhait et du consentement du pays concerné. La section I du présent rapport évoque les sentiments ambivalents que pourrait éprouver un pays percevant comme « dévalorisant » son renvoi à la Commission par le Conseil. Des efforts de communication accrus, des assurances et de meilleurs résultats obtenus par la Commission pourraient aider à vaincre ces réticences.

127. S'agissant du Conseil de sécurité, les cofacilitateurs se sont déjà dits préoccupés par le risque que se crée un cercle vicieux – le Conseil jugeant la Commission peu pertinente et celle-ci estimant ne pas avoir suffisamment d'occasions de faire ses preuves. Nous espérons que le présent examen aidera à dissiper ce risque et ouvrira la voie à une relation plus constructive et interactive.

128. Nous ne préconisons bien sûr pas d'expérimenter comme une fin en soi : les demandes d'inscription de nouveaux pays doivent répondre à des besoins et tenir compte des résultats et des capacités de la Commission. L'important est de rompre avec une vision limitée et limitative du rôle de cette dernière; cet instrument a été créé et conçu pour produire un impact réel, et il convient de l'inciter à le faire.

129. Concrètement, cela signifie que le Conseil de sécurité devrait être prêt à envisager de renvoyer à la Commission un éventail plus large de situations, intéressant par exemple des pays plus vastes ou des problèmes sectoriels ou régionaux. L'approche à plusieurs niveaux décrite précédemment offrirait toute une série de possibilités nouvelles de saisir la Commission.

C. Un rôle de prévention

130. Au cours de nos consultations, nombre de nos interlocuteurs se sont dits d'avis que le temps était venu d'accepter plus franchement la dimension préventive du rôle de la Commission, comme l'exigent les situations rencontrées sur le terrain.

131. Les résolutions fondatrices ménagent la possibilité d'une telle dimension préventive. Le paragraphe 12 confère au Conseil de sécurité comme au Secrétaire général le droit sans réserve de demander des avis à la Commission. Les autres acteurs habilités à la saisir (le Conseil économique et social, l'Assemblée générale et les États Membres eux-mêmes) peuvent demander un avis lorsque l'État Membre concerné se trouve dans une « situation exceptionnelle, sur le point de sombrer ou de sombrer de nouveau dans un conflit », dont le Conseil de sécurité n'est pas saisi.

132. Les cofacilitateurs sont conscients de la controverse qui a régné sur ce point avant l'établissement de la Commission de consolidation des conflits en 2005 et gardent également à l'esprit le travail de prévention qui est accompli par ailleurs dans tout le système des Nations Unies. Remédier à des situations où à un conflit

risque de se rallumer demeurera sans doute le principal objet des travaux de la Commission, mais son mandat prévoit néanmoins des attributions plus larges.

133. Au moment de considérer des actions de prévention, la Commission devra se guider à la fois sur la demande des pays affectés et sur une évaluation réaliste de l'utilité probable de son intervention. Lorsque le pays concerné est résolu à demander une assistance et que la Commission pense pouvoir répondre utilement à cette demande, elle doit mettre pleinement en œuvre les moyens qui lui sont offerts par son présent mandat.

D. Autres partenaires : institutions financières internationales, système des Nations Unies, organismes régionaux

Les institutions financières internationales

134. Le partenariat avec les institutions financières internationales est essentiel pour le bon fonctionnement de la Commission; les résolutions par lesquelles elle a été créée reconnaissent expressément leur rôle et prévoient qu'elles participent à toutes les réunions. Conscients du caractère prioritaire du développement et de la mobilisation des ressources pour la Commission, les cofacilitateurs ont prêté une attention particulière aux relations avec la Banque mondiale.

135. Nous savons que des échanges réguliers et utiles ont déjà lieu dans ce domaine, lors des réunions à New York, et lors des visites périodiques à Washington des présidents de la Commission ou des formations pays. L'actuel Président de la Commission a fait de l'amélioration de ce partenariat l'une de ses priorités. Mais de bien plus amples efforts seront nécessaires pour concrétiser les aspirations à un véritable partenariat ONU-Banque mondiale, et nous avons noté une impatience croissante à cet égard.

136. Les États Membres qui entendent engager une réflexion « conjointe » au sein de leur propre administration se heurtent à une difficulté majeure. Les différences d'approche qui peuvent opposer diverses branches du gouvernement, telles qu'elles se font jour au siège de la Banque mondiale à Washington et au Siège des Nations Unies à New York, sont bien connues. En cette année où a lieu la seizième reconstitution de l'Association internationale de développement (IDA), il importe tout spécialement que les États Membres veillent à assurer la cohérence entre les priorités qu'ils défendent à l'ONU et les positions qu'adoptent leurs représentants au Conseil d'administration de la Banque et leurs négociateurs à l'IDA.

137. Une meilleure coordination est indispensable dans ce domaine; c'est le premier pas, et le plus important, vers une véritable cohérence des approches. Mais cela n'est pas en soi suffisant. Les propositions formulées dans le domaine qui nous intéresse sont tranchées au siège; aussi avons-nous cherché à savoir dans quelle mesure la Commission de consolidation de la paix pourrait peser sur les processus décisionnels pertinents à Washington.

138. Nous croyons que la Commission pourrait intervenir de manière plus systématique dans la prise de décisions au Siège, et ce dans le plein respect des processus internes de la Banque mondiale. Lorsqu'il s'agit de pays figurant à l'ordre du jour de la Commission, nous suggérons qu'entre la réception de recommandations provenant du terrain et la transmission des dossiers au Conseil d'administration pour décision, il conviendrait d'organiser à Washington une

réunion structurée et bien préparée qui offrirait au Président de la Commission et à son équipe la possibilité de faire réellement entendre ses vues.

139. En complément de cette recommandation particulière, nous souscrivons résolument à toutes les initiatives en cours qui visent à accroître la cohérence entre les deux organes sur le plan des politiques et sur le plan opérationnel. Nous sommes convaincus que notre précédente recommandation tendant à diminuer la fréquence des réunions de la Commission, de façon à améliorer la fréquentation, encouragera aussi la participation assidue de hauts responsables des institutions financières internationales.

Autres composantes du système des Nations Unies, organismes régionaux et autres

140. La Commission devrait s'employer sans relâche à tisser un réseau au sein du système des Nations Unies. Il conviendrait par exemple qu'elle agisse de concert avec le Haut-Commissariat aux droits de l'homme pour défendre les droits de l'homme pendant le conflit et dans la période qui le suit et plaider pour une législation qui protège ces droits sous toutes leurs formes. De même, il y aurait place pour un dialogue avec le Haut-Commissariat pour les réfugiés, qui joue un rôle important en préparant les réfugiés au retour à la vie civile et à la normalité. L'Organisation internationale du Travail devrait être un partenaire de premier plan s'agissant de fonder une paix durable sur des moyens d'existence viables. Il importe aussi de rester en contact avec des organismes tels que l'Organisation internationale pour les migrations, de façon à associer plus pleinement la diaspora aux initiatives de consolidation de la paix.

141. La section intitulée « Sur le terrain » (sect. II) souligne l'importance de la dimension régionale. Il existe par exemple sur le continent africain un réseau d'organisations régionales et sous-régionales actif dans le domaine de la consolidation de la paix. Le cadre d'action de l'Union africaine pour la reconstruction et le développement post-conflit et le mécanisme africain d'évaluation par les pairs du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), de même que des organisations sous-régionales telles que la Communauté de développement de l'Afrique australe et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest constituent un véritable réservoir de connaissances, d'expérience et d'enseignements concernant les réalités locales. Il est essentiel que la Commission mette à profit cette riche somme d'expérience, en Afrique et sur d'autres continents.

142. L'organisation des travaux de la Commission, au Siège et sur le terrain, doit pleinement refléter cet engagement régional. La participation des organismes régionaux actifs sur le terrain, sous la forme par exemple de visioconférences, devrait être la règle. Les organisations régionales compétentes devraient chaque fois que possible faire partie de la délégation lorsque les formations pays se rendent sur le terrain.

143. Lors de leur visite auprès de l'Union européenne à Bruxelles, les cofacilitateurs ont souligné les intérêts communs avec cette organisation. L'Organisation de coopération et de développement économiques, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, et d'autres organismes encore, sont connus pour leur engagement de longue date en faveur de la consolidation de la paix. À la lumière des recherches et analyses du Bureau d'appui à la consolidation

de la paix, la Commission devrait faire en sorte que soient mis à profit l'expérience, les ressources et le sentiment de partager une cause commune qui existent au sein de la communauté internationale.

E. Résumé des recommandations

Relations stratégiques avec le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et le Conseil économique et social

- Renforcer la relation avec le Conseil de sécurité. Si la Commission de consolidation de la paix était plus efficace et apportait une réelle valeur ajoutée, son avis serait demandé lors de l'établissement et du réexamen d'un mandat pour le maintien de la paix ou lorsque vient le moment du retrait d'une opération
- En attendant des innovations en matière procédurale, encourager un large recours à toutes les procédures existantes du Conseil de sécurité
- Trouver des moyens plus novateurs de donner corps à la relation avec le Conseil économique et social

Demandes d'inscription de pays à l'ordre du jour de la Commission

- Envisager d'élargir l'éventail des cas dont la Commission est saisie, pour y inclure la situation de pays plus vastes, ou des situations ayant une dimension sectorielle ou régionale
- Utiliser pleinement les possibilités que son présent mandat offre à la Commission de jouer un rôle de prévention

Autres partenariats

- Établir une relation plus structurée avec la Banque mondiale, en particulier par la création d'un mécanisme d'examen des contributions de la Commission aux processus décisionnels du Siège
- Resserrer les liens avec les autres composantes du système des Nations Unies; promouvoir et institutionnaliser les relations avec les organisations régionales en vue de faciliter l'échange de données d'expérience et de pratiques optimales; et assurer une plus ample collaboration avec des organisations telles que l'Union européenne, l'Organisation de coopération et de développement économiques et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

V. Bureau d'appui à la consolidation de la paix et Fonds pour la consolidation de la paix

144. Les cofacilitateurs estiment que l'examen détaillé du Bureau d'appui à la consolidation de la paix et du Fonds pour la consolidation de la paix ne fait pas partie de leur mandat. Nous savons que le Secrétariat est responsable au premier chef de la gestion du Bureau d'appui et que le Fonds a été contrôlé en 2008 (Bureau des services de contrôle interne) et en 2009 (contrôle par 5 donateurs).

145. Néanmoins, la qualité de l'appui fourni par le Bureau d'appui et la synergie avec le Fonds sont indispensables au fonctionnement efficace de la Commission dans son ensemble. Outre l'appui administratif, le Bureau d'appui doit fournir des contributions analytiques fiables pour renforcer les activités de la Commission. La Commission et le Fonds doivent adopter visiblement une même logique de fonctionnement, faire preuve de cohérence et posséder un sens développé du partenariat.

A. Bureau d'appui à la consolidation de la paix

146. Les résolutions fondatrices précisent bien que le Bureau d'appui à la consolidation de la paix doit être un secrétariat « restreint » constitué sur la base des ressources disponibles au sein du système. Il doit avoir pour fonctions d'appuyer la Commission, de gérer le Fonds pour la consolidation de la paix et d'analyser les questions intersectorielles et les meilleures pratiques. Toutefois, son rôle ne serait pas opérationnel mais plutôt de coordination et d'appui. Le Bureau d'appui a obtenu des résultats fructueux en s'acquittant de ces diverses fonctions : il apporte un soutien utile aux présidents du Comité d'organisation et des formations pays; il est désormais établi qu'il gère le Fonds de manière saine; et il tire parti de ressources extérieures au Bureau pour fournir des contributions importantes.

147. Cependant, le chemin est encore long. Le Bureau d'appui continue de se heurter aux mêmes problèmes que la Commission en général : comment se forger un rôle spécifique et d'encadrement dans une Organisation où les fonctions de maintien de la paix sont réparties entre un grand nombre de départements et de bureaux. De l'avis des cofacilitateurs, le problème se situe en partie au niveau du Bureau d'appui et notamment de sa place au sein du Secrétariat dans son ensemble.

1. Le Bureau d'appui à la consolidation de la paix

148. Le Bureau d'appui doit être renforcé si l'on veut qu'il s'acquitte correctement de sa mission et surmonte les difficultés supplémentaires mises en avant dans le présent rapport. Il est nécessaire de trouver une solution à la question des ressources. Actuellement, le Bureau dispose de 41 postes, dont 13 postes permanents; pour les autres il s'agit de postes temporaires, détachés, extrabudgétaires ou financés par le Fonds pour la consolidation de la paix. L'insuffisance de compétences techniques limite les capacités d'analyse du Bureau d'appui et son aptitude à établir des réseaux et à communiquer efficacement avec des experts en dehors du système.

149. L'un des moyens de parvenir à un renforcement suffisant consisterait à relever le taux du personnel permanent par rapport à celui du personnel non permanent. Les cofacilitateurs recommandent vivement d'appliquer et de maintenir un taux équivalant à environ deux tiers de personnel permanent pour un tiers de personnel non permanent. Nous estimons que les fonctions essentielles doivent être menées à bien par du personnel permanent. Que ce soit pour exécuter des activités internes ou pour tirer parti des compétences disponibles ailleurs dans le système, le Bureau d'appui a besoin d'un supplément de personnel qualifié et expérimenté qui restera suffisamment longtemps dans le Bureau pour garantir le développement d'une mémoire institutionnelle, fixer et réaliser des objectifs à moyen terme et construire un sentiment d'identité et un esprit d'équipe. La mise en place de politiques

appropriées de recrutement et de rétention du personnel doit devenir une priorité absolue.

150. Le Bureau lui-même doit également mieux utiliser les ressources dont il dispose. Même si sa gestion du Fonds s'est visiblement améliorée, des progrès similaires doivent être faits dans deux autres domaines de ses activités, à savoir l'appui à la Commission et en particulier aux formations pays, ainsi que dans l'exécution de ses fonctions d'analyse.

151. Il est nécessaire, au sein du système, de bien savoir qui est le mieux placé pour faire quoi et où en termes d'analyse. Le Bureau d'appui ne devrait pas chercher à reproduire des activités qui relèvent déjà d'autres organismes et organes du Secrétariat; il devrait plutôt s'attacher à les exploiter et à les regrouper afin d'en garantir la cohérence, l'accessibilité et l'utilité.

152. Le Bureau d'appui à la consolidation de la paix devrait avoir pour objectif de se faire respecter en tant que « centre de compétence », à l'avant-garde de la conception de l'Organisation en matière de consolidation de la paix. En s'appuyant sur les travaux effectués dans et en dehors du système des Nations Unies, y compris les organisations non gouvernementales, les milieux universitaires et les acteurs au niveau local, le Bureau d'appui peut garantir que l'action de consolidation de la paix de l'Organisation s'appuie sur les travaux de recherche les plus pointus et les domaines de compétence les plus utiles. Des analyses d'une telle qualité constitueraient une ressource importante pour la Commission, et inciteraient également d'autres parties du système à innover et à expérimenter.

2. Poids au sein du Secrétariat

153. Le Bureau d'appui a été conçu pour être un petit bureau, mais dont le poids ne doit pas être sous-estimé, compte tenu de ses capacités à exploiter les ressources de l'ensemble du Secrétariat et du fait qu'il bénéficie d'un soutien actif et manifeste à l'échelon le plus élevé de l'Organisation. Les deux aspects sont liés étant donné que quelle que soit l'organisation, tout nouveau venu aura moins de mal à gagner le respect de bureaux plus importants et plus anciens s'il est perçu comme bénéficiant d'un soutien au plus haut niveau.

154. Il convient de rappeler qu'initialement, dans le concept défini par le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, le Bureau d'appui devait agir en association avec un puissant nouveau vice-secrétaire général à la paix et à la sécurité (voir A/59/565). Celui-ci, en vertu de son rang, serait en mesure de garantir que des bureaux tels que le Département des affaires politiques et le Département des opérations de maintien de la paix appuieraient de tout leur poids les activités de consolidation de la paix menées par le Bureau d'appui. La proposition de créer un poste de vice-secrétaire général à la paix et à la sécurité n'a finalement pas été retenue, pour diverses raisons, et les cofacilitateurs jugent qu'il n'est pas nécessaire de la relancer.

155. Néanmoins, la situation actuelle ne peut pas être considérée comme satisfaisante. Reléguer le Bureau d'appui à une sorte de rôle de pièce rapportée au sein de l'Organisation n'est pas l'objectif qui était visé en 2005. Au cours de nos consultations, les cofacilitateurs n'ont pas eu l'impression que le Bureau était considéré comme un acteur important au sein du Secrétariat.

156. La proposition tendant à ajuster les ratios d'effectifs constitue une partie de la réponse car elle aidera le Bureau d'appui à montrer qu'il apporte une contribution spécifique et importante aux délibérations à l'échelle du Secrétariat. Cependant, il est également important que le Secrétaire général rappelle clairement, inlassablement et catégoriquement que la consolidation de la paix est au centre des priorités de l'Organisation, et qu'il apporte son soutien aux modalités organisationnelles nécessaires.

157. Les cofacilitateurs encouragent le Secrétaire général à examiner les différentes possibilités permettant de concrétiser cet appui. Elles pourraient notamment comprendre le renforcement du mandat et du rôle du Groupe de haut niveau pour la consolidation de la paix et l'aspect relatif à la consolidation de la paix du comité des politiques. L'objectif doit être de garantir la rationalisation de la consolidation de la paix à l'échelle de l'Organisation, de préciser les rôles de ses composantes et de renforcer le rôle du Bureau d'appui à la consolidation de la paix en tant que centre de liaison de toutes les activités.

B. Fonds pour la consolidation de la paix

158. Comme énoncé dans les résolutions fondatrices, le Fonds pour la consolidation de la paix a pour objectif d'assurer que les ressources nécessaires à la mise en train des activités de consolidation de la paix puissent être immédiatement débloquées et que des fonds suffisants soient mis à disposition pour les activités de relèvement. Le Fonds n'est pas un fonds de développement ou un mécanisme de financement permanent. Au contraire, il a été créé en tant que mécanisme de premier recours ayant un rôle de catalyseur pour déclencher des financements complémentaires et à long terme. En bref, il devait être un moyen d'obtenir rapidement des résultats grâce à des projets à effet rapide. Jusqu'à présent, les contributions des donateurs s'élèvent à 343 millions de dollars, un montant bien supérieur aux 250 millions prévus au départ; 205 millions de ce montant ont pour l'instant été alloués.

159. Les cofacilitateurs savent que le Fonds a été contrôlé à deux reprises au cours des cinq dernières années et nous ne voulons pas faire double emploi avec ce qui a déjà été fait. Cependant, nous voudrions aborder deux aspects :

1. Synergie avec la Commission de consolidation de la paix

160. Le rapport du Secrétaire général sur les dispositions prises pour réviser le mandat du Fonds pour la consolidation de la paix (A/63/818) a souligné la nécessité d'une plus grande synergie entre la Commission de consolidation de la paix et le Fonds pour la consolidation de la paix, ce dont tient compte le mandat révisé adopté en 2009. Pourtant, lors de nos consultations, beaucoup ont fait observer qu'il fallait encore améliorer la synergie et la cohérence entre la Commission et le Fonds.

161. Nous reconnaissons qu'il s'agit d'une question délicate. Le Fonds est doté d'une structure de prise de décisions indépendante, les décisions étant prises par le Secrétaire général sur recommandation du Groupe consultatif. L'indépendance du processus de décision répond aux souhaits des donateurs et il est conforme aux procédures plus larges de l'Organisation des Nations Unies.

162. Dans la pratique, il existe une forte corrélation entre figurer au programme de travail de la Commission et recevoir des fonds : 56 % des ressources du Fonds pour

la consolidation de la paix sont allouées aux quatre pays concernés (20 % au Burundi, 18 % au Sierra Leone, 15 % à la République centrafricaine et seulement 3 % à la Guinée-Bissau).

163. Les cofacilitateurs se félicitent de cette corrélation et partent du principe qu'elle sera préservée. Le fait que les pays décident de figurer au programme de travail indique une volonté délibérée de leur part de solliciter les conseils et l'aide de la communauté internationale. Face à une telle ouverture, il faudrait s'assurer que le Fonds accorde toujours la priorité à leurs besoins.

164. Il est notoire que la communication entre le Fonds et la Commission doit s'améliorer. Le Sous-Secrétaire général à l'appui à la consolidation de la paix informe régulièrement le Comité d'organisation. Cependant, il faudrait intensifier cette communication grâce des exposés du Bureau de l'appui à la consolidation de la paix aux formations pays et à des exposés du Président du Groupe consultatif du Fonds pour la consolidation de la paix au Comité d'organisation. Il est indispensable que les présidents de la Commission soient informés en temps utile de l'affectation des fonds, ce qui n'a pas toujours été le cas. Les projets et les compétences du Fonds pour la consolidation de la paix deviendront progressivement plus pertinents dans le cadre des travaux thématiques de la Commission, et il faudrait également envisager de demander au Bureau d'appui de faire des exposés sur les pays bénéficiaires des ressources du Fonds et qui ne figurent pas au programme de travail de la Commission.

2. Utilisation des fonds

165. Il semble opportun de formuler une observation sur le niveau de tolérance au risque du Fonds pour la consolidation de la paix. Plusieurs études, y compris le rapport du Secrétaire général sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit (A/64/866-S/2010/386), soulignent qu'il est nécessaire de faire preuve d'un niveau élevé de tolérance au risque dans les financements au lendemain d'un conflit. Il n'est pas facile d'établir un équilibre approprié entre la prudence nécessaire en matière d'utilisation de l'argent des donateurs et le courage requis dans des situations d'après conflit. Toutefois, en insistant sur un effet et des gains rapides, on voulait différencier de manière qualitative le Fonds pour la consolidation de la paix des autres fonds axés sur le développement; c'est pourquoi son seuil de tolérance au risque devrait être plus élevé. Sans préjudice du devoir de diligence du Secrétariat, une approche de type capital-risque doit être appliquée pour décider de l'affectation des ressources du Fonds pour la consolidation de la paix.

166. Des procédures de prise de décisions rapides et rationnelles sont également nécessaires. Les projets financés par le Fonds pour la consolidation de la paix seront des projets locaux et il est indispensable d'accorder suffisamment de temps pour s'assurer une pleine participation au niveau national. Toutefois, dès que cette adhésion nationale est acquise, le processus de prise de décisions devrait se dérouler de manière satisfaisante, conformément au concept de projet à effet rapide du Fonds.

C. Résumé des recommandations

Bureau d'appui à la consolidation de la paix

- Renforcer le dispositif de dotation en effectifs du Bureau d'appui, notamment en relevant considérablement le ratio personnel permanent/personnel non permanent, pour obtenir deux tiers de permanents pour un tiers de non permanents
- Mieux utiliser les ressources disponibles du Bureau d'appui, en particulier pour améliorer le soutien aux formations pays et l'exécution de ses fonctions d'analyse
- Mettre à profit les travaux de recherche effectués au sein et en dehors du système des Nations Unies pour garantir que les activités de consolidation de la paix de l'Organisation des Nations Unies bénéficient des analyses les plus fiables disponibles ainsi que de l'expérience du terrain la plus utile
- Montrer l'importance de la consolidation de la paix pour l'Organisation dans son ensemble en partant du plus haut niveau de la hiérarchie et encourager le Secrétaire général à envisager des arrangements organisationnels tenant compte de cette importance, par exemple en renforçant le mandat et le rôle du Groupe de haut niveau pour la consolidation de la paix et l'aspect consolidation de la paix du comité des politiques

Fonds pour la consolidation de la paix

- Conserver l'autonomie du processus de décision du Fonds pour la consolidation de la paix mais renforcer sa synergie avec la Commission de consolidation de la paix
- Accroître la tolérance au risque du Fonds

VI. Récapitulation

167. Comme indiqué au début du rapport, les cofacilitateurs ont l'espoir que le présent examen aidera à relancer l'idéal de 2005 et à lui insuffler une vigueur nouvelle. Ils proposent plusieurs mesures visant à recentrer le fonctionnement du dispositif de consolidation de la paix à la lumière de l'expérience des premières années. Il importe toutefois d'insister sur le fait que l'exercice ne portera ses fruits que s'il procède d'une adhésion renouvelée et d'une volonté d'engagement renforcée. Le changement doit être d'ordre psychologique autant qu'institutionnel.

168. La Commission de consolidation de la paix doit reconnaître et exploiter les atouts qui lui sont propres. Son identité n'est pas encore clairement affirmée, et une vision confuse de son rôle explique en partie qu'elle ait déçu. Ni organe technique, ni agent d'exécution, elle doit se concevoir comme un acteur politique et tirer pleinement parti de sa position privilégiée.

169. En tant qu'acteur politique, la Commission est la mieux placée pour assurer à un niveau élevé la liaison entre le terrain et ses besoins et les mécanismes des Nations Unies à New York. Sa tâche première est d'aider les pays inscrits à son ordre du jour à déterminer leurs propres priorités en matière de consolidation de la paix. Forte de ses connaissances et de son expérience, elle doit user de son influence

politique pour inciter le système des Nations Unies et la communauté internationale tout entière à servir le mieux possible ces priorités. De plus, elle ne doit pas hésiter à peser de tout son poids politique pour résoudre d'urgence les questions de responsabilités mutuelles.

A. Synthèse des recommandations

170. Les recommandations se prêtent à un certain découpage par thèmes et sont présentées à la fin de chacune des sections du rapport. Aux yeux des cofacilitateurs, toutefois, elles forment un tout, dont chaque élément vient en étayer d'autres. Il est clair, par exemple, que si la Commission se révèle d'une plus grande utilité sur le terrain, son rôle au Siège s'en trouvera accru. À l'inverse, ses interlocuteurs sur le terrain attacheront plus de prix à ses interventions si celles-ci leur semblent s'inscrire au cœur des priorités des États Membres.

171. Tout au long de notre mission, nous avons cherché avant tout à susciter des changements réels et réalisables qui aient pour effet d'améliorer sur le plan qualitatif la contribution de la Commission. Chaque section expose les raisons qui ont motivé nos recommandations et les moyens proposés pour mettre ces dernières en application.

172. Ensemble, nos recommandations tendent à façonner :

- **Une Commission plus pertinente**, qui assure une véritable prise en main par les autorités nationales à travers le renforcement des capacités et une participation accrue de la société civile, qui simplifie les procédures, mobilise plus efficacement les ressources, développe sa coordination avec les institutions financières internationales et intervienne plus résolument à l'échelon régional;
- **Une Commission plus souple**, ouverte à un engagement à plusieurs niveaux;
- **Une Commission plus efficace**, avec un Comité d'organisation au statut amélioré et à l'action mieux ciblée, et des configurations par pays dotées de ressources accrues, plus novatrices et jouissant d'une identité mieux affirmée sur le terrain;
- **Une Commission disposant de plus amples pouvoirs**, et dont les liens avec le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et le Conseil économique et social sont considérablement renforcés;
- **Une Commission mieux soutenue**, par un Bureau d'appui à la consolidation de la paix agissant résolument et ayant un poids accru au sein du Secrétariat, et un Fonds pour la consolidation de la paix servant pleinement les fins pour lesquelles il a été créé;
- **Une Commission plus ambitieuse**, ayant à son ordre du jour un éventail plus diversifié de pays;
- **Une Commission mieux comprise**, appliquant une stratégie de communication efficace pour expliquer ce qu'elle peut offrir et mieux se faire connaître.

B. Conclusion

173. L'Article 1 de la Charte des Nations Unies, qui énonce les buts des Nations Unies, assigne à ces dernières la responsabilité de « prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix ». Le fait que les Nations Unies aient au fil du temps privilégié de manière si disproportionnée les opérations de maintien de la paix appelle une réflexion de l'ensemble des Membres. En instituant un nouveau dispositif en 2005, les dirigeants politiques entendaient manifestement réaffirmer la vocation de l'Organisation en matière de consolidation de la paix.

174. Les cofacilitateurs espèrent que le présent examen sonnera comme un rappel à la réalité. Nous n'avons pas retenu toutes les observations de nos interlocuteurs : certaines allaient dans des sens opposés, d'autres, bien que pertinentes, étaient trop détaillées pour être reprises ici. Le message général est sans ambiguïté : la consolidation de la paix est pour notre Organisation un test décisif, et nous devons collectivement faire beaucoup plus si nous voulons qu'il se révèle positif.

175. Comme nous le notions dans l'introduction, le *Rapport sur le développement dans le monde 2011* sera une leçon de réalisme. Son constat est sévère : plus de la moitié du milliard de personnes qui sont les plus pauvres de la planète vivent dans des pays en proie à un conflit ou se relevant d'un conflit, où le développement est un défi majeur en termes absolus comme en termes relatifs. S'ajoutant à celles du présent examen, nous espérons que les conclusions du *Rapport de 2011* contribueront à renforcer la volonté collective d'assurer la consolidation de la paix de manière plus totale et plus déterminée.

176. Quant à ce qu'il convient de faire ensuite, il appartient aux États Membres de décider des suites à donner aux résultats de l'examen. Nous espérons que nos recommandations seront largement acceptées, et appliquées de manière suffisamment complète pour produire des résultats concrets. Par dessus tout, nous comptons que, répondant à notre appel, l'Organisation dans son ensemble s'emploiera à relever le défi de la consolidation de la paix avec un nouveau sentiment d'urgence.

177. Enfin, nous remercions les Présidents de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité pour la confiance qu'ils nous ont accordée, et les États Membres, le Secrétariat et toutes les composantes des Nations Unies pour leur adhésion à cet exercice et la haute tenue de leur engagement.

Appendice

Liste des consultations menées par les cofacilitateurs

Consultations officielles ouvertes à tous les États Membres

- 17 février 2010
- 10 mai 2010
- 7 juillet 2010

Parties prenantes au sein des Nations Unies

- Le Secrétaire général
- Le Président de l'Assemblée générale
- le Président du Conseil de sécurité
- Le Président du Conseil économique et social
- Le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques
- Le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix
- La Sous-Secrétaire générale à l'appui à la consolidation de la paix
- Le Sous-Secrétaire général à la coordination des politiques et à la planification stratégique
- L'Administrateur du PNUD
- l'ex-Représentant exécutif du Secrétaire général au Burundi
- Le Représentant spécial du Secrétaire général en République centrafricaine
- Le Représentant spécial du Secrétaire général en Guinée-Bissau
- Le Représentant exécutif du Secrétaire général en Sierra Leone
- La Représentante spéciale du Secrétaire général au Libéria
- Le Représentant spécial du Secrétaire général au Timor-Leste
- Les Présidents passés et présents du Comité d'organisation et des formations pays

États Membres et organisations régionales

- Les représentants des différents États Membres
- Les représentants des groupes régionaux
- Le Comité politique et de sécurité de l'Union européenne
- Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine

Partenaires

- Les représentants de la Banque mondiale
- Les représentants d'organisations de la société civile internationales
- Les représentants d'organisations de la société civile du Burundi, de la République centrafricaine, de la Guinée-Bissau, de la Sierra Leone, de la République démocratique du Congo, du Libéria, de l'Afrique du Sud et du Soudan
- Le Groupe des partenaires de l'Union africaine

Réunions spécialement organisées pour permettre aux cofacilitateurs de recueillir les vues des parties prenantes

- « Examen de la Commission de consolidation des conflits : le point de vue de la société civile » – table ronde organisée à l'Institut international pour la paix, avec la participation d'organisations de la société civile internationales et locales, dont le Partenariat mondial pour la prévention des conflits armés, 30 mars 2010
- Examen quinquennal de la Commission de consolidation de la paix – atelier de consultation organisé par la Plate-forme de Genève pour la consolidation de la paix, avec la participation d'organisations basées à Genève s'occupant de consolidation de la paix, 12 avril 2010
- « Assurer une paix durable en Afrique : coordination, cohérence et partenariats. Évaluation des progrès accomplis par la Commission de consolidation de la paix », conférence coorganisée par l'African Centre for the Constructive Resolution of Disputes et le Ministère sud-africain des relations internationales et de la coopération, avec la participation de représentants des gouvernements – dont des chefs d'État et de gouvernement – de la société civile et des milieux universitaires des pays figurant à l'ordre du jour de la Commission et d'autres États d'Afrique affectés par des conflits, 29 et 30 avril 2010
- « Examen et dynamisation des opérations de consolidation de la paix », conférence accueillie par la Fondation Stanley, avec la participation de représentants des États Membres, de la société civile et des milieux universitaires, 21-23 mai 2010