



# Assemblée générale Conseil de sécurité

Distr. générale  
22 février 2011  
Français  
Original : anglais

Assemblée générale  
Soixante-cinquième session  
Point 120 de l'ordre du jour  
**Renforcement du système des Nations Unies**

**Conseil de sécurité**  
**Soixante-sixième année**

## **Lettres identiques datées du 18 février 2011, adressées au Président de l'Assemblée générale et à la Présidente du Conseil de sécurité par le Secrétaire général**

J'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint, le rapport qui rend compte de l'étude indépendante des moyens civils à mobiliser dans les situations postconflituelles, réalisée par le Groupe consultatif de haut niveau sous la direction de M. Jean-Marie Guéhenno, ancien Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, avec la participation d'experts issus de la haute administration d'États Membres, du système des Nations Unies et de la société civile.

M'étant engagé à renforcer l'aide internationale aux pays en situation postconflituelle, j'ai pris l'initiative de cette étude indépendante des difficultés que doit surmonter la communauté internationale pour répondre efficacement aux besoins des sociétés au lendemain d'un conflit. Le rapport ci-joint propose un certain nombre de recommandations utiles, à l'intention notamment de l'Organisation des Nations Unies, visant à favoriser la prise en main de leur sort par les pays, à élargir et enrichir le choix des moyens civils d'assistance offert par la communauté internationale, et à rendre son action plus utile, rapide et efficace. Je tiens à exprimer ma profonde gratitude à M. Guéhenno et aux autres membres du Groupe consultatif de haut niveau pour leur importante contribution.

Les recommandations figurant dans le rapport vont dans le sens de la vaste réforme que j'ai entreprise de faire de l'ONU une organisation plus ouverte et plus prompte à réagir, grâce à un partenariat plus étroit avec les États Membres. Le rapport, qui insiste sur la nécessité d'accomplir davantage avec les ressources disponibles et de faire un meilleur usage des mécanismes en place, rejoint mon souci constant de rendre l'Organisation plus responsable, efficiente et efficace.

Je trouve très judicieuses les orientations proposées dans l'étude et encourage les États Membres à se joindre à moi pour les défendre. Je vous serais reconnaissant de bien vouloir porter le rapport ci-joint à leur attention.

Afin que le suivi des recommandations figurant dans le rapport soit convenablement coordonné et que les décisions qui en résulteront soient prises en



toute connaissance de cause, j'ai décidé de constituer un groupe de pilotage comprenant les chefs des entités compétentes des Nations Unies, dont j'ai chargé M<sup>me</sup> Susanna Malcorra, Secrétaire générale adjointe à l'appui aux missions, de diriger les travaux en mon nom.

(Signé) **BAN** Ki-moon

**Lettre datée du 31 janvier 2011, adressée au Secrétaire général par le Président du Groupe consultatif de haut niveau**

Diriger les travaux du Groupe consultatif de haut niveau que vous avez constitué pour réaliser l'étude ci-jointe des moyens civils à mobiliser pour faire face aux situations postconflituelles a été pour moi un rare privilège; le Groupe se composait des personnalités suivantes :

M. Rubem Cesar Fernandes (Brésil), Directeur exécutif de Viva Rio

M. Ameerah Haq (Bangladesh), Représentant spécial du Secrétaire général pour le Timor-Leste

M. Bruce Jones (États-Unis d'Amérique), Directeur du Center on International Cooperation de New York University

M<sup>me</sup> Marjon V. Kamara, Ambassadrice, Représentante permanente du Libéria auprès de l'Organisation des Nations Unies

M. Carlos Lopes (Guinée-Bissau), Directeur exécutif de l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche

M<sup>me</sup> Catherine Pollard (Guyana), Sous-Secrétaire générale à la gestion des ressources humaines

M. Michael von der Schulenburg (Allemagne), Représentant exécutif du Secrétaire général chargé du Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Sierra Leone

M<sup>me</sup> Mitra Vasisht (Inde), Ambassadrice, Secrétaire, Ministère des affaires étrangères (à la retraite)

Par leur riche expérience et la diversité de leurs parcours, toutes ces personnalités ont apporté une contribution irremplaçable aux travaux du Groupe.

Les membres du Groupe consultatif tiennent à vous remercier et à remercier les États Membres de l'ONU et des organisations régionales pour avoir si généreusement apporté un concours actif à nos travaux. Nous sommes tout particulièrement redevables à l'Union africaine, pour avoir organisé une concertation à Addis-Abeba, ainsi qu'à M. Lamamra, Commissaire de l'Union africaine à la paix et à la sécurité, et aux membres de son équipe, pour leur travail inlassable et leurs très utiles observations.

Nous nous devons aussi de remercier tous ceux qui ont bien voulu nous faire part de leur expérience : les habitants de pays ravagés par des conflits, nos collègues qui travaillent sur le terrain auprès de populations meurtries par un conflit, y compris ceux qui appartiennent à la société civile, nos centaines de collègues de tous niveaux qui travaillent pour les organismes des Nations Unies, et les universitaires qui ont partagé avec nous leur savoir. Notre gratitude va tout spécialement à ceux qui ont accueilli nos équipes de recherche sur le terrain. Nous savons gré aux centaines de personnes que nous avons consultées d'avoir été si généreuses de leur temps et de s'être exprimées si franchement sur les changements qui leur semblaient nécessaires.

Bien des membres de notre groupe se sont dits particulièrement impressionnés par la passion et l'idéalisme qui animent nos jeunes collègues. Du Libéria à la Sierra Leone, du Soudan au Timor-Leste, nous avons rencontré des jeunes dont l'intelligence et l'engagement sont venus nous rappeler que l'action pour la paix reste une vocation qui amène ceux qui l'ont suivie à donner le meilleur d'eux-mêmes.

Nous avons constaté que chez nos nombreux interlocuteurs, un certain nombre de messages revenaient constamment :

Premièrement, le chemin qui, de la guerre, mène à une paix durable est barré lorsque les moyens civils font défaut. En l'absence de moyens civils suffisants, les combats peuvent certes s'interrompre temporairement, mais il est impossible d'implanter des institutions capables de résister à l'adversité, et la violence peut reprendre à tout moment.

Deuxièmement, les pays dévastés par un conflit, aussi gravement le soient-ils, ont presque toujours, certains au moins, des moyens indispensables au retour de la paix, et il importe de protéger et de consolider ce potentiel.

Troisièmement, face à un conflit, les interventions de la communauté internationale sont souvent dictées par l'offre plutôt que par la demande; autrement dit, les acteurs internationaux orientent leur action en fonction de ce qu'ils peuvent offrir au lieu de chercher à savoir ce dont ont réellement besoin ceux qu'ils tentent d'aider.

Quatrièmement, il faut que les Nations Unies soient capables d'intervenir plus rapidement, avec plus de souplesse et en offrant un meilleur rapport coût-efficacité. Les institutions, fonds et programmes des Nations Unies sont certes en avance sur le Secrétariat à bien des égards, mais il y a amplement place pour des améliorations dans tout le système.

Les préoccupations que reflètent ces quatre messages sont graves, mais nous sommes convaincus qu'il est possible d'y répondre. Nos propositions s'articulent sur quatre idées maîtresses, selon une architecture que nous avons appelée en anglais OPEN (pour « Ownership », « Partnership », « Expertise » et « Nimbleness ») : faire en sorte que les pays prennent leur sort en main, agir dans le cadre d'un partenariat mondial, offrir aux pays des ressources techniques répondant à leurs besoins et allier dans notre action agilité et adaptabilité dans les périodes de transition souvent tumultueuses. Nos propositions ont pour but :

Premièrement, d'aider les pays à prendre plus fermement en main les processus de paix, ce qui signifie soutenir l'exercice par l'État de ses fonctions essentielles, favoriser le développement des moyens nationaux, et mieux maîtriser les effets économiques des interventions internationales.

Deuxièmement, d'encourager l'ONU, en lui en donnant d'abord les moyens, à ne pas limiter son action à ce que peut faire son personnel, et à mobiliser les ressources et talents disponibles dans le monde entier, en étroite collaboration avec les États Membres et la société civile dans le cadre d'un nouveau partenariat civil.

Troisièmement, de bâtir sur le succès de la formule de la répartition sectorielle des responsabilités, tout en tirant les leçons de ses insuffisances, en sorte que les domaines principaux dans lesquels les Nations Unies sont capables d'apporter leur

aide soient clairement définis et que l'obligation de rendre des comptes aux États Membres soit plus strictement respectée.

Quatrièmement, de faire en sorte que l'ONU privilégie l'efficacité et l'efficience dans l'utilisation des ressources dont elle dispose, et devienne ainsi mieux à même de s'adapter aux conditions changeantes qu'elle rencontre sur le terrain.

Le Groupe consultatif de haut niveau a travaillé dans la perspective d'une Organisation des Nations Unies à l'écoute des pays meurtris par des conflits, attentive à leurs besoins et ouverte aux partenariats; une Organisation où les résultats comptent plus que les cheminements, une Organisation qui valorise l'effort personnel et ne s'interdit pas de prendre des risques; une Organisation, enfin, dont les systèmes de gestion aident à cette évolution. Pour se transformer ainsi, l'ONU devra rééquilibrer les rapports entre le Secrétariat et les États Membres. Il importe que ces rapports soient un partenariat reposant sur la confiance réciproque. Cela implique un changement radical de perspective, sans lequel le but que vise notre étude – renforcer les moyens civils qui sont les fondations sur lesquelles repose toute paix durable – restera une chimère.

Nous tenons à remercier le Bureau de consolidation de la paix, qui a bien voulu nous accueillir pour la réalisation de cette étude, ainsi que tous les membres de l'équipe qui nous a apporté un concours précieux dans nos travaux.

Le Président du Groupe consultatif de haut niveau  
(*Signé*) Jean-Marie **Guéhenno**

## **Des moyens civils à la hauteur des situations postconflituelles**

### **Rapport indépendant du Groupe consultatif de haut niveau**

#### **Table des matières**

	<i>Page</i>
Résumé.....	7
I. Introduction.....	14
II. Prise en main de leur sort par les pays.....	14
A. Renforcer les moyens nationaux.....	15
B. Fonctions essentielles de l'État.....	16
C. Recommandations – Favoriser la prise en main de leur sort par les pays.....	17
III. Partenariat.....	18
Recommandations – Travailler dans le cadre d'un partenariat mondial.....	21
IV. Ressources techniques.....	24
A. Capacités de base.....	25
B. Responsabilité et direction.....	29
C. Recommandations – Fournir avec savoir-faire.....	30
V. Une Organisation agile et adaptable.....	36
Recommandations : Une Organisation agile et adaptable au changement.....	38
VI. Conclusions.....	39
Annexes	
I. Les ressources humaines à l'Organisation des Nations Unies.....	41
II. Recommandations du Groupe consultatif de haut niveau.....	48

## Résumé

Les sociétés qui viennent de subir un conflit manquent souvent cruellement des moyens sans lesquels il est impossible d'instaurer une paix durable, les moyens qui sont indispensables, entre bien d'autres choses, au fonctionnement des pouvoirs publics, au rétablissement de l'appareil judiciaire, à la réintégration des combattants démobilisés, à la remise sur pied de l'économie et au rétablissement des services de santé de base et du système d'enseignement.

L'ONU, forte d'un solide partenariat avec les États Membres, s'est montrée capable de mener à bien des interventions humanitaires et des opérations de maintien de la paix. Cependant, l'action de la communauté internationale n'est pas aussi efficace lorsqu'il s'agit de mobiliser au niveau national les moyens indispensables à l'instauration d'une paix durable. Chargée d'exécuter des mandats dont la composante civile est de plus en plus ambitieuse, l'ONU a du mal à déployer les multiples ressources techniques nécessaires et à transférer compétences et connaissances aux acteurs nationaux. Il en résulte un plus grand risque de reprise des conflits.

Dans certains cas, les compétences nécessaires ne sont tout simplement pas disponibles. Par exemple, il est difficile de trouver des spécialistes capables de reconstruire un appareil judiciaire. Le conflit risque fort d'avoir entamé les ressources dont le pays disposait à cet égard, et il n'existe pas sur le marché international un nombre suffisant d'experts possédant les qualifications, les connaissances linguistiques et la sensibilité culturelle nécessaires et prêts à se rendre sur place à bref délai et à y rester assez longtemps pour faire un travail utile.

Cependant, il arrive souvent aussi que les ressources nationales soient plus importantes qu'il ne semble à première vue. En dépit des ravages qu'il a subis pendant un conflit, un pays peut avoir des ressources latentes qu'il importe de protéger et de développer. De plus, même si des lacunes subsistent, les moyens rapidement disponibles offerts par le système international sont plus importants qu'il ne paraît au vu des résultats des efforts de mobilisation. Les diasporas offrent une réserve de talents qu'il ne faut pas négliger. Le dynamisme économique des pays émergents d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine fait de ceux-ci une nouvelle source de recrutement de spécialistes possédant les qualifications, les antécédents et l'expérience nécessaires. Enfin, de nombreux pays donateurs ont consacré de très importants investissements à la constitution de réserves de personnel hautement spécialisé dans des domaines où il peut être difficile d'en trouver ailleurs.

L'ONU peut accomplir beaucoup par elle-même, mais il y a aussi bien des choses qu'elle ne peut et ne doit pas faire. Lorsque des moyens nationaux existent, il importe que l'Organisation dispose de systèmes plus efficaces pour repérer les lacunes et aider les pays à y remédier. Lorsque les ressources civiles font réellement défaut, elle doit concentrer son attention sur les moyens de les développer. Il faut que la communauté internationale sache à tous moments quelles sont les ressources qui manquent et où, prenne des engagements à long terme pour combler ces lacunes et s'y emploie par une action cohérente excluant autant que faire se peut chevauchements d'activités et confusion.

Dans les cas où la communauté internationale doit apporter des moyens supplémentaires, elle doit se montrer plus efficace dans la recherche et l'affectation des compétences nécessaires. Cela implique qu'elle apprenne à travailler autrement : les missions futures pourraient avoir un personnel civil plus restreint et plus souple.

En réfléchissant à la manière dont l'Organisation pourrait accomplir ce changement, le Groupe consultatif de haut niveau a retenu quatre principes d'action : aider les pays à prendre leur sort en main, agir en partenariat, mobiliser les ressources techniques nécessaires et faire preuve d'agilité et d'adaptabilité (en anglais OPEN, pour « Ownership », « Partnership », « Expertise » et « Nimbleness »). Le Groupe a précisé comment l'Organisation doit s'y prendre pour agir selon ces quatre principes et a fait des recommandations, dont certaines sont résumées ci-après. Toutes les recommandations du Groupe sont récapitulées à l'annexe II.

### **Aider les pays à prendre leur sort en main**

Pour soutenir efficacement l'action des États meurtris et fragilisés par un conflit, la communauté internationale doit être attentive à ce qu'ils ont à dire, et son assistance doit répondre aux besoins et aux priorités définis au niveau national. Aussi le Groupe insiste-t-il sur la primauté des moyens nationaux et de la prise en main de leur sort par les pays. Comme la Commission de consolidation de la paix l'a souligné, il importe que les pays touchés par un conflit développent leurs propres moyens de résoudre les crises et de gérer le changement, sans quoi l'assistance internationale est vouée à l'échec. L'un des rôles principaux de la communauté internationale consiste à recenser, protéger et aider à développer les ressources disponibles au niveau national. Pour jouer efficacement ce rôle, il faut notamment qu'elle veille à ce que les femmes se voient accorder une place plus importante, leur participation active étant parmi les conditions essentielles d'une paix durable.

Les acteurs internationaux doivent veiller plus sérieusement à ne pas accélérer l'« exode des compétences » et à limiter les distorsions économiques qui sont souvent la conséquence involontaire des interventions internationales. Ils doivent en particulier être attentifs aux effets négatifs que la présence d'un nombreux personnel civil international peut avoir sur le marché local des compétences.

Plus positivement, la communauté internationale devrait s'attacher, dans toute la mesure possible, à soutenir de l'intérieur les institutions du pays hôte, de plus, les interventions internationales peuvent être un moyen efficace de stimuler l'économie et le développement des moyens locaux : s'ils s'attachent à se procurer localement ce dont ils ont besoin, qu'il s'agisse des services de spécialistes de l'information ou d'analystes, d'autres services ou de biens, les acteurs internationaux peuvent stimuler l'économie du pays hôte et favoriser le développement de ses moyens propres.

Certaines des recommandations du Groupe concernant la mise en œuvre du principe de la prise en main de leur sort par les pays sont résumées ci-après :

**Primauté des moyens nationaux.** Le principe selon lequel la mobilisation de moyens internationaux est une solution de dernier recours devrait être adopté par les États Membres, la Banque mondiale et l'ONU. Dans toute la mesure possible, le

personnel international devrait travailler dans les locaux d'institutions nationales. Les principes de rémunération du personnel recruté localement devraient être revus dans le but d'éviter l'exode des compétences.

**Soutien à l'exercice des fonctions essentielles de l'État.** La communauté internationale devrait se doter d'une capacité de soutien rapide pour la coordination de l'aide et la gestion des finances publiques et pour la définition des grandes orientations, l'exercice efficace de ces fonctions étant une condition essentielle de la prise en main de leur sort par les pays.

**Procédures de passation des marchés et incidences des achats sur l'économie locale.** Les procédures de passation des marchés de l'ONU devraient être revues afin d'accroître la proportion des achats effectués localement et d'aider ainsi à la remise sur pied de l'économie du pays et au renforcement du secteur privé.

### **Agir en partenariat**

Une bonne partie des compétences dont un pays a besoin au lendemain d'un conflit devraient de préférence être mobilisées en dehors du système des Nations Unies, que ce soit dans le pays lui-même ou ailleurs. Cette recommandation vaut particulièrement pour les services spécialisés dont le pays peut n'avoir besoin que pour une période relativement limitée.

Lorsque des compétences très spécialisées sont nécessaires, les États Membres peuvent fournir le personnel requis, qu'il soit issu de leurs administrations, de la société civile ou du secteur privé; vouloir faire de ces experts étroitement spécialisés des fonctionnaires de carrière des Nations Unies n'a pas grand sens. L'ONU doit en revanche se montrer capable de collaborer de façon à la fois plus souple et plus prévisible avec différents partenaires pour trouver, recruter et affecter le personnel possédant les qualifications et l'expérience nécessaires. L'ONU servirait mieux les pays au sortir d'un conflit si, au lieu de s'en remettre exclusivement à son propre personnel, elle jouait le rôle de plaque tournante pour les services d'experts. Les institutions, fonds et programmes des Nations Unies ont montré que procéder ainsi pouvait être efficace.

Toutefois, si l'ONU entend mettre davantage à contribution des partenaires externes pour la mobilisation de compétences hautement spécialisées, il faut qu'elle puisse le faire selon des modalités simples lui permettant de pourvoir rapidement à la demande. Il faut aussi qu'elle veille à ce que les services d'experts rendus par ses partenaires obéissent à un minimum de règles de compatibilité et à certaines normes.

Pour la mise en œuvre du principe du partenariat, le Groupe recommande notamment ce qui suit :

**Construire un dispositif de partenariat.** L'ONU devrait créer une cellule des partenariats civils offrant aux prestataires externes des modalités de coopération simples et efficaces. Cette cellule aurait notamment pour mission d'établir des relations à long terme avec les prestataires externes et de prendre des dispositions juridiques et administratives telles que les services qu'ils offrent puissent être mobilisés rapidement.

**Rationaliser les modalités d'affectation des experts fournis par des partenaires.** L'Organisation devrait recourir davantage à la formule des experts en mission pour l'affectation du personnel fourni par ses partenaires. Le Groupe

préconise également la mise au point de formules standardisées d'assistance civile s'inspirant du modèle de partenariat entre l'ONU et les États Membres qui s'est révélé efficace pour la mobilisation de moyens militaires. De telles solutions ont fait leurs preuves dans d'autres contextes et peuvent être un moyen important de développer la coopération Sud-Sud.

**Améliorer les systèmes et relever les normes de formation.** L'ONU devrait promouvoir la coopération entre les acteurs internationaux en établissant des normes et des règles de certification de qualité pour les programmes de formation qui entrent dans le cadre de ses interventions pour le renforcement des moyens civils.

#### **Mobiliser les ressources techniques nécessaires**

Le système des Nations Unies dispose de certaines des ressources techniques dont a besoin un pays touché par un conflit, mais ces ressources ne sont pas toutes d'égale qualité et on ne sait pas toujours qui est censé faire quoi. Il en résulte des chevauchements d'activités et des lacunes qui compromettent l'efficacité du soutien apporté aux États. Le Groupe a constaté des lacunes :

- a) Dans le domaine de la sécurité : désarmement, démobilisation et réintégration; police; réforme et amélioration de la gouvernance du dispositif de sécurité;
- b) Dans le domaine judiciaire : système pénitentiaire; justice pénale; réforme de l'appareil judiciaire et du système juridique;
- c) En ce qui concerne l'engagement de processus politiques ouverts : développement des partis politiques; information;
- d) Dans le domaine des fonctions essentielles de l'État : coordination de l'aide; exercice du pouvoir législatif; gestion des finances publiques;
- e) En ce qui concerne la remise sur pied de l'économie : création d'emplois; gestion des ressources naturelles; développement du secteur privé.

Les organismes d'aide humanitaire sont parvenus à combler certaines lacunes de leurs interventions en appliquant la formule de la répartition sectorielle des responsabilités et en nouant des partenariats avec des prestataires externes, l'ONU n'a pour sa part pas encore entrepris systématiquement de déterminer l'origine des lacunes signalées dans le rapport et de les combler avec le concours de partenaires.

Les problèmes que doit résoudre le Secrétariat ne se limitent pas là. Les institutions, fonds et programmes des Nations Unies ont su s'adapter aux conditions dans lesquelles se déroulent les opérations sur le terrain, mais il n'en a pas toujours été de même du Secrétariat. Des systèmes de recrutement conçus en fonction des besoins du Siège se révèlent inadaptés quand il s'agit de recruter rapidement pour de vastes opérations sur le terrain. Lorsque la bonne exécution d'un mandat dépend de l'affectation rapide de personnel qualifié, le Secrétariat n'est tout simplement pas à la hauteur. Aussi le Groupe a-t-il jugé utile de consacrer une annexe du présent rapport (annexe I) aux mesures qui pourraient être prises pour rendre l'ONU mieux à même de trouver, recruter et affecter sans retard le personnel voulu.

Afin de respecter le principe de la prise en main de leur sort par les États, les responsables des missions des Nations Unies doivent être plus attentifs aux besoins des populations touchées par un conflit et aux moyens d'y répondre. Ils ont besoin

pour ce faire d'être mieux préparés et de collaborer plus étroitement avec les équipes de pays des Nations Unies, qui ont souvent une longue expérience du pays ou de la région où se déroule la mission. L'importance des attributions qu'ils exercent justifie la mise en place d'un dispositif plus rigoureux de contrôle du respect du principe de responsabilité.

Les principales recommandations du Groupe concernant la mobilisation des ressources techniques sont résumées ci-après :

**Distribution des rôles en fonction des compétences principales.** La formule de la répartition sectorielle des responsabilités qu'appliquent les organismes d'aide humanitaire a permis à ceux-ci de fournir leurs prestations plus rapidement et de façon plus fiable. Le Groupe propose que cette formule, moyennant les modifications nécessaires, soit étendue à d'autres domaines de l'aide aux pays en situation postconflictuelle, et suggère que les chefs de file des secteurs de responsabilité soient désignés en fonction de la répartition actuelle des domaines de compétence. Il préconise aussi que la formule de prestataires de services à l'échelle mondiale soit élargie de telle sorte que tout organisme des Nations Unies puisse être mis à contribution s'il dispose des compétences techniques voulues pour répondre à tel ou tel besoin d'assistance.

**Respect du principe de responsabilité et qualité des cadres dirigeants.** Le Groupe propose des mesures ayant pour but de renforcer le contrôle du respect du principe de responsabilité, en particulier dans l'exécution des mandats et la réalisation de l'objectif de la parité des sexes. Le Groupe recommande que l'ONU adopte un système d'audit axé sur les résultats, conçu pour favoriser la bonne exécution des mandats plutôt que pour punir simplement les manquements aux règles administratives. Le Groupe recommande également des mesures portant sur la qualité des équipes dirigeantes et l'élargissement des programmes de formation qui s'adressent à leurs membres.

**Ressources humaines.** Le Groupe recommande la création d'une filière de carrière qui permette à l'ONU de garder à son service les fonctionnaires de talent qui sont disposés à travailler sur le terrain. Il propose un certain nombre de mesures précises, dont l'amélioration des programmes de rotation et de mobilité qui sont des facteurs essentiels de la fidélisation du personnel et du maintien de conditions d'emploi qui rendent attrayants les lieux d'affectation difficiles. Le Groupe propose également que l'ONU adopte une formule d'affectation d'urgence s'inspirant des pratiques des entreprises afin d'être à même de répondre efficacement aux crises.

### **Une Organisation agile et adaptable**

L'ONU doit se montrer plus agile si, à l'issue d'une mission, elle entend laisser derrière elle un pays disposant du minimum de moyens sans lequel il ne peut espérer un avenir pacifique. La situation évolue très vite dans une société qui vit la transition de la guerre à la paix, et les acteurs internationaux présents sur le terrain doivent savoir adapter leur action en conséquence. Or, le système des Nations Unies est peu porté à prendre des risques et trop compartimenté, ce qui limite sa capacité de réaction et d'adaptation.

De plus, l'ONU est encombrée d'un lourd bagage conceptuel : prévention des conflits, rétablissement de la paix, maintien de la paix, consolidation initiale de la paix, consolidation de la paix; relèvement initial, relèvement et transition. Dans un monde en proie à des conflits chroniques ou récurrents, ces subtiles distinctions, au

lieu d'éclairer, sont souvent source de confusion. Elles entraînent une compartimentation intellectuelle telle que l'ONU éprouve des difficultés à prêter toute l'attention voulue aux besoins des sociétés touchés par un conflit, à calibrer sa réponse en fonction de ces besoins, et à utiliser en temps voulu la combinaison appropriée d'instruments.

Le Groupe considère qu'une Organisation plus souple serait aussi plus efficace. Ceux qui dirigent les missions, étant à même d'apprécier de près les besoins, doivent pouvoir y répondre en opérant des choix fondés sur le principe de l'avantage comparatif entre les multiples ressources et compétences disponibles dans les missions elles-mêmes, dans les équipes de pays des Nations Unies et ailleurs.

Les principales recommandations formulées par le Groupe pour rendre l'Organisation plus agile et plus adaptable sont résumées ci-après :

**Affecter les ressources en fonction des besoins.** Les chefs des missions des Nations Unies doivent pouvoir réagir au changement avec la souplesse voulue. Le Groupe propose qu'ils soient autorisés à réaffecter jusqu'à 20 % des ressources budgétisées pour le personnel civil, moyennant des justifications *ex post facto* (ce qui reviendrait en moyenne à réaffecter moins de 5 % du budget total des missions de maintien de la paix).

**Faire jouer le principe de l'avantage comparatif.** Lorsqu'un acteur extérieur a une mission, qu'il s'agisse d'un organisme, d'un fonds ou d'un programme des Nations Unies ou d'une autre entité, est capable d'exécuter à un coût moindre un élément du mandat défini par le Conseil de sécurité, le chef de mission doit pouvoir réaffecter des fonds pour s'assurer son concours. Les entités ainsi mises à contribution devraient dans toute la mesure possible être mobilisées localement.

**Laisser aux missions une certaine latitude de programmation.** Lorsqu'une mission dispose de moyens civils qui lui confèrent un avantage comparatif manifeste pour l'exécution de certaines activités relevant de son mandat, son chef doit pouvoir réaffecter à ces activités, pour une durée limitée, des fonds prévus au budget de la mission. Cette latitude est essentielle pour autant qu'elle permet de maximiser les dividendes de la paix en exploitant les possibilités qui s'offrent brièvement au début d'une intervention. Le Groupe engage l'Assemblée générale à autoriser le recours plus large à cette pratique, en s'inspirant des cas où elle a donné de bons résultats.

**Harmoniser les marges pour frais généraux.** L'ONU devrait ramener de 13 % à 7 % la marge pour frais généraux qui grève les contributions volontaires aux fonds d'affectation spéciale constitués pour le financement des missions.

**Accélérer les apports de fonds aux institutions, fonds et programmes des Nations Unies.** La formule de financement de son fonds de roulement adoptée par le Programme alimentaire mondial devrait être plus largement imitée par les autres entités des Nations Unies, avec des modifications qui l'adaptent à leurs besoins. Recourir à bon escient à des avances garanties par les réserves permettrait d'accélérer notablement l'exécution des activités entreprises pour aider les pays en situation postconflictuelle.

\* \* \*

La conclusion générale du Groupe est que la mobilisation de moyens civils plus importants ne permet pas à elle seule d'empêcher la reprise d'un conflit. Pour s'engager sur la voie d'une paix durable, les États touchés par un conflit doivent engager des processus politiques viables, se doter d'institutions solides et développer vigoureusement leur économie. Les y aider en mettant à leur disposition des moyens civils bien adaptés à leurs besoins est une entreprise dont la responsabilité est partagée. Pour mobiliser efficacement de tels moyens, l'ONU doit se montrer plus ouverte et nouer un partenariat plus étroit avec la communauté internationale. Agissant ensemble, l'Organisation et ses partenaires pourront ainsi aider les pays meurtris par un conflit à trouver la stabilité et la prospérité auxquelles ils aspirent.

## I. Introduction

1. L'Organisation des Nations Unies est devenue, ces deux dernières décennies, l'instrument par excellence de gestion des conflits armés. Malgré l'évolution de la nature des conflits, notamment le fait que les conflits internes sont de plus en plus fréquents et la prolifération de menaces transnationales telles que la criminalité organisée, l'ONU est toujours autant sollicitée. Elle est de plus en plus appelée, en outre, à fournir des services dans des contextes autres que les opérations de maintien de la paix, notamment dans les domaines de la sécurité et de la prévention des conflits.

2. Face à ces défis, l'ONU doit s'adapter et devenir une organisation capable de répondre plus efficacement à des sollicitations et attentes de plus en plus diverses. C'est dans cet esprit qu'ont été conçues les analyses et les recommandations ci-après.

3. Les recommandations portent essentiellement sur ce qu'il y a lieu de faire au lendemain d'un conflit. L'ONU et les États Membres ont souvent du mal à agir totalement en cette période cruciale où il faut des interventions rapides, efficaces et efficientes pour bâtir les fondations de la stabilité et de la prospérité futures. Toutefois, les conflits étant dans bien des cas prolongés ou récurrents, les recommandations ont été conçues de telle sorte qu'elles puissent s'appliquer, autant que possible, à tous les stades d'un conflit.

## II. Prise en main de leur sort par les pays

4. L'aptitude d'un pays à se remettre des chocs et des crises est évidemment fonction de ses moyens propres. La communauté internationale devrait donc, après un conflit, faire tout ce qu'elle peut pour préserver ces moyens et aider le pays à en tirer parti. Or on a constaté que les interventions internationales dans les États fragilisés par un conflit et très en retard dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement ont souvent pour effet d'étouffer les initiatives nationales naissantes au moment même où il importe particulièrement de les favoriser. Aussi ces pays veulent-ils voir évoluer les modalités de l'action internationale dans les situations postconflituelles<sup>1</sup>.

5. Le Secrétaire général a admis que les Nations Unies devaient faire mieux, faisant observer qu'« [à] de multiples reprises, [elles n'ont] pas su catalyser une action permettant d'aboutir à des résultats tangibles et immédiats sur le terrain. Il a souvent fallu bien des mois pour rétablir les fonctions essentielles du secteur public et les services de base. Parfois, plusieurs années se sont écoulées avant que la communauté internationale arrive à harmoniser ses efforts dans un cadre stratégique commun. Les capacités et les ressources ont été insuffisantes pour répondre aux besoins urgents sur le terrain »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir « Fragile Situations, Sturdy Commitments: The Special Challenges of MDG Achievement in Conflict-Affected Countries », [http://content.undp.org/go/cms-service/stream/asset/?jsessionid=awuaTaTb45M9?asset\\_id=2224163](http://content.undp.org/go/cms-service/stream/asset/?jsessionid=awuaTaTb45M9?asset_id=2224163).

<sup>2</sup> A/63/881-S/2009/304, par. 4.

6. Selon le g7+<sup>3</sup>, groupe de pays et de régions touchés par un conflit, « l'aide, les programmes et les interventions des acteurs internationaux sont souvent incompatibles avec l'ordre du jour [des] gouvernements, et sont souvent peu adaptés aux besoins immédiats ou à long terme [des] pays et régions du g7+ ». Le Groupe a mis la communauté internationale et les acteurs internationaux au défi d'inventer et d'adopter un nouveau paradigme d'engagement international dans les régions fragiles et touchées par un conflit, notant que « [l]es mandats et idées externes ne peuvent plus être imposés » aux pays et peuples du Groupe<sup>4</sup>.

7. Des recherches sur le terrain et des entretiens avec des gouvernements hôtes et des spécialistes ont confirmé que ces critiques étaient fondées. Le Groupe consultatif de haut niveau a constaté deux insuffisances majeures :

- a) L'incapacité de recenser, renforcer et démultiplier les moyens nationaux;
- b) L'attention insuffisante accordée au rétablissement rapide des fonctions essentielles de l'État.

## A. Renforcer les moyens nationaux

8. Le Groupe a retenu cinq principes d'action dont l'application dans les interventions internationales permettant de préserver et renforcer plus efficacement les moyens nationaux.

a) **Donner la primauté aux moyens nationaux.** Les acteurs internationaux ne cherchent pas à tirer parti en premier lieu du potentiel de pays. Pourtant, la mobilisation de ressources internationales ne devrait être que la solution de dernier recours, et avoir pour but d'encourager la créativité dans l'utilisation des ressources fragiles de l'État ou du secteur privé. Trop souvent, les interventions sont, matériellement et intellectuellement, ancrées dans des structures internationales au lieu de faire fond sur les institutions locales qu'elles sont pourtant censées soutenir.

b) **Freiner l'exode des compétences.** La communauté internationale attire les talents au détriment des institutions qu'elle est supposé aider, les privant ainsi de précieuses ressources. Les rémunérations versées par les Nations Unies au personnel recruté sur le plan national, bien que souvent inférieures à celles payées par les organismes d'aide bilatérale ou les entreprises du secteur privé, sont plus élevées que celles de la fonction publique nationale.

c) **Donner priorité aux femmes.** Le défaut d'attention au potentiel des femmes reste une insuffisance majeure de l'action internationale. Les femmes prennent une part importante aux activités productives dont dépend la croissance économique et jouent un rôle essentiel lorsqu'il faut réparer le tissu social; pourtant, leurs besoins sont toujours négligés et leurs ressources restent sous-utilisées.

d) **Prêter attention aux incidences économiques des interventions internationales.** Les entreprises locales qui pourraient fournir des biens et des services aux partenaires internationaux, sont en fait souvent écartées par le jeu des

---

<sup>3</sup> Sont membres du g7+ l'Afghanistan, le Burundi, la Côte d'Ivoire, Haïti, les Îles Salomon, le Libéria, le Népal, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, la Sierra Leone, le Sud-Soudan, le Tchad et le Timor-Leste.

<sup>4</sup> Déclaration des chefs d'État du g7+, 20 septembre 2010 ([www.oecd.org/dataoecd/2/47/46108633.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/2/47/46108633.pdf)).

procédures de passation des marchés<sup>5</sup>. Des occasions d'injecter des capitaux dans l'économie du pays et d'aider à développer les moyens dont dépend la croissance économique sont ainsi perdues.

e) **Développer les moyens d'habilitation.** Le Groupe a constaté que l'aide apportée aux pays touchés par un conflit pour leur permettre de réaliser leur potentiel souffrait d'un défaut général d'orientations et de bases doctrinales, de normes d'évaluation, voire de terminologie de base et de principes fondamentaux. Il importe donc de définir des orientations claires et concrètes qui permettent à la communauté internationale d'aider plus efficacement à l'habilitation des individus, des institutions et de la société des pays meurtris par un conflit.

**9. Sur la base de ce constat, le Groupe consultatif de haut niveau formule les recommandations 1 à 6, qui ont pour but d'aider la communauté internationale à agir plus efficacement pour favoriser le développement et la démultiplication des moyens nationaux. Ces recommandations valent pour l'ONU, notamment la Commission de consolidation de la paix, et tous les autres acteurs qui aident les pays touchés par un conflit.**

## **B. Fonctions essentielles de l'État**

10. En ce qui concerne l'exercice des fonctions essentielles de l'État, le Groupe estime que les deux domaines ci-après appellent une attention particulière :

a) **Structures de gestion et de hiérarchisation des politiques.** C'est aux dirigeants des pays qu'il incombe de définir des orientations et des priorités. Pour donner une expression concrète aux orientations prioritaires, un État doit disposer de services de gestion des politiques compétents et dotés de ressources suffisantes. Actuellement, l'aide apportée en la matière est sporadique et n'a pas la priorité voulue. Il faudrait, en priorité sur plusieurs années, apporter un soutien à la création des structures requises, telles qu'unités interministérielles, services de gestion des politiques ou ministères des finances ou de l'aménagement.

b) **Coordination de l'aide et gestion des finances publiques.** Dans un pays dont l'économie a été dévastée par la guerre, le montant de l'aide extérieure dépasse souvent de beaucoup celui du budget de l'État. Il est donc essentiel de mettre en place des moyens efficaces pour coordonner l'aide internationale et l'aligner sur les priorités nationales, superviser l'aide internationale au développement des capacités nationales. Or le système international ne dispose pas actuellement de ressources spécifiques, qui lui permettraient de soutenir et de renforcer rapidement ces fonctions.

11. L'aide au rétablissement des fonctions essentielles de l'État appelle certes d'autres améliorations mais ces deux domaines sont ceux où l'efficacité de l'aide importe le plus si l'on veut permettre aux pays de prendre leur sort en mains.

**12. Le Groupe consultatif de haut niveau formule la recommandation n° 7 ci-après, qui a pour but d'améliorer la qualité de l'aide au rétablissement des fonctions essentielles de l'État apportée par le Programme des Nations Unies pour le développement et la Banque mondiale.**

---

<sup>5</sup> Voir Département des opérations de maintien de la paix : « Economic Impact of Peacekeeping », 2006.

## **C. Recommandations – Favoriser la prise en main de leur sort par les pays**

13. Le Groupe consultatif de haut niveau recommande ce qui suit :

### **Recommandation 1**

#### **Donner priorité aux moyens nationaux**

Les États Membres, la Banque mondiale et l'ONU, pour leurs interventions dans les pays touchés par un conflit, devraient adopter expressément le principe selon lequel la mobilisation de ressources internationales est la solution de dernier recours. Les institutions et les acteurs nationaux devraient, dans la mesure du possible, entreprendre par leurs propres moyens les activités de fond et autres activités nécessaires.

### **Recommandation 2**

#### **Revoir les barèmes de rémunération pour ne pas dégarnir l'effectif du personnel national**

Le Groupe recommande à l'Assemblée générale de revoir les principes de rémunération applicables aux agents des Nations Unies recrutés localement. Établis en 1949, ces principes n'ont pas été conçus pour aider à renforcer les compétences nationales dans les pays touchés par un conflit.

### **Recommandation 3**

#### **Faire travailler le personnel international dans les locaux d'institutions nationales**

Dans la mesure où il est possible d'assurer sa sécurité, le personnel recruté sur le plan international devrait travailler dans les locaux d'institutions nationales. Ce principe devrait être adopté par tous les acteurs internationaux dans les pays touchés par un conflit. Dans le cas de l'ONU, les dérogations à ce principe devraient être dûment justifiées.

### **Recommandation 4**

#### **Privilégier les besoins des femmes et utiliser leur potentiel**

a) Il importe de faire une place plus importante aux besoins des femmes dans les processus internationaux de planification. ONU-Femmes devrait veiller à ce que les instances de planification de l'ONU disposent des compétences voulues pour prendre dûment en compte les questions concernant les femmes et devrait fournir des conseils aux États Membres désireux d'améliorer leur action en faveur des femmes.

b) La sécurité des femmes est une condition essentielle du rétablissement de la société et de la remise sur pied de l'économie des pays touchés par un conflit. Le Groupe est favorable à l'imposition d'ici à 2014 d'un quota de 20 % de femmes dans l'effectif de la Police des Nations Unies. Il engage les États Membres à veiller à la réalisation de cet objectif, notamment en approuvant des campagnes spéciales de recrutement.

### **Recommandation 5**

#### **Faire en sorte que les règles de passation des marchés favorisent l'essor économique local**

Il faudrait revoir les règles de l'ONU en matière de passation des marchés de manière à privilégier les achats locaux et à exploiter autant que possible les compétences spécialisées et les avantages comparatifs qu'offre le marché local. Le Groupe encourage les États Membres à prendre des mesures analogues. Toutes les grandes opérations de maintien de la paix et missions politiques spéciales devraient faire l'objet d'une évaluation externe annuelle permettant de vérifier que leur poids économique local contribue autant que possible au développement des moyens nationaux.

### **Recommandation 6**

#### **Définir des orientations communes sur l'aide au développement des moyens nationaux**

Le Groupe engage l'ONU, la Banque mondiale, le Groupe de travail sur le renforcement des capacités du Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État et les autres acteurs concernés à collaborer à la définition d'orientations claires sur les meilleurs moyens de bâtir des sociétés plus solides en développant les capacités individuelles collectives et institutionnelles. Ces orientations devraient porter notamment sur les modalités du contrôle que les acteurs nationaux devraient exercer sur l'assistance technique internationale, l'évaluation de progrès accomplis et le recensement des bonnes pratiques.

### **Recommandation 7**

#### **Soutenir l'action entreprise par le Programme des Nations Unies pour le développement et la Banque mondiale pour aider au rétablissement des fonctions essentielles de l'État**

La communauté internationale doit pouvoir aider les États sortant d'un conflit à se doter des structures de base nécessaires pour : a) la gestion et la hiérarchisation des politiques; et b) la coordination de l'aide et la gestion des finances publiques. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a besoin de ressources pour apporter son aide à cet égard, mais il ne peut le faire à lui seul. Sachant que la Banque mondiale dispose d'importants moyens dans ces domaines, le Groupe demande instamment aux deux entités de coopérer plus étroitement.

## **III. Partenariat**

14. Une bonne part des moyens civils dont les populations touchées par un conflit ont le plus besoin ne peuvent être apportés par le système des Nations Unies. Ainsi, celui-ci leur sera plus utile en sollicitant des prestataires extérieurs, à savoir ceux de ses États Membres et de la société civile.

15. L'Organisation des Nations Unies se repose trop souvent sur son personnel pour assurer l'exécution de toutes ses tâches, en particulier dans les grandes missions décidées par le Conseil de sécurité, même lorsqu'elles débordent le champ des compétences de son personnel. Ainsi qu'il est expliqué plus en détail ci-dessous et dans l'annexe I, le Secrétariat estime qu'il est extrêmement difficile de recruter et de déployer en temps utile du personnel spécialisé.

16. Hormis dans l'Organisation, on peut trouver dans les pays ayant connu récemment une transition ou bien une consolidation ou une réforme institutionnelle un vaste ensemble de moyens susceptibles de donner des résultats notables. De même, certains États Membres sont dotés de compétences techniques spécialisées que recherchent les pays touchés par des conflits. Rappelons par exemple les programmes de gestion des déchets et de réduction de la violence de proximité mis en place en Haïti sur le modèle brésilien et les connaissances en matière d'élections et de médiation que l'Afrique du Sud a partagées avec le Burundi.

17. De nombreux organismes, fonds et programmes ont conclu des partenariats fructueux avec des entités extérieures. Ces programmes, notamment ceux mis en place au Bureau de la coordination des affaires humanitaires, au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et au Programme alimentaire mondial, ont montré que ce type de relations permettaient d'agir rapidement au lendemain des crises.

18. Le partenariat conclu entre le Conseil danois pour les réfugiés et le Groupe de travail sur la protection et le Groupe de travail sur la coordination et la gestion des camps en est une bonne illustration. Le Conseil danois pour les réfugiés gère une liste de 270 experts susceptibles d'être déployés rapidement. Selon une évaluation indépendante, ce partenariat, conjugué à l'application plus générale du principe de la responsabilité sectorielle, avait fait évoluer la nature des partenariats entre l'ONU et les organisations non gouvernementales. En effet, alors que l'ONU et les organisations non gouvernementales travaillaient auparavant en parallèle, ces dernières participent désormais davantage à l'action humanitaire. La liste de réserve établie par le Conseil danois pour les réfugiés a permis d'augmenter les capacités disponibles et les partenaires de l'ONU estiment en général que la diversité des membres inscrits sur cette liste (en termes de nationalité, de langue et de compétences professionnelles) est un atout et apporte une véritable valeur ajoutée<sup>6</sup>.

19. Dans le cadre de ces partenariats, on a souvent recours au système des experts en mission pour faciliter les déploiements, comme le fait la Police des Nations Unies. Ce système a donné de bons résultats et le Groupe conseille d'en généraliser l'utilisation. Ainsi, les missions comprendraient moins de personnel civil recruté sur le plan international, ce qui réduirait les coûts et apporterait plus de souplesse.

20. Bien souvent pourtant, le Secrétariat ne poursuit pas les partenariats nécessaires à la réussite de ce mécanisme. La nature ponctuelle des partenariats avec le Secrétariat est d'ailleurs une source de vive frustration. Des entités ayant constitué des listes de réserve et des États Membres, au Nord comme au Sud, ont informé le Groupe qu'ils auraient souhaité travailler avec l'ONU mais qu'ils ne savaient pas comment procéder. Il n'est pas facile de trouver un interlocuteur à l'ONU, que ce soit pour faire correspondre les ressources des partenaires potentiels aux besoins immédiats des populations concernées ou pour bâtir une relation qui permettrait aux partenaires d'investir des ressources en vue de la satisfaction des besoins à long terme de ces populations. Les prestataires extérieurs réguliers désireux d'apporter leur aide ne se voient pas proposer de contrats types et doivent renégocier à chaque fois les conditions de déploiement.

---

<sup>6</sup> *External Evaluation of the DRC's Stand-by Roster*, COWI Belgium; consultable à la page [www.drc.dk/fileadmin/uploads/pdf/IA\\_PDF/relief\\_work/DRC%20Stand-by%20Roster%20Evaluation%202009.pdf](http://www.drc.dk/fileadmin/uploads/pdf/IA_PDF/relief_work/DRC%20Stand-by%20Roster%20Evaluation%202009.pdf) (en anglais uniquement).

21. Par ailleurs, les chefs de mission ont affirmé qu'il n'était pas raisonnable que chaque entité des Nations Unies présente sur le terrain établisse des contacts propres avec le large éventail d'entités disposant de ressources, dans les États Membres, la société civile et les organisations régionales et sous-régionales. Toutes les parties, à savoir les États Membres, les entités ayant constitué des listes de réserve et les cadres de terrain, ont préconisé la création d'un mécanisme de gestion des relations administratives avec le système des Nations Unies afin de simplifier la conclusion et la mise en œuvre de partenariats efficaces.

22. Parfois, on a sollicité des équipes d'experts civils capables de travailler ensemble soit pour épauler les acteurs nationaux, soit pour exécuter des tâches essentielles. Le Secrétariat dispose pour cela d'un solide mécanisme administratif permettant de conclure des partenariats avec les États Membres. S'ils reçoivent une demande d'appui, ceux-ci fournissent des contingents et du personnel de police à l'Organisation et sont remboursés selon un taux standard arrêté dans une lettre d'attribution. Ce mécanisme pourrait être élargi afin de permettre le déploiement d'équipes de civils par les États Membres, les organisations régionales ou les centres d'excellence.

23. Le Groupe observe que les États Membres tant du Nord que du Sud ont investi des ressources considérables pour établir des partenariats qui ont permis de dégager les moyens civils nécessaires pour faire face aux situations de crise. Par exemple, les partenariats conclus par la Norvège et l'Union européenne avec l'Union africaine ont fait apparaître les perspectives ouvertes par la coopération triangulaire, système selon lequel les ressources financières et techniques du Nord et du Sud sont conjuguées pour aider un pays tiers. Il en est de même des initiatives telles que le partenariat entre le Cambodge et le Timor concernant la coordination de l'aide, qui est financé par l'Agence japonaise de coopération internationale. On peut également citer la coopération entre l'Irlande, l'Irlande du Nord, le Timor-Leste et le Libéria sur le rôle des femmes dans l'instauration de la paix et de la sécurité. Le « jumelage » d'institutions du Sud (comme le rapprochement organisé par le PNUD entre la banque centrale du Kenya et sa jeune homologe somalienne) ou de villes peut favoriser d'utiles relations à long terme.

24. L'Initiative d'intervention rapide au service de la justice constitue également un modèle utile. Il s'agit d'un dispositif multilatéral de réserve qui offre des connaissances spécialisées dans le domaine de la justice pénale et dont la direction comprend des partenaires du Nord et du Sud. Ce mécanisme assure des formations dans le Nord et dans le Sud et déploie des groupes d'experts. L'un de ses groupes d'experts a notamment participé à l'enquête sur les faits survenus à la prison de Les Cayes (Haïti).

25. Le Groupe consultatif de haut niveau considère que le système des Nations Unies doit mener son action en s'appuyant sur des partenariats. Accepter ses limites ne revient pas à restreindre son action. Au contraire, il faut solliciter de nouveaux partenaires disposant d'autres moyens et mettre au point de nouvelles modalités d'action de sorte qu'un effectif réduit de membres du personnel civil de l'ONU coopère avec d'autres intervenants pour mener une action plus efficace.

**26. Aussi le Groupe consultatif de haut niveau fait-il trois recommandations (recommandations 8 à 10 ci-dessous) visant à créer un mécanisme qui permettrait à l'ONU de conclure des partenariats mondiaux et de puiser dans une réserve plus importante de moyens.**

## Recommandations – Travailler dans le cadre d'un partenariat mondial

27. Les recommandations du Groupe consultatif de haut niveau sont les suivantes :

### Recommandation 8

#### Établir un mécanisme permettant de créer et de gérer les partenariats

Pour tirer parti des moyens disponibles à l'échelle mondiale, l'ONU doit instaurer une plate-forme de coordination des partenaires extérieurs. Le Groupe recommande la création d'une cellule des partenariats civils qui relèverait du Département de l'appui aux missions, en partenariat avec le PNUD, et qui serait au service de toutes les entités des Nations Unies présentes dans les pays touchés par un conflit. Cette recommandation cadre avec la Stratégie globale d'appui aux missions. La cellule assurerait les fonctions suivantes :

a) *Mettre en rapport les entités des Nations Unies présentes sur le terrain avec les prestataires extérieurs.* La cellule constituerait – pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, les missions politiques spéciales hors Siège et les coordonnateurs résidents – un unique interlocuteur qui leur permettrait de choisir et de déployer, en fonction des besoins arrêtés sur le terrain, des moyens civils mis à leur disposition par des États Membres, des organisations régionales et sous-régionales, des organisations non gouvernementales et d'autres entités ayant constitué des listes de réserve;

b) *Instaurer des relations durables avec les prestataires extérieurs.* La cellule aiderait les chefs de file sectoriels que le Groupe propose de désigner dans la recommandation 11 ci-dessous à mettre au point des mécanismes juridiques et administratifs permettant aux participants sectoriels (organisations régionales et sous-régionales, États Membres, organisations non gouvernementales, etc.) et à d'autres intervenants extérieurs de déployer des capacités. Elle collaborerait également avec les chefs de file sectoriels et les entités des Nations Unies assurant la formation pour garantir le respect des normes<sup>7</sup>. Le Groupe demande instamment aux États Membres de commencer à élaborer dès que possible des accords officiels avec la cellule;

c) *Normaliser les dispositifs juridiques.* En collaboration avec le Bureau des affaires juridiques et d'autres services, la cellule devrait élaborer des mémorandums d'accord types applicables aux partenaires nationaux, régionaux et non gouvernementaux, en tirant les enseignements du Programme de partenariat de réserve mis en place par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et de la riche expérience des organismes, fonds et programmes des Nations Unies;

d) *Tenir une liste interne d'experts prêts à être déployés rapidement.* La cellule tiendrait à jour une liste interne de membres du personnel de l'ONU prêts à être déployés rapidement en cas de crise. L'annexe A s'intéresse en détail à la création de cette liste;

---

<sup>7</sup> Parmi les entités des Nations Unies assurant la formation figurent le Service intégré de formation du Département des opérations de maintien de la paix, l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche et l'École des cadres du système des Nations Unies.

e) *Appliquer le principe de responsabilité.* La cellule devrait rendre compte aux États Membres du respect de la diversité géographique et de l'égalité des sexes. La diversité devrait conditionner la conclusion de tous les partenariats officiels;

f) *Proposer ses services à un large public.* Si les mécanismes en place, en particulier dans les organismes, fonds et programmes, sont efficaces et adaptés, ils ne devraient pas être pris en charge par la cellule. La cellule devrait toutefois se mettre à la disposition de l'ensemble des entités du système des Nations Unies.

### **Recommandation 9**

#### **Mettre au point un cadre de partenariat des Nations Unies**

Pour que la cellule puisse travailler efficacement, le Groupe propose ce qui suit :

a) *Donner des précisions sur les conditions d'utilisation de l'assistance temporaire d'urgence.* Selon les résolutions de l'Assemblée générale, l'Organisation ne peut faire appel à du personnel fourni à titre gracieux que pour obtenir des compétences très spécialisées faisant défaut en son sein et pour apporter une assistance temporaire d'urgence<sup>8</sup>. Pour assurer la souplesse nécessaire à la bonne mise en œuvre des partenariats, il faudrait que le Secrétaire général précise dans un acte administratif qu'il convient d'apporter une aide d'urgence dans les 24 à 36 mois suivant un conflit<sup>9</sup>;

b) *Recourir davantage au système des experts en mission.* Ce système permet au personnel disposant des connaissances spécialisées recherchées de fournir leurs services au système des Nations Unies tout en n'abandonnant pas leur carrière. Il permet efficacement de mobiliser des connaissances, en particulier dans le monde du Sud, et son renforcement aidera le système des Nations Unies à obtenir les moyens dont il a besoin.

c) *Mettre au point des dispositifs d'appui civil.* Des fonds provenant des budgets affectés aux missions devraient pouvoir servir à financer les dispositifs d'appui civil. Ceux-ci seraient instaurés par un État Membre, une organisation régionale ou un centre d'excellence pour répondre aux besoins précis et déterminés sur le terrain d'un groupe en moyens civils spécialisés. Ces dispositifs s'inspireraient du système actuel des lettres d'attribution et pourraient être utilisés par toutes les opérations hors Siège de l'Organisation des Nations Unies manquant grandement de moyens civils;

d) *Favoriser la coopération triangulaire et Sud-Sud.* La coopération Sud-Sud et les mécanismes triangulaires permettent d'apporter une aide essentielle à court et long terme au lendemain des conflits, comme le montrent différentes initiatives dans lesquelles les donateurs ont considérablement investi. Le cadre de coopération Sud-Sud utilisé par le PNUD pourrait servir utilement de modèle. Le Groupe préconise d'investir davantage dans ce type de mécanisme;

e) *Mettre davantage à contribution les bénévoles, en particulier les Volontaires des Nations Unies.* Le Programme des Volontaires des Nations Unies a souvent été présenté au Groupe comme un fournisseur potentiel de capacités diverses et éprouvées sur le terrain. Les responsables des entités des Nations Unies

---

<sup>8</sup> Résolutions 51/243 et 52/234.

<sup>9</sup> Cet acte remplacerait l'instruction administrative ST/AI/1999/6.

sur le terrain devraient ainsi y faire davantage appel. Le Groupe invite le Programme des Volontaires des Nations Unies à dresser des listes d'experts dans les secteurs où les moyens manquent. D'autres mécanismes de bénévolat, comme les initiatives locales bénévoles et les réserves de bénévoles régionaux et sous-régionaux, peuvent se révéler utiles;

f) *Multiplier les partenariats avec le secteur privé.* Les ressources techniques du secteur privé, en particulier dans les domaines de la gestion des ressources naturelles et du développement du secteur privé, pourraient profiter aux populations touchées par un conflit. En collaboration avec le Bureau des Nations Unies pour les partenariats et l'Initiative relative au Pacte mondial, la cellule des partenariats civils devrait formuler des propositions concrètes avec ses partenaires en vue d'apporter des moyens civils aux opérations hors Siège dans ces domaines et avec d'autres prestataires potentiels. Le Groupe se félicite du récent défi lancé par le Groupe des Vingt pour le financement des petites et moyennes entreprises, dont l'objectif était de faciliter l'accès des petites entreprises aux solutions de crédits adaptables, car il s'agit là d'un véritable problème dans le domaine du développement du secteur privé dans les situations d'après conflit. Le système des Nations Unies devrait se conformer et apporter son appui à cette initiative;

g) *Créer et appuyer les centres d'excellence.* On pourrait mettre sur pied des centres d'excellence dans les domaines où les capacités font clairement défaut. Ces centres pourraient rassembler des civils disposant de compétences spécialisées et recherchées, comme la coordination de l'aide, l'administration publique et la réforme du secteur de la sécurité. Des organisations de ce type existent déjà et s'associent à l'ONU dans des domaines tels que la justice transitionnelle. Ce système pourrait donc être étendu.

#### **Recommandation 10**

##### **Augmenter les moyens de formation au service des prestataires extérieurs à l'échelle mondiale**

Le modèle de partenariat impose des exigences minimales en matière d'orientation et d'appui des intervenants extérieurs souhaitant coopérer avec le système des Nations Unies. Sur la base des systèmes ayant fait leurs preuves dans le domaine du maintien de la paix et pour contribuer à la création de nouveaux pôles de ressources et promouvoir le respect de certaines normes dans les pôles déjà constitués, le Groupe propose ce qui suit :

a) *Déterminer les besoins de formation.* Le Service intégré de formation du Département des opérations de maintien de la paix, l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche et l'École des cadres du système des Nations Unies devraient coopérer avec le Bureau de la gestion des ressources humaines, le Département de l'appui aux missions, la cellule des partenariats civils et les chefs de file sectoriels désignés à la recommandation 11 ci-dessous, pour définir les besoins en matière de compétences, puis déterminer s'il convient d'assurer la formation ou de faire appel à des services de formation extérieurs;

b) *Définir des normes concernant la formation et les personnes assurant et recevant les formations.* L'Organisation doit, pour chaque domaine, établir des normes précises de certification de la qualité. Lorsque les formations ont déjà commencé, ces normes pourraient être établies en interne. Sinon, des normes internationales pourraient être définies dans le cadre notamment de partenariats avec

des universités et d'autres intervenants. Ces informations devraient être largement communiquées aux centres de formation, aux universités et aux acteurs du secteur privé;

c) *Créer un mécanisme de certification.* Le Service intégré de formation du Département des opérations de maintien de la paix, l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche et l'École des cadres du système des Nations Unies devraient créer un mécanisme officiel de certification des formations, qui serait soumis au principe du recouvrement des coûts, pour assurer la qualité des programmes. Ce mécanisme devrait certifier les programmes, et à terme les formateurs. Il convient de s'inspirer de l'expérience des centres de formation au maintien de la paix.

d) *Favoriser l'accès aux formations*

i) *Donner aux centres de formation au maintien de la paix les moyens d'assurer efficacement la formation du personnel civil.* Les centres de formation au maintien de la paix peuvent permettre de former à bas coût le personnel civil. Dans sa résolution 49/37, l'Assemblée générale a encouragé la création, à l'échelle nationale ou régionale, selon qu'il conviendrait, de centres de formation aux opérations de maintien de la paix destinés au personnel militaire et civil. La fourniture d'un appui financier aux pays du Sud conjuguée à la création d'un mécanisme rigoureux de certification des formateurs pourrait contribuer à l'augmentation du nombre et de la qualité des activités de formation civile menées par ces centres;

ii) *Développer les réseaux mondiaux de partage des connaissances.* Les réseaux professionnels spécialisés qui mettent en rapport le système des Nations Unies et ses partenaires opérationnels sont mieux placés pour mettre au point les systèmes et pratiques de gestion des connaissances. En l'absence de réseaux de ce type, il convient d'en créer et de les rapprocher des centres d'excellence et des centres de formation;

iii) *Tirer parti des centres d'excellence.* Conformément à la recommandation 9 ci-dessus, les centres d'excellence pourraient également assurer des formations. Ils pourraient être accueillis dans les locaux d'établissements universitaires, d'organisations non gouvernementales, d'organisations régionales ou sous-régionales, d'établissements publics ou même d'organismes des Nations Unies. Chaque centre devrait diffuser les connaissances dans le système des Nations Unies, le monde universitaire et le réseau des centres de formation civile. Les centres pourraient favoriser le développement des réseaux professionnels et contribuer au partage des connaissances entre les prestataires de services de formation civile.

#### **IV. Ressources techniques**

28. Le système des Nations Unies a un rôle privilégié dans la gestion des conflits armés, tant parce qu'il est le premier à intervenir que parce qu'il est amené à coordonner l'action internationale. Pour que le système puisse s'acquitter avec succès de ces rôles, le Conseil de sécurité a souligné qu'il fallait donner à l'Organisation les moyens de planifier, mettre en place, déployer, conduire, suivre et évaluer les opérations de maintien de la paix et qu'il était indispensable de disposer

d'un personnel civil expérimenté, formé et équipé pour pouvoir intervenir de manière globale et intégrée et en toute souplesse<sup>10</sup>.

29. Or, selon une série d'études indépendantes réalisées sur le terrain, le système des Nations Unies n'est actuellement en mesure ni de déployer rapidement des moyens civils répondant aux besoins nationaux ni de s'adapter à des circonstances en constante évolution<sup>11</sup>. C'est d'ailleurs là un constat que confirment les consultations que le Groupe a eues. Ces problèmes suscitent une vive frustration et ont récemment été l'objet de discussions au sein de l'Assemblée générale, du Conseil de sécurité, du G-20 et du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement.

30. Le Groupe a la vision d'un système des Nations Unies moderne qui soit en mesure de fournir des moyens civils de base avec fiabilité et rapidité et qui puisse détecter les lacunes dans ce domaine et y remédier, en tirant parti à la fois de ses riches ressources et de ses partenariats. Par ailleurs, pour optimiser le déploiement de ces ressources sur le terrain, le système des Nations Unies doit pouvoir déployer des cadres dirigeants convenablement formés et comptables de leur gestion, de la même façon que le système des Nations Unies est responsable devant les États Membres de l'exécution des mandats qui lui sont confiés.

31. Le Groupe expose dans les lignes qui suivent la manière de réaliser cette vision. Avant tout, cependant, il convient d'insister sur une condition préalable essentielle : il faut que le système de gestion des ressources humaines du Secrétariat soit capable d'affecter la bonne personne au bon endroit et au bon moment dans des opérations sur le terrain susceptibles d'évoluer rapidement. Il ressort des entretiens que le Groupe a eus avec les cadres dirigeants de l'ONU sur le terrain que les problèmes de gestion des ressources humaines et la lenteur des procédures de recrutement constituent les principaux obstacles endogènes à la mise en œuvre des mandats.

32. Il s'agit là d'un problème structurel fondamental. Peut-être est-il impossible de concevoir un système de recrutement qui permette tout à la fois de répondre pleinement aux multiples exigences du recrutement au Siège et d'appuyer de vastes opérations sur le terrain appelées à s'adapter à des situations montantes. Il est néanmoins possible, dans le cadre existant, de prendre des mesures pour remédier à certains des problèmes les plus pressants. L'annexe I contient une analyse de ces questions et des recommandations visant à améliorer la capacité du système des Nations Unies d'optimiser la mobilisation de ses ressources techniques.

## A. Capacités de base

33. Au lendemain d'un conflit, l'action internationale est le plus généralement sollicitée dans cinq domaines : 1) le rétablissement des conditions élémentaires de

<sup>10</sup> S/PRST/2010/18.

<sup>11</sup> Voir, par exemple, Organisation de coopération et de développement économiques, *The Recruitment and Deployment of Civilian Capacity in Early Recovery*, 2010; Peace Dividend Trust, *Mapping the Demand for Deployed Civilian Capacity*, 2010; Eric Morris, *Conjuring Spirits from the Vasty Deep: A User's Guide to Proposals for Strengthening UN Civilian Capacity in Peace Operations* (Stanford University, 2010); Center on International Cooperation, *Rapid Deployment of Civilians in Peace Operations, and Recovering from War* (New York University, 2009).

sécurité et de sûreté; 2) l'engagement de processus politiques ouverts; 3) la prestation de services sociaux essentiels; 4) le rétablissement des fonctions essentielles de l'État; 5) la remise sur pied de l'économie<sup>12</sup>. Pour ces cinq domaines d'action, le tableau 1 ci-après, sur la base de travaux de recherche antérieurs<sup>13</sup>, définit une série de tâches essentielles à entreprendre au lendemain d'un conflit, tâches communes à toutes les situations postconflituelles qui ont été examinées. Il met par ailleurs en évidence trois domaines transsectorielles : le renforcement des capacités, les questions hommes-femmes et les droits de l'homme.

Tableau 1  
**Tâches essentielles à entreprendre au lendemain d'un conflit : secteurs et sous-secteurs par domaine d'activité**

<i>Sûreté et sécurité de base</i>	<i>Processus politiques ouverts</i>	<i>Services essentiels</i>	<i>Fonctions essentielles de l'État</i>	<i>Remise sur pied de l'économie</i>
<b>Sûreté et sécurité de base</b>	<b>Processus politiques ouverts</b>	<b>Activités humanitaires</b>	<b>Fonctions essentielles des administrations</b>	<b>Remise sur pied de l'économie</b>
Lutte contre la violence communautaire	Processus constitutionnels	Agriculture	Politique d'aide et coordination de l'aide	Création d'emplois
Désarmement et démobilisation	Élections et opérations électorales	Coordination et gestion des camps	Lutte contre la corruption	Gestion des ressources naturelles
Lutte antimines	Médiation, bons offices et règlement des conflits	Éducation	Pouvoir exécutif	Développement du secteur privé et de l'industrie
Police	<b>Appui à la société civile</b>	Relèvement rapide	Pouvoir législatif	Travaux publics et infrastructures
Protection des civils	Développement des partis politiques	Abris d'urgence	Gouvernance locale	
Réforme et gouvernance du dispositif de sécurité	Informations et médias	Santé	Réforme de l'administration	
Lutte contre la criminalité transnationale et le terrorisme		Nutrition	Gestion des finances publiques	
<b>Justice</b>		Protection	Aménagement urbain	
Système pénitentiaire		Eau, assainissement et hygiène		

<sup>12</sup> A/63/881-S/2009/304, par. 17.

<sup>13</sup> Cabinet du Secrétaire général, « Inventory: United Nations Capacity in Peacebuilding », septembre 2006.

---

Sûreté et sécurité de base

Processus politiques ouverts

Services essentiels

Fonctions essentielles  
de l'État

Remise sur pied  
de l'économie

---

Justice pénale

Réforme judiciaire et  
juridique

Justice de transition

---

**Renforcement des capacités**

---

**Questions hommes-femmes**

---

**Droits de l'homme**

---

34. Après avoir examiné les ressources actuelles pour chacune de ces tâches essentielles, le Groupe a constaté de graves carences de moyens dans les domaines suivants :

a) Dans le domaine de la sûreté et de la sécurité de base : le désarmement, la démobilisation et la réintégration; la police; la réforme et la gouvernance du dispositif de sécurité;

b) Dans le domaine de la justice : le système pénitentiaire; la justice pénale; la réforme judiciaire et juridique;

c) Dans le domaine des processus politiques ouverts : le développement des partis politiques; l'information;

d) Dans le domaine des fonctions essentielles de l'État : la coordination de l'aide; le pouvoir législatif; la gestion des finances publiques;

e) Dans le domaine de la remise sur pied de l'économie : la création d'emplois; la gestion des ressources naturelles; le développement du secteur privé.

35. Ce constat appelle les réserves suivantes :

a) Les données constituent un instantané d'une situation extrêmement mouvante. Par ailleurs, l'étendue et la déployabilité des ressources étant incertaines, il se peut qu'il existe d'autres carences au-delà de celles qui viennent d'être énumérées;

b) Dans certains cas, les moyens existent mais sont insuffisants. Il en est ainsi du domaine des fonctions essentielles de l'État, notamment la coordination des politiques et de l'aide. Dans d'autres cas, les moyens sont carrément inexistantes, tant à l'intérieur du système des Nations Unies qu'ailleurs;

c) Pour les besoins du recrutement, le Secrétariat distingue des groupes professionnels qui ont peu de choses à voir avec la réalité des emplois eux-mêmes. Ainsi, un spécialiste des conflits environnementaux pourrait être rangé dans le groupe « affaires civiles » tout comme un membre d'une équipe d'appui à l'administration territoriale. Les données ne font pas ressortir dans toutes leurs nuances les besoins des sociétés touchées par les conflits;

d) Faute d'une nomenclature et d'une typologie communes des compétences, il n'est pas possible de distinguer entre les compétences de substitution et les compétences de formation ou de transmission de savoir et de savoir-faire. Ainsi,

dans le domaine de l'état de droit, on observe qu'il est nécessaire de disposer non seulement d'un corps de juges de réserve susceptibles d'être déployés immédiatement après une crise, mais également d'une capacité à long terme pour former des magistrats nationaux;

e) Le Groupe constate que, dans l'espoir sans doute de dégager des recettes, de nombreux acteurs se prévalent de compétences en décalage avec la réalité. Peut-être s'agit-il là d'une réaction naturelle devant le manque de cohérence des donateurs. Quand les donateurs financent différents acteurs du système des Nations Unies pour fournir les mêmes prestations, les résultats ne sont généralement pas brillants.

36. Après avoir défini les tâches essentielles et recensé les graves lacunes existantes, le Groupe a cherché à savoir comment le système des Nations Unies pourrait mieux remédier à ces carences et fournir les capacités essentielles avec rapidité et fiabilité. En premier lieu, il a relevé que les unités de capacité civile les plus rapides et les plus souples du système des Nations Unies étaient celles qui, comme le Service de la lutte antimines et la Division de l'assistance électorale, servent de prestataires mondiaux de services auprès de clients de l'ensemble du système. En deuxième lieu, il a remarqué que, dans le domaine humanitaire, l'approche thématique avait permis de combler certaines lacunes sectorielles, de renforcer la direction et d'améliorer l'état de préparation et la capacité de montée en puissance<sup>14</sup>. En revanche, dans les domaines n'ayant pas fait l'objet d'un regroupement thématique, il a observé un manque de lisibilité quant aux rôles et responsabilités et quant aux acteurs chargés de veiller à ce que les moyens soient en adéquation avec la demande prévue.

**37. Le Groupe consultatif de haut niveau recommande par conséquent (voir plus bas recommandation 11) que le modèle de prestation mondiale de services soit étendu à l'ensemble de l'action menée par le système des Nations Unies après un conflit et que des secteurs et des sous-secteurs soient définis pour chaque domaine.**

38. La logique thématique utilisée dans le domaine humanitaire n'est pas parfaitement transposable à l'action menée au lendemain des conflits. L'obligation d'agir comme prestataire d'ultime recours ne s'applique pas et ne devrait pas être transposée. Les responsables de ces secteurs, en collaboration avec la cellule des partenariats civils lorsqu'il y a lieu, devraient :

a) Repérer les sources et les lacunes de compétence dans chaque secteur, à partir du travail de recensement des capacités réalisé pour les besoins de la présente étude<sup>15</sup>;

b) Analyser clairement, par secteur, les avantages comparatifs, en vue de hiérarchiser les domaines où le système des Nations Unies devrait s'employer à renforcer ses moyens propres et ceux où il vaut mieux recourir aux partenariats ou à l'externalisation;

c) Promouvoir le modèle de prestation mondiale de services afin que les responsables des missions puissent mobiliser facilement l'accès aux capacités nécessaires;

---

<sup>14</sup> Overseas Development Institute, « Evaluation of the cluster approach », 2008.

<sup>15</sup> Voir <http://www.civcapreview.org>.

d) Établir un cadre commun d'orientation et de formation pour les experts travaillant sous l'égide des Nations Unies.

## **B. Responsabilité et direction**

39. Si l'on veut que l'ONU exécute avec succès les missions qui lui sont confiées tout en optimisant l'efficacité des investissements que les États Membres consacrent à la paix et la sécurité, le respect du principe de responsabilité est un impératif.

### **Responsabilité stratégique**

40. Le pendule de la responsabilité est allé trop loin dans le sens du contrôle du respect des règles administratives et des règles de gestion des ressources humaines complexes et fortement restrictives, ce qui conduit à négliger l'essentiel, à savoir la bonne exécution des mandats confiés à l'ONU par les États Membres. Les audits continuent de privilégier la conformité aux règles administratives au détriment du fond. Il en résulte une aversion aux risques qui ne cadre généralement pas avec les exigences de l'action des Nations Unies face aux conflits, laquelle suppose l'acceptation de risques calculés. Expérimentation et innovation sont souvent les maîtres mots de la bonne exécution de mandats complexes.

41. Modifier le régime d'incitation pour qu'il privilégie la bonne exécution des mandats et les résultats opérationnels plutôt que la conformité administrative reste un objectif essentiel pour l'ONU et les États Membres.

### **Responsabilité opérationnelle**

42. Parfois, comme au Libéria et en Sierra Leone, on observe que l'unité d'action des Nations Unies produit des effets. Mais dans d'autres cas, les résultats ne sont pas probants. Même s'il existe des problèmes structurels, les acteurs du système des Nations Unies étant tous gérés par des autorités différentes, il reste que les possibilités d'amélioration sont considérables.

43. Le domaine des questions hommes-femmes est notamment une source de préoccupation. Si le Secrétaire général a encouragé les hauts responsables à agir dans le sens de la parité, on constate malheureusement qu'il ne semble pas que les cadres dirigeants sur le terrain aient eu à rendre compte de leur action dans ce domaine, qu'il s'agisse de la proportion de femmes dans le personnel des Nations Unies, de la participation de femmes aux processus politiques, du déploiement de spécialistes de ces questions ou de la budgétisation tenant compte de la problématique hommes-femmes. Le Groupe espère qu'ONU-Femmes aidera à faire mieux comprendre comment progresser dans le sens de la parité en s'aidant des indicateurs de succès concrets définis dans le rapport du Secrétaire général sur les femmes et la paix et la sécurité<sup>16</sup>.

### **Responsabilité et hiérarchie**

44. Dans les opérations sur le terrain, la filière hiérarchique manque souvent de lisibilité et n'est pas clairement liée à des mandats et attributions. Dans les missions, en particulier, on relève une vive tension entre les responsables de l'« appui » et du

---

<sup>16</sup> S/2010/498.

« fond », d'où un manque d'unité d'action. La situation actuelle, où les responsables de l'exécution des mandats ne contrôlent pas l'emploi des ressources de la mission, est intenable.

**45. Le Groupe consultatif de haut niveau formule par conséquent une série de recommandations visant à améliorer le contrôle de l'exercice de la responsabilité (voir plus bas recommandation 12).**

#### **Direction**

46. Enfin, les cadres dirigeants des missions ne possèdent pas tous l'ensemble des compétences requises pour gérer des opérations sur le terrain. Le Groupe note ce qu'ont entrepris les secrétaires généraux adjoints aux opérations de maintien de la paix, aux affaires politiques, à l'appui aux missions, à la coordination des affaires humanitaires et l'Administrateur du PNUD pour améliorer la qualité de la direction sur le terrain, en particulier sous l'angle du contrôle de l'exercice de la responsabilité, ainsi que la création de la Section des nominations aux postes de haute direction. Dirigeant l'action des Nations Unies sur le terrain, le chef de mission ou le coordonnateur résident joue un rôle indispensable, et le Groupe partage la conviction que ce haut responsable doit être convenablement formé et soutenu.

**47. Le Groupe consultatif de haut niveau formule par conséquent une série de recommandations visant à améliorer la direction (voir plus bas recommandation 13).**

### **C. Recommandations – Fournir efficacement des ressources techniques**

48. Les recommandations du Groupe consultatif de haut niveau sont les suivantes :

#### **Recommandation 11**

##### **Rationaliser la répartition des capacités de base**

a) *Établir une classification par secteurs des activités essentielles au lendemain d'un conflit.* Comme dans le domaine de l'humanitaire, il convient de désigner des chefs de file sectoriels pour tous les domaines. Dans le tableau 2, le Groupe propose des secteurs et sous-secteurs ainsi que des chefs de file pour les uns et les autres, choisis en fonction des compétences existantes. La Banque mondiale figure parmi les chefs de file sectoriels en raison de ses capacités importantes dans plusieurs domaines. Le Groupe espère que la Banque envisagera d'assumer ce rôle et propose que cette question soit rapidement examinée par le Secrétaire général et le Président de la Banque.

b) *Recenser les compétences et détecter les lacunes.* À partir du travail de recensement des compétences réalisé pour les besoins de la présente étude<sup>15</sup>, les chefs de file des secteurs et sous-secteurs devraient, dans un délai de 12 mois, dresser la liste actualisée des sources de compétences exploitables après un conflit, établir une classification des compétences relevant de leurs domaines d'intervention et établir la liste des lacunes constatées. Les chefs de file sectoriels devraient distinguer, parmi les ressources, celles qui sont des compétences essentielles des

Nations Unies – à entretenir et renforcer – et celles qui doivent être mobilisées dans le cadre de partenariats externes.

c) *Ménager la latitude nécessaire.* Comme dans le domaine de l'humanitaire, le chef de mission ou le coordonnateur résident devrait garder la liberté soit de mettre à contribution le chef de file sectoriel si celui-ci dispose d'une présence locale suffisante, soit de s'adresser ailleurs.

d) *Aborder la problématique hommes-femmes dans une perspective intersectorielle.* ONU-Femmes, proposée comme chef de file dans le domaine « questions hommes-femmes », devrait, en collaboration avec les entités actives dans ce domaine, définir les secteurs où la mobilisation de compétences spécialisées dans les questions hommes-femmes est nécessaire et pourrait avoir des effets concrets.

e) *Élaborer le référentiel du modèle de prestataire mondial de services.* Les services actuellement offerts par les prestataires mondiaux sont disponibles dans l'ensemble du système des Nations Unies, qui peut ainsi intervenir avec une plus grande souplesse. Le Groupe propose que les chefs de file sectoriels adoptent le modèle de prestation mondiale de services. Toutefois, ce modèle n'est pas convenablement défini. Le Comité des politiques du Secrétaire général devrait en arrêter le référentiel, lequel devrait s'articuler sur les éléments suivants :

i) *Service* : Comment le prestataire mondial doit fournir ses services aux missions dirigées par le Département des affaires politiques ou par le Département des opérations de maintien de la paix, aux clients autres que des missions, aux acteurs régionaux et aux États Membres;

ii) *Partenariat* : Comment le prestataire mondial de services doit collaborer avec les autres sources de compétences du système des Nations Unies et les sources externes;

iii) *Communication, formation, normes* : comment le prestataire mondial doit veiller à la diversité, la pertinence et la qualité de ses prestations.

f) *Investir dans la formation aux compétences de réaction aux crises.* On constate un défaut de formation aux compétences de réaction aux crises. Ce problème est exacerbé par l'accès insuffisant à la formation du personnel des missions politiques spéciales sur le terrain. Le Service intégré de formation du Département des opérations de maintien de la paix, l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche et l'École des cadres du système des Nations Unies, dans le cadre de leur nouvel accord, devraient faire en sorte que :

i) Les chefs de file sectoriels disposent d'un appui technique pour recenser les formations disponibles à l'extérieur et, s'il y a lieu, élaborer les leurs, en vue d'améliorer les compétences et de permettre un contrôle plus rigoureux de la qualité;

ii) Les missions politiques spéciales, les coordonnateurs résidents et leurs agents aient accès à la formation.

## **Recommandation 12**

### **Promouvoir le sens des responsabilités**

a) *Renforcer le contrôle de l'exercice des responsabilités d'exécution.* Les équipes dirigeantes devraient rendre collectivement compte de l'exécution de leurs plans. Ce sera là un moyen de vérifier la viabilité des plans et de réduire le clivage entre acteurs de l'appui et acteurs du fond. Le directeur de l'appui à une mission doit être associé à la planification et considéré comme un acteur essentiel et rendre compte directement au chef de mission.

b) *Renforcer le contrôle de l'exercice des responsabilités en matière de parité hommes-femmes.* Le Secrétaire général, par l'intermédiaire d'ONU-Femmes, devrait encourager la réalisation chaque année d'audits indépendants pour mesurer les progrès enregistrés sur la voie de l'égalité des sexes d'après les indicateurs définis dans son rapport<sup>16</sup>, et demander aux cadres dirigeants de rendre compte de ces progrès.

c) *Renforcer le contrôle de l'exercice des responsabilités en matière de prestation de services.* Vu leur ampleur, les interventions des Nations Unies nécessitent la coopération des différents éléments du système. Les structures de responsabilité n'obligent pas les dirigeants sur le terrain à rendre des comptes de cette coopération, en particulier lorsqu'il s'agit de fournir des services à d'autres acteurs du système des Nations Unies. Les contrats entre les hauts responsables et le Secrétaire général devraient définir leur responsabilité en matière de prestation de services.

d) *Systématiser les audits axés sur les résultats conçus pour faciliter et améliorer l'exécution des mandats plutôt que pour sanctionner les manquements aux règles administratives.* Les audits des activités sur le terrain devraient avoir pour objectif premier de vérifier que, dans le cadre des règles fixées par les États Membres, les chefs de mission mettent en œuvre leurs mandats de la façon la plus efficace et efficiente possible. Ces audits devraient déboucher sur des recommandations volontaristes dans ce sens, tenant compte des ressources disponibles. Il s'agit là d'un prolongement logique et nécessaire du changement d'optique dont procède l'introduction de la gestion axée sur les résultats.

e) *Systématiser l'acceptation d'une marge de risque.* Le Groupe se félicite de la création probable d'un centre de gestion des risques à l'échelle du système, mais observe que cette initiative doit permettre à ceux qui dirigent les opérations dans les pays touchés par un conflit de prendre davantage de risques et de les gérer plus efficacement. Les activités menées sur le terrain dans les pays touchés par un conflit sont très différentes des activités ordinaires du Siècle et supposent une approche différente du risque.

## **Recommandation 13**

### **Direction**

a) *Formation des cadres dirigeants.* Les cadres dirigeants du système des Nations Unies doivent non seulement faire preuve de jugement politique et justifier de l'expérience professionnelle voulue mais aussi posséder les connaissances administratives nécessaires pour gérer de façon efficace et efficiente l'action des Nations Unies face aux conflits. Actuellement, du fait de leur connaissance insuffisante des règles des Nations Unies, les cadres dirigeants sur le terrain ne sont

pas en mesure de tirer parti au maximum de la souplesse qu'offre le système. Le Département de l'appui aux missions devrait renforcer la formation de tous les nouveaux hauts responsables (y compris les représentants spéciaux, les représentants exécutifs et les représentants spéciaux adjoints du Secrétaire général, ainsi que les chefs d'état-major) en veillant à ce que les questions d'appui soient abordées en profondeur (administration, finances, gestion des ressources humaines, technologies de l'information et des communications). Cette formation devrait être dispensée en présence du directeur de l'appui à la mission afin que puissent être évoqués les moyens de rendre plus souple l'action de la mission. Les questions liées à l'intégration de la structure d'appui des Nations Unies sur le terrain (structure commune pour les missions et les organismes, fonds et programmes) devraient également être abordées dans le cadre de cette formation.

b) *Recrutement fondé sur la compétence.* Les États Membres devraient apporter leur soutien à l'action entreprise par le Secrétaire général pour améliorer la qualité des cadres dirigeants des Nations Unies en approuvant un mode de recrutement fondé sur la compétence.

Tableau 2  
Secteurs et sous-secteurs de responsabilité

<i>Sûreté et sécurité de base</i>		<i>Processus politiques ouverts</i>		<i>Services essentiels</i>		<i>Fonctions essentielles de l'État</i>		<i>Remise sur pied de l'économie</i>	
<i>Secteurs et sous-secteurs</i>	<i>Chef de file</i>	<i>Secteurs et sous-secteurs</i>	<i>Chef de file</i>	<i>Secteurs existants</i>	<i>Chef de file</i>	<i>Secteurs et sous-secteurs</i>	<i>Chef de file</i>	<i>Secteurs et sous-secteurs</i>	<i>Chef de file</i>
<b>Sûreté et sécurité de base</b>	<b>DPKO</b>	<b>Processus politiques ouverts</b>	<b>DPA</b>	<b>Coordination de l'aide humanitaire</b>	<b>BCAH</b>	<b>Fonctions essentielles des administrations</b>	<b>PNUD</b>	<b>Remise sur pied de l'économie</b>	<b>Banque mondiale</b>
Lutte contre la violence communautaire	PNUD	Processus constitutionnels	DPA	Agriculture	FAO	Politique d'aide et coordination de l'aide	PNUD	Création d'emplois	PNUD
Désarmement et démobilisation	DPKO	Élections et opérations électorales	DPA	Coordination et gestion des camps	HCR	Lutte contre la corruption	Banque mondiale	Gestion des ressources naturelles	PNUE
Lutte antimines	DPKO	Médiation, bons offices et règlement des conflits	DPA	Éducation	UNICEF	Pouvoir exécutif	PNUD	Développement du secteur privé et de l'industrie	Banque mondiale
Police	DPKO	<b>Appui à la société civile</b>	<b>PNUD</b>	Relèvement rapide	PNUD	Pouvoir législatif	PNUD	Travaux publics et infrastructures	Banque mondiale
Protection des civils	DPKO	Développement des partis politiques	PNUD	Abris d'urgence	HCR	Gouvernance locale	PNUD		
Réforme du dispositif de sécurité et gouvernance	DPKO	Information et médias	PNUD	Santé	OMS	Réforme de l'administration	Banque mondiale		
Lutte contre la criminalité transnationale et le terrorisme	UNODC			Nutrition	UNICEF	Gestion des finances publiques	Banque mondiale		
<b>Justice</b>	<b>PNUD</b>			Protection	HCR	Aménagement urbain	ONU-Habitat		
Système pénitentiaire	DPKO			Eau, assainissement et hygiène	UNICEF				
Justice pénale	PNUD								
Réforme judiciaire et juridique	PNUD								
Justice de transition	HCDH								

<i>Sûreté et sécurité de base</i>		<i>Processus politiques ouverts</i>		<i>Services essentiels</i>		<i>Fonctions essentielles de l'État</i>		<i>Remise sur pied de l'économie</i>	
<i>Secteurs et sous-secteurs</i>	<i>Chef de file</i>	<i>Secteurs et sous-secteurs</i>	<i>Chef de file</i>	<i>Secteurs existants</i>	<i>Chef de file</i>	<i>Secteurs et sous-secteurs</i>	<i>Chef de file</i>	<i>Secteurs et sous-secteurs</i>	<i>Chef de file</i>
<b>Renforcement des capacités</b>									<b>PNUD</b>
<b>Questions hommes-femmes</b>									<b>ONU- Femmes</b>
<b>Droits de l'homme</b>									<b>HCDC</b>

*Abréviations* : BCAH, Bureau de la coordination des affaires humanitaires; DPA, Département des affaires politiques; DPKO, Département des opérations de maintien de la paix; FAO; Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture; HCDH, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme; HCR, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés; OMS, Organisation mondiale de la Santé; PNUD, Programme des Nations Unies pour le développement; PNUE, Programme des Nations Unies pour l'environnement; UNICEF, Fonds des Nations Unies pour l'enfance; UNODC, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime.

## V. Une Organisation agile et adaptable

49. Les responsables du système des Nations Unies sur le terrain doivent être à même d'affecter les ressources le plus efficacement possible. À mesure que la situation évolue, il faut qu'ils puissent répartir les ressources en fonction des besoins, faute de quoi on continuera, dans le cadre des interventions internationales, de fournir des moyens inadéquats ou d'étouffer les initiatives nationales naissantes.

50. Le Groupe consultatif de haut niveau envisage un système dans lequel le chef de mission ou le coordonnateur résident répartit les ressources en fonction d'une évaluation dynamique des besoins. Le système des Nations Unies établit souvent ses plans alors qu'il connaît peu un pays et les moyens dont il dispose. Il détermine ensuite l'affectation des ressources en fonction de ces plans. À mesure qu'il acquiert des connaissances et des compétences, et que les acteurs nationaux sont à même de mieux définir les priorités, le système doit réagir en modifiant ses plans et ses budgets.

51. Selon l'idée du Groupe, le chef de mission ou le coordonnateur résident rechercherait l'acteur qui présente le plus d'avantages comparatifs (organisation non gouvernementale nationale ou internationale, mission, organisme, fonds ou programme) et veillerait à ce qu'il soit doté des moyens nécessaires pour répondre aux besoins. Il s'agit d'un modèle simple qui consiste à assigner les moyens humains et matériels là où ils peuvent produire les meilleurs résultats.

52. Pour financer cette intervention, trois types d'instruments sont à la disposition du système des Nations Unies au lendemain d'un conflit : 1) les quotes-parts des États Membres; 2) les fonds d'affectation spéciale existants; 3) les contributions volontaires nouvelles. Le système actuel ne permet pas aux responsables de choisir l'un ou l'autre de ces instruments et d'affecter les ressources à l'acteur le plus compétent. C'est en effet la disponibilité des ressources qui dicte le recours au personnel civil. Là où les capacités nationales pourraient être le meilleur choix, on fait souvent appel à des acteurs internationaux qui coûtent plus cher.

53. Pour appliquer au mieux les recommandations formulées ci-dessus concernant la mise en place de dispositifs de partenariat efficaces et la formation des responsables de mission, il faudrait les associer à la possibilité d'affecter des ressources en fonction des besoins. Les missions dotées d'un effectif restreint devront faire preuve d'une plus grande souplesse. Le Groupe estime qu'il y a quatre obstacles à surmonter.

54. Premièrement, la recherche de nouvelles contributions volontaires est souvent lente et imprévisible. En règle générale, pour les organismes, fonds et programmes, les fonds extrabudgétaires qui seront consacrés à tel ou tel projet doivent être levés avant le démarrage du projet, ce qui, immédiatement après un conflit, retarde le commencement des tâches essentielles de consolidation de la paix.

55. Pour raccourcir ce délai, la formule de financement du Fonds de roulement adoptée par le Programme alimentaire mondial (PAM) permet d'accorder des avances pour l'exécution des programmes sur le terrain avant la collecte des contributions prévues, ce qui accélère la mise en œuvre des activités. Lors de sa première année complète de fonctionnement (2005), le Fonds a permis au PAM d'atteindre 8,2 millions de bénéficiaires de plus en temps voulu et de faire des économies directes d'un montant de 20,4 millions de dollars. Il aurait fallu environ

75 millions de dollars en contributions en espèces au début de 2005 pour produire le même effet. Depuis, 1,02 milliard de dollars ont été avancés, sans aucune annulation, et l'exécution des activités a été accélérée de 57 jours. Cette formule pourrait être reprise par d'autres entités des Nations Unies qui sont tributaires des contributions volontaires pour le financement de leurs activités.

56. Deuxièmement, les fonds d'affectation spéciale existants ne peuvent souvent pas financer les missions. Ainsi, le Fonds pour la consolidation de la paix « finance des activités de consolidation de la paix qui concourent directement à la stabilisation après un conflit et renforcent les capacités des gouvernements, des institutions nationales et locales et des autorités de transition et autres autorités compétentes »<sup>17</sup>. Dans la pratique, il ne peut cependant pas financer d'opérations de maintien de la paix ou de missions politiques spéciales car le Secrétariat applique une marge pour frais généraux de 13 %, qui dépasse le plafond de 7 % du Fonds, ce qui empêche le recours aux moyens des missions, même lorsque celles-ci présentent manifestement un avantage comparatif ou qu'elles ont déjà déployé des effectifs.

57. Troisièmement, ces sources de financement ne fournissent pas de ressources adaptées aux activités de programmation qui sont nécessaires à l'exécution des mandats. Si les mandats établis par le Conseil de sécurité comprennent les tâches que les États Membres estiment essentielles pour la stabilité, il est alors incongru que l'Organisation ne puisse pas obtenir les fonds nécessaires à leur financement. Le système actuel prévoit un financement au moyen des quotes-parts des États Membres principalement pour les éléments des mandats qui concernent la sécurité et pour le personnel civil. Pour l'exécution des activités relevant des mandats, l'Organisation reste tributaire des contributions volontaires, qui sont plus lentes à obtenir et moins prévisibles. Ainsi, la Force de police permanente peut déployer des experts à bref délai mais ce, sans accès aux fonds prévus au budget, et elle ne peut proposer de formation ni fournir de moyens opérationnels à ses homologues nationaux, ce qui limite nettement leur efficacité. Il s'agit là d'une source fréquente d'inquiétude dans les sociétés touchées par un conflit qui y voient une incapacité d'exploiter les possibilités qui s'offrent au début d'une intervention, moment où les dividendes de la paix peuvent être maximisés.

58. Quatrièmement, le recours à tous ces instruments se caractérise par un manque de souplesse. Les États Membres attendent des chefs de mission qu'ils collaborent avec les autorités nationales pour maintenir la stabilité. Or, ils ne peuvent pas aisément réaffecter les moyens financiers et humains d'un secteur à l'autre, même lorsque l'État et le chef de mission estiment que la stabilité s'en verrait améliorée. Cette situation entraîne une inefficacité. Ainsi, quand un programme local de réduction de la violence contribuerait davantage à la stabilité que le déploiement d'effectifs militaires ou de Police des Nations Unies, le chef de mission doit pouvoir choisir l'une ou l'autre solution. Le Groupe constate que même lorsque les États Membres accordent une marge de manœuvre pour l'affectation des ressources, celle-ci n'est pas toujours mise à profit. Les mécanismes et la culture de l'Organisation la restreignent même quand les États Membres ne le font pas.

59. Par ailleurs, le Groupe fait observer que les missions politiques spéciales sont toujours inscrites au budget ordinaire de l'Organisation. Il s'agit d'une question à aborder d'urgence car ces missions ne sont par conséquent pas dotées des

---

<sup>17</sup> Voir A/63/818, annexe.

mécanismes d'appui et des outils opérationnels leur permettant de mener leurs activités dans des contextes difficiles pour des périodes prolongées. Ces missions n'ont pas la souplesse que les opérations sur le terrain requièrent et leur efficacité s'en trouve limitée. L'Assemblée générale a constaté qu'il fallait améliorer les modalités d'appui et chargé le Secrétaire général d'effectuer un examen en 2011<sup>18</sup>.

**60. Le Groupe consultatif de haut niveau recommande, dans sa recommandation 14 ci-après, de favoriser la souplesse et l'agilité afin que le système des Nations Unies puisse mieux adapter ses interventions.**

### **Recommandations : Une Organisation agile et adaptable au changement**

61. Les recommandations du Groupe consultatif de haut niveau sont les suivantes :

#### **Recommandation 14**

##### **Favoriser une intervention plus agile en cas de conflit**

a) *Accorder la latitude nécessaire pour que les ressources puissent être affectées en fonction des besoins.* Les dirigeants des missions des Nations Unies doivent être à même d'intervenir en cas de crise et d'adapter leurs interventions au changement. Pour ce faire, il faut qu'ils puissent disposer d'une grande marge de manœuvre pour l'affectation des ressources. Ainsi, le Groupe propose que, dans les limites de l'enveloppe budgétaire approuvée par l'Assemblée générale, les chefs de mission puissent réaffecter 20 % des ressources à la rubrique « personnel civil », en justifiant leur décision *ex post facto* (ce qui équivaut en moyenne à moins de 5 % du budget total d'une opération de maintien de la paix). Cette mesure permettrait le recours accru aux formules standardisées d'assistance civile et à la formule des experts en mission pour remédier au manque critique de moyens.

b) *Faire jouer le principe de l'avantage comparatif pour l'exécution des mandats.* Un nombre limité de tâches seulement devraient être exécutées directement par des opérations dirigées par le Secrétariat. Lorsque c'est faisable, elles devraient être confiées à des ressources locales. Lorsqu'un acteur extérieur à une mission, qu'il s'agisse d'un organisme, d'un fonds ou d'un programme des Nations Unies, ou d'une autre entité, est capable d'exécuter à un coût moindre un élément du mandat défini par le Conseil de sécurité, le chef de mission doit avoir le pouvoir de réaffecter des fonds pour s'assurer son concours. L'Organisation des Nations Unies devrait codifier le fait que les chefs de mission disposent de la latitude et de l'autorité nécessaires pour appliquer ce principe et qu'ils en ont la responsabilité.

c) *Accorder aux missions la latitude nécessaire en matière de programmation.* Quand, dans l'exemple de la police cité ci-dessus, le personnel civil de la mission est plus compétent pour exécuter une tâche relevant de son mandat, les chefs de mission devraient pouvoir réaffecter les fonds prévus au titre des programmes, ce, dans les limites de l'enveloppe budgétaire approuvée par l'Assemblée générale. Quand les missions exécutent des activités relevant des programmes, elles devraient préciser le délai d'exécution et prévoir la relève. Le Groupe engage vivement l'Assemblée générale à s'inspirer des exemples de la

---

<sup>18</sup> Résolution 65/259, sect. XIII.

Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti et d'autres missions où cette pratique a donné de bons résultats pour l'étendre à l'avenir à d'autres missions.

d) *Élaborer des directives musclées à l'intention des hauts responsables.* Des directives sur la façon de procéder devraient faire partie de la formation standard dispensée aux hauts responsables, faute de quoi, le personnel de la mission et les directeurs de l'appui aux missions ont tendance à privilégier la prudence, ce qui peut se traduire par des occasions manquées d'accroître l'effet des interventions et d'améliorer l'efficacité.

e) *Prendre en compte la nécessité de faire preuve de souplesse au moment du démarrage de la mission.* Les mécanismes budgétaires en place font que les missions doivent prévoir les besoins avec 18 à 24 mois d'avance, ce qui n'est pas viable dans le contexte précaire de l'après-conflit. Il faudrait au contraire qu'au moment du démarrage de la mission, le Secrétariat propose des budgets plus généraux aux organes délibérants. Un budget définitif suivrait une fois que les priorités nationales se dessineraient plus clairement. Le Groupe engage vivement les États Membres à accepter cette évolution comme la norme, et non comme l'exception, pour les missions des Nations Unies déployées après un conflit.

f) *Harmoniser les marges pour frais généraux applicables aux fonds d'affectation spéciale dans tout le système des Nations Unies.* La marge pour frais généraux, actuellement de 13 %, applicable aux fonds d'affectation spéciale constitués pour le financement des missions et gérés par le Secrétariat est prohibitive et constitue un frein à l'affectation des ressources en fonction des avantages comparatifs. Une marge commune serait plus efficace et permettrait de répartir les ressources de manière rationnelle. Il est suggéré d'appliquer une marge de 7 %, comparable à celle des fonds d'affectation multidonateurs gérés par le PNUD. À l'avenir, les frais généraux pourraient être réduits davantage en faisant des économies d'échelle. Le Contrôleur devrait revoir toutes les modalités de gestion des fonds d'affectation spéciale constitués pour le financement des missions pour les adapter aux opérations menées après un conflit. De cette façon, le Fonds pour la consolidation de la paix, notamment, pourrait devenir une source de financement supplémentaire, en complément des contributions des États Membres, au tout début de l'intervention, et les effectifs civils des missions des Nations Unies pourraient être mis à profit.

g) *Améliorer l'accès des organismes, fonds et programmes au financement pour les interventions rapides.* Il faudrait tenir compte du mode de financement du Fonds de roulement du Programme alimentaire mondial, décrit ci-dessus, et des formules qui reposent sur des avances internes et les procédures rapides du PNUD. Les organismes, fonds et programmes devraient adresser une recommandation officielle à leur conseil d'administration dans les 12 mois suivant le présent rapport. Le Groupe espère que le PAM et le PNUD pourront les aider à le faire.

## VI. Conclusions

62. Dans les pays qui sortent d'un conflit, la dimension politique et les aspects relatifs à la sécurité et au développement sont complémentaires en vue de l'instauration d'une paix durable. Pourtant, la distinction faite entre le maintien de la paix, la consolidation de la paix et les affaires politiques, la compartimentation des départements et les formules de financement qui correspondent à ces divisions

arbitraires limitent l'aptitude du système des Nations Unies à déployer les ressources qui conviennent en temps voulu et à s'adapter à l'évolution des besoins.

63. Le Secrétaire général a fait observer récemment au Conseil de sécurité qu'il fallait « cesser de procéder comme si le rétablissement, le maintien et la consolidation de la paix [constituaient] un enchaînement bien net d'actions. Ces outils [devaient] être déployés de manière intégrée au lieu d'être considérés séparément. Il [fallait] continuer de s'acheminer vers un mode d'intervention plus rapide et plus souple qui permette d'adapter l'aide aux besoins réels et immédiats qui existent sur le terrain »<sup>19</sup>.

64. Pour mener à bien cette transformation, il faut absolument régler la question des capacités de l'Organisation, qui doit être dotée des compétences nécessaires pour intervenir après un conflit. Le Groupe fait sienne la déclaration que le Conseiller spécial du Secrétaire général, Lakhdar Brahimi, a prononcée à l'Assemblée générale le 22 juin 2010, dans laquelle il a de nouveau appelé à « investir dans des mécanismes propres à attirer les chefs de mission les plus brillants et les meilleures compétences civiles possible sur le terrain. Rien ne peut remplacer le fait de recruter le personnel compétent aux postes nécessaires, au moment voulu et uniquement pour la durée qui convient. De nombreux spécialistes chevronnés du maintien de la paix [notre groupe] ont dit que le système régissant le personnel civil n'était ni adapté aux missions ni au personnel lui-même. S'il ne fallait régler qu'un seul problème, c'était celui-là. Dix ans après, je crains que beaucoup d'entre eux ne tiennent les mêmes propos. Pourquoi le problème persiste-t-il? »

65. Bien que le problème persiste, le Groupe a constaté un intérêt pour faire changer la culture de l'Organisation des Nations Unies et bâtir des systèmes plus agiles, plus adaptables et plus rationnels d'un point de vue financier. L'ONU doit évoluer pour offrir aux États qui sortent d'un conflit les moyens civils dont ils ont besoin. Le Groupe est convaincu que le principe de la prise en main de leur sort par les pays et l'esprit de partenariat peuvent aider à guider les États Membres et l'Organisation dans cette évolution. Ces idées sont fondamentales pour notre entreprise commune qui consiste à permettre aux pays les plus pauvres du monde de bâtir une paix durable et de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement. Il n'y a certes pas de panacée, mais il y a certainement de meilleurs moyens d'y parvenir.

66. En conclusion, les membres du Groupe consultatif de haut niveau remercient le Secrétaire général de leur avoir confié la présente mission. Cela a été un immense honneur pour eux de s'entretenir avec ceux qui risquent tant au service de la paix. Il est à espérer que le présent rapport et les recommandations qui y figurent leur seront utiles.

---

<sup>19</sup> Voir S/PV.6389.

## Annexe I

### Les ressources humaines à l'Organisation des Nations Unies

1. Les systèmes de gestion des ressources humaines au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies ont été conçus pour satisfaire les besoins d'une fonction publique de carrière, où les attributions, les effectifs et les compétences nécessaires sont prévisibles. La situation est totalement différente en ce qui concerne les missions des Nations Unies, qui doivent exécuter des mandats multidimensionnels difficiles, dans des contextes instables après les conflits, en vue de consolider la paix et la stabilité. Chaque contexte étant différent, il faut, pour satisfaire les besoins locaux, un ensemble adapté de moyens civils, de compétences spécialisées et d'expérience. De plus, pour exécuter les mandats avec succès, ces moyens doivent être déployés rapidement, dès que l'occasion s'offre au lendemain du conflit.

2. La présente annexe et le rapport auquel elle est jointe ne peuvent dissiper cette différence. Il est sans doute impossible de concevoir un système de recrutement capable à la fois de satisfaire les modalités de recrutement au Siège et de répondre aux besoins de grandes opérations sur le terrain qui évoluent rapidement. Le Groupe propose plutôt dans son analyse, qui se fonde sur des travaux approfondis effectués avec le Secrétariat et les spécialistes de la consolidation de la paix, des visites sur le terrain et des entretiens, des mesures qui pourraient être utiles.

3. En 2000, dans le rapport Brahimi, il était demandé que des améliorations soient apportées au système de gestion des ressources humaines du Secrétariat<sup>a</sup>. Après 10 années d'efforts, il est évident que le Secrétariat n'a pas mis en place un système efficace et fiable pour affecter dans les opérations hors Siège le personnel voulu à l'endroit voulu au moment voulu. En revanche, les institutions, fonds et programmes ont pu opérer une transformation et, dans une large mesure, ils assurent maintenant une dotation en personnel axée sur le terrain et caractérisée par la souplesse.

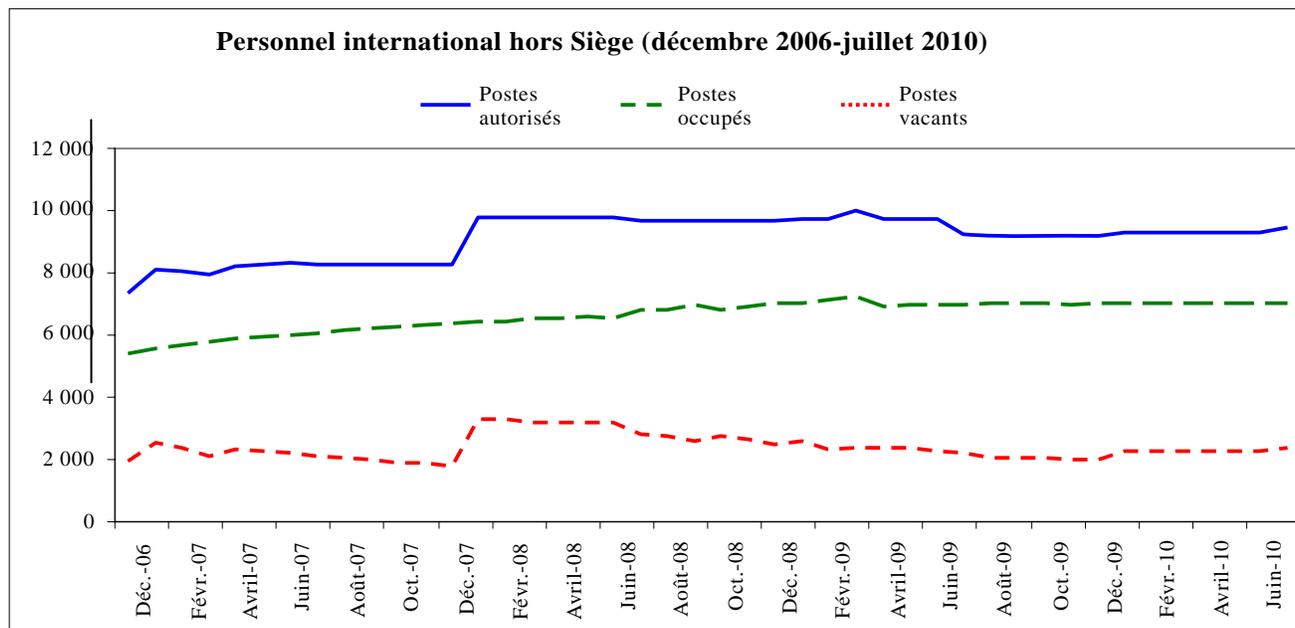
4. De hauts responsables des Nations Unies sur le terrain ont indiqué que les problèmes de ressources humaines, en particulier la lenteur extrême de la procédure de recrutement, constituaient les principaux obstacles internes à l'exécution des mandats.

5. Une brève analyse du personnel affecté dans les missions au titre du Secrétariat au cours des cinq dernières années renforce cette conclusion. La figure ci-dessous montre les effectifs du personnel civil autorisé, le nombre de postes vacants et l'ensemble du personnel du Secrétariat. Il est frappant de constater que le nombre de postes autorisés et le nombre de postes vacants sont quasi parfaitement synchronisés alors que l'ensemble du personnel augmente à un taux presque constant. Cela donne à penser que l'actuel système de recrutement et de déploiement du personnel n'arrive pas à faire face aux changements soudains de la demande qu'entraînent le démarrage des missions ou d'autres périodes d'augmentation des besoins.

---

<sup>a</sup> Voir *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies (A/55/305-S/2000/809)*, en particulier la recommandation 11.

**Postes autorisés, postes vacants et effectif total du personnel des Nations Unies, 2006-2010**



6. L'actuel cycle de réforme de la gestion des ressources humaines au Secrétariat a commencé avec les meilleures intentions : il s'agissait de créer un système plus solide, plus équitable et plus rapide. Or, les personnes interrogées sur le terrain sont quasi unanimes à dire qu'il est actuellement plus difficile d'affecter le personnel voulu dans les missions au moment voulu. De plus, au lieu d'inciter à la mobilité, les réformes ont rendu encore moins attrayant pour le personnel du Siège d'être transféré hors Siège. Les personnes interrogées ont fait observer que la procédure de recrutement prenait jusqu'à un an alors que les besoins dans un environnement opérationnel changeant et complexe sont immédiats. Dans les cas où une crise est en cours ou est prévisible, lorsque les organisations parviennent à déployer du personnel qualifié sur le terrain, il est trop tard (la crise a eu ses effets les plus graves) ou l'employé potentiel n'est plus disponible ou intéressé<sup>b</sup>.

7. L'actuelle procédure de recrutement et de déploiement du personnel est peu soucieuse du client, qu'il s'agisse de l'entité en quête de personnel ou du demandeur d'emploi. Le système est opaque et peu pratique et fournit peu d'informations quant au stade de la procédure où se trouve l'intéressé à un moment donné. Du fait de cette situation, et des délais de recrutement qui dépassent en moyenne six mois, l'Organisation éprouve d'énormes difficultés à recruter les meilleurs agents et les plus brillants. En effet, comme l'a laissé entendre un haut fonctionnaire des Nations Unies, « une fois que les meilleurs et les plus brillants se sont désistés, nous recrutons souvent ce qui reste ».

<sup>b</sup> Voir Bureau d'appui à la consolidation de la paix, résumé des réponses aux première et deuxième parties d'un débat thématique électronique sur l'évaluation des capacités civiles internationales des Nations Unies, 2010, sur le site [www.civcap.info/community-of-practice/e-discussions.html](http://www.civcap.info/community-of-practice/e-discussions.html).

8. Le Secrétariat continue d'appliquer une procédure unique, longue et lourde pour toutes les phases du cycle de gestion des ressources humaines (recrutement, transferts latéraux et promotion). Cette situation est très désavantageuse lorsque, pour répondre aux besoins, on cherche à réaffecter rapidement du personnel qui a déjà été approuvé et dont les qualifications ont été vérifiées et a un effet dissuasif sur le personnel s'agissant de promotions ou d'organisation des carrières. Le système de fichier récemment mis en place pourrait aider à cet égard, mais il est trop tôt pour le dire. Le Groupe a recommandé (voir la recommandation 13 ci-dessus) de mieux former les hauts responsables à l'utilisation du système de gestion des ressources humaines. Néanmoins, pour que l'idéal d'un Secrétariat mondial unifié cher au Secrétaire général devienne réalité, il faut adopter des approches différenciées qui tiennent compte de l'évolution des opérations des Nations Unies sur le terrain ainsi que des besoins du Siège.

9. Outre sa lenteur, le système de recrutement n'est pas en mesure de satisfaire des besoins très spécialisés. Il a été qualifié de mécanisme « de gros » conçu pour traiter des demandes globales à des fins générales. Or, de plus en plus, la nature contextuelle des conflits engendre des demandes spécialisées en matière de consolidation de la paix (par exemple, gestion des ressources naturelles au Libéria, lutte contre la drogue et la criminalité organisée en Guinée-Bissau ou gestion des terres au Darfour). Le système ne peut donc satisfaire ces demandes.

10. Cela est moins vrai pour les institutions spécialisées, qui sont dotées de mandats à caractère technique et de réseaux professionnels plus solides. Elles ont, par exemple, montré qu'elles pouvaient affecter au Libéria un spécialiste ouest-africain de la lutte intégrée contre les nuisibles à brève échéance. Or, même lorsque les institutions, fonds et programmes disposent de moyens très spécialisés, le Secrétariat ne peut en tirer parti faute de mécanismes pouvant être rapidement et facilement mis en œuvre pour recruter le personnel à titre temporaire ou pour sous-traiter la fonction concernée.

11. Le Secrétariat n'arrive pas à atteindre ses propres objectifs en matière de diversité, notamment en ce qui concerne l'égalité des sexes. Il est établi que le personnel féminin est moins satisfait que le personnel masculin des possibilités de progression de la carrière, de l'expérience au travail et des conditions d'emploi<sup>c</sup>. Les femmes qui quittent le Secrétariat sont en moyenne 5 ans plus jeunes que leurs homologues hommes<sup>c</sup>. Cette situation est d'autant plus préoccupante que le Secrétariat connaît un problème de vieillissement de ses effectifs, l'âge moyen des fonctionnaires étant de 32,1 ans pour les postes P-1, de 34,5 ans pour les postes P-2 et de 39,2 ans pour les postes P-3 et seulement 1,6 % du personnel ayant moins de 30 ans. L'inégalité entre les sexes aux postes élevés demeure frappante. Plus de 70 % des fonctionnaires occupant un poste de la classe P-5 ou d'une classe supérieure sont des hommes; ils représentent 64 % à la classe P-4 et 58 % à la classe P-3<sup>d</sup>. On peut donc en déduire que le Secrétariat n'arrive pas à retenir son personnel féminin avec le temps. Dans la recommandation 12 ci-dessus, le Groupe appelle à une plus grande responsabilisation pour la réalisation des objectifs de parité. C'est une exigence impérative.

<sup>c</sup> Bureau de la gestion des ressources humaines, rapport sur le questionnaire de départ, 26 février 2009.

<sup>d</sup> A/65/350, tableau 9.

12. Le Groupe note toutefois que le système de recrutement a pu préserver la diversité géographique, plus de 60 % du personnel du Secrétariat hors Siège venant du Sud.

13. De manière plus générale, le Secrétariat doit pouvoir déceler, recruter, récompenser et retenir les aptitudes, ce que le système actuel ne peut faire. Celui-ci se fonde principalement sur le nombre d'années d'expérience pour déterminer la classe. L'expérience acquise à l'extérieur et dans le secteur privé semble être arbitrairement dévaluée tandis que la qualité et l'utilité de l'expérience ne comptent pas.

14. Il est également évident que l'actuel système de gestion des ressources humaines éprouve des difficultés à régler le problème des fonctionnaires non performants. Cela tient à la fois aux incitations inadaptées déjà décrites et à un système de justice peu commode. Dans l'actuelle situation financière, marquée par l'austérité, l'Organisation des Nations Unies doit être comptable à ses États Membres et mettre fin à l'emploi de fonctionnaires non performants.

## **Recommandations**

15. Le Groupe consultatif de haut niveau fait une série de recommandations propres à permettre au système de gestion des ressources humaines du Secrétariat de mieux fournir les capacités nécessaires pour intervenir au lendemain des conflits :

### **Recommandation 15**

#### **Offrir des perspectives de carrière plus attrayantes pour retenir le personnel compétent et investir dans celui-ci**

a) *Élargir le programme expérimental de rotation du personnel entre le Secrétariat, les institutions, les fonds et les programmes.* Les institutions, fonds et programmes disposent certes de compétences très spécialisées mais ils peuvent aussi accueillir des généralistes dotés de compétences semblables à celles des fonctionnaires du Secrétariat. Le Groupe recommande d'élargir l'Initiative volontaire pour les échanges entre réseaux, qui est déjà mis en œuvre et qui encourage la rotation du personnel.

b) *Étendre les conditions de mobilité et faire en sorte que le service accompli hors Secrétariat compte.* Le Groupe se félicite des récentes initiatives visant à instituer des conditions de mobilité pour l'avancement. Il constate toutefois avec préoccupation que le Secrétariat ne considère pas comme service hors Siège le service accompli par des agents d'organismes des Nations Unies hors Secrétariat. Tout service accompli auprès d'un organisme des Nations Unies, voire tout service accompli hors du système des Nations Unies, devrait être pris en compte au titre de la mobilité pour toute entité des Nations Unies et être formellement encouragé. On peut également soutenir fermement l'idée d'un renforcement de la politique de mobilité, peut-être en exigeant la mobilité pour tous les postes P-4 ou de classe supérieure au Département de l'appui aux missions, au Département des affaires politiques et au Département des opérations de maintien de la paix. Les politiques de mobilité et de rotation du personnel offrent un rendement des investissements particulièrement élevé pour qu'on adopte cette approche différenciée pour le personnel hors Siège.

c) *Amélioration de la qualité de la formation.* L'absence d'un système structuré d'apprentissage pour le personnel opérationnel et le peu d'intérêt porté au perfectionnement professionnel ont entravé l'aptitude de l'Organisation à retenir son personnel essentiel et à investir dans celui-ci. Le Groupe se félicite des initiatives prises pour créer des environnements d'apprentissage pour le personnel opérationnel. Il exhorte les services organiques à consacrer des ressources à la formation de façon à améliorer la qualité et l'utilité du personnel.

d) *Demander que tous les fonctionnaires participant au programme de recrutement de jeunes administrateurs soient déployés dans les missions pour leur première ou deuxième affectation.* Les modifications proposées au programme permettraient aux jeunes fonctionnaires intéressés d'acquérir une expérience utile du terrain au début de leur carrière, ce qui favoriserait la mobilité et contribuerait à asseoir au sein du Secrétariat une culture plus axée sur le terrain ainsi qu'à introduire de nouvelles idées dans les missions. Le Groupe se félicite de l'initiative et espère qu'elle sera mise en œuvre rapidement.

e) *Élaborer un programme accéléré d'organisation des carrières.* Le Groupe engage le Secrétariat à élaborer un programme accéléré d'organisation des carrières en vue de déceler, promouvoir et retenir les fonctionnaires aux aptitudes exceptionnelles. Le Secrétariat devrait simultanément mettre en place un vrai système de gestion du comportement professionnel qui rende systématique l'obligation de rendre des comptes et permette de révoquer le personnel non performant.

#### **Recommandation 16**

##### **Accorder un rang de priorité plus élevé au bien-être du personnel**

a) *Créer un environnement respectueux de la vie de famille.* Selon un haut responsable en activité sur le terrain, l'Organisation des Nations Unies est un « cadre de travail peu respectueux de la vie de famille ». Le Groupe se félicite de l'action menée en vue d'harmoniser la classification des lieux d'affectation et d'inverser la tendance à faire de toutes les opérations sur le terrain conduites par le Secrétariat des missions déconseillées aux familles. L'Organisation devrait s'attacher davantage à créer un cadre de travail favorable au personnel et à la vie de famille, notamment : i) en aidant les membres de famille à s'installer dans les pays voisins lorsque les fonctionnaires sont en service dans des lieux d'affectation déconseillés aux familles, y compris en les aidant à obtenir des visas; et ii) en favorisant l'affectation simultanée de couples dans les missions. Ce type de programmes constitue la norme de base dans le secteur privé<sup>e</sup>.

b) *Investir dans les services à l'intention du personnel.* La prestation de services de base à l'intention du personnel dans certains des environnements les plus difficiles où ont lieu les opérations des Nations Unies n'a pas suscité un intérêt suffisant. Le personnel hors Siège à tous les niveaux a indiqué au Groupe combien le manque de conditions sanitaires décentes, de logement acceptable et d'équipements récréatifs de base a eu une incidence négative sur les taux de rétention du personnel, en particulier des femmes. Faute d'un accès garanti du

<sup>e</sup> Voir, par exemple, « Better benchmarks for global mobility » (Mercer Consulting), à [www.mercer.com/articles/1377480](http://www.mercer.com/articles/1377480), ou la norme du secteur, « Benefits Survey for Expatriates and Globally Mobile Employees », offert à la vente sur le site <http://www.imercer.com/products/2010/benefits-surveys-expat.aspx?menuId=343>, ou « Global Relocation Trends: Surveying the State of International Relocations », *International HR Journal*, hiver 1997.

personnel à l'électricité, à l'eau potable, à une alimentation appropriée et à l'Internet, l'Organisation éprouvera des difficultés à attirer de nouvelles recrues.

c) *Remédier aux problèmes de sécurité.* Les problèmes de sécurité vont croissant. Il faudrait tout faire pour mettre en œuvre des mesures d'atténuation des risques et pour augmenter la rémunération afin de retenir le personnel essentiel; le Groupe estime toutefois que l'Organisation continuera d'éprouver des difficultés à attirer du personnel de grande qualité pour servir dans les lieux d'affectation les plus difficiles.

### **Recommandation 17**

#### **Élaborer un cadre de politique générale pour le déploiement rapide**

a) *Concevoir un modèle pour les situations d'urgence.* Dans les situations d'urgence, comme ce fut le cas du séisme qui a frappé Haïti, le Secrétaire général doit pouvoir recruter du nouveau personnel, procéder à des transferts latéraux temporaires et faire en sorte que le personnel requis soit libéré. L'alinéa c) de l'article 1.2 du Statut du personnel des Nations Unies dispose que « Les fonctionnaires sont soumis à l'autorité du Secrétaire général, qui peut leur assigner l'une quelconque des tâches ou l'un quelconque des postes de l'Organisation des Nations Unies. » Pourtant, on ignore comment cette disposition serait effectivement appliquée. Un cadre définissant les circonstances pouvant être qualifiées de situation d'urgence aiderait le Secrétariat à intervenir plus efficacement.

b) *Appliquer des mesures spéciales d'interopérabilité pour répondre aux crises.* Le Bureau de la gestion des ressources humaines, le Département de l'appui aux missions et le réseau de gestion des ressources humaines des institutions, fonds et programmes devraient : i) mettre au point un instrument normalisé qui permette à l'ONU de déployer du personnel de tous les organismes du système des Nations Unies au lendemain d'un conflit; et ii) établir un fichier de fonctionnaires intéressés et disponibles pouvant être déployés rapidement, leur inscription dans le fichier étant préalablement approuvée par leurs responsables hiérarchiques. Le principe serait que les dépenses afférentes aux intéressés pour les 90 premiers jours seraient à la charge de l'organisme fournisseur.

c) *Améliorer l'interopérabilité administrative entre entités ayant une forte présence sur le terrain.* Le Comité de haut niveau sur la gestion et le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination devraient s'employer à normaliser les procédures, accords et interactions technologiques, en particulier dans les domaines des voyages et des paiements, de façon à faciliter l'emploi de compétences partout où elles se trouvent dans le système des Nations Unies. Le recours à un progiciel de gestion intégré pourrait aider à cet égard.

d) *Établir des plans opérationnels pour le démarrage des missions et les périodes de transition.* Les procédures de gestion du démarrage des missions ou des périodes de transition ne sont pas clairement définies, ce qui entrave la capacité de mise en œuvre de l'Organisation. Le Groupe reconnaît que l'action menée dans le cadre de la stratégie globale d'appui aux missions pourrait permettre de remédier à ces problèmes; il demande par conséquent au Département de l'appui aux missions et au Bureau de la gestion des ressources humaines de veiller à mettre en place une procédure claire et transparente de gestion du démarrage des missions et des périodes de transition. Le Groupe constate avec préoccupation l'absence de

mécanismes de financement permettant de doter automatiquement la Division du personnel des missions du Département de l'appui aux missions en personnel pouvant être recruté pour les nouvelles missions politiques spéciales. Le Groupe demande instamment au Secrétaire général de veiller à ce que le Département des affaires politiques dispose des ressources nécessaires pour permettre aux missions politiques spéciales de fonctionner efficacement.

e) *Établir des responsabilités et des calendriers clairs pour le recrutement.* Les modalités de recrutement du personnel des missions devraient reposer sur une procédure clairement définie, assortie de calendriers garantis, qui doit être communiquée à tous les candidats automatiquement. Le personnel d'encadrement du Bureau de la gestion des ressources humaines et du Département de l'appui aux missions ainsi que celui des missions devaient être tenus responsables du respect des échéances.

### **Conclusions**

16. Pour s'acquitter des mandats que lui confient les États Membres, l'Organisation des Nations Unies doit pouvoir attirer et retenir les meilleurs agents et les plus brillants. Pour ce faire, le Secrétariat doit adopter une approche axée sur la personne, qui reconnaît la valeur de chaque individu.

## Annexe II

### **Recommandations du Groupe consultatif de haut niveau**

#### **1. Donner priorité aux moyens nationaux**

Les États Membres, la Banque mondiale et l'ONU, pour leurs interventions dans les pays touchés par un conflit, devraient adopter expressément le principe selon lequel la mobilisation de ressources internationales est la solution de dernier recours. Les institutions et les acteurs nationaux devraient, dans la mesure du possible, entreprendre par leurs propres moyens les activités de fond et autres activités nécessaires.

#### **2. Revoir les barèmes de rémunération pour ne pas dégarnir l'effectif du personnel national**

Le Groupe recommande à l'Assemblée générale de revoir les principes de rémunération applicables aux agents des Nations Unies recrutés localement. Établis en 1949, ces principes n'ont pas été conçus pour aider à renforcer les compétences nationales dans les pays touchés par un conflit.

#### **3. Faire travailler le personnel international dans les locaux d'institutions nationales**

Dans la mesure où il est possible d'assurer sa sécurité, le personnel recruté sur le plan international devrait travailler dans les locaux d'institutions nationales. Ce principe devrait être adopté par tous les acteurs internationaux dans les pays touchés par un conflit. Dans le cas de l'ONU, les dérogations à ce principe devraient être dûment justifiées.

#### **4. Privilégier les besoins des femmes et utiliser leur potentiel**

a) Il importe de faire une place plus importante aux besoins des femmes dans les processus internationaux de planification. ONU-Femmes devrait veiller à ce que les instances de planification de l'ONU disposent des compétences voulues pour prendre dûment en compte les questions concernant les femmes et devrait fournir des conseils aux États Membres désireux d'améliorer leur action en faveur des femmes.

b) La sécurité des femmes est une condition essentielle du rétablissement de la société et de la remise sur pied de l'économie des pays touchés par un conflit. Le Groupe est favorable à l'imposition d'ici à 2014 d'un quota de 20 % de femmes dans l'effectif de la Police des Nations Unies. Il engage les États Membres à veiller à la réalisation de cet objectif, notamment en approuvant des campagnes spéciales de recrutement.

#### **5. Faire en sorte que les règles de passation des marchés favorisent l'essor économique local**

Il faudrait revoir les règles de l'ONU en matière de passation des marchés de manière à privilégier les achats locaux et à exploiter autant que possible les compétences spécialisées et les avantages comparatifs qu'offre le marché local. Le

Groupe encourage les États Membres à prendre des mesures analogues. Toutes les grandes opérations de maintien de la paix et missions politiques spéciales devraient faire l'objet d'une évaluation externe annuelle permettant de vérifier que leur poids économique local contribue autant que possible au développement des moyens nationaux.

**6. Définir des orientations communes sur l'aide au développement des moyens nationaux**

Le Groupe engage l'ONU, la Banque mondiale, le Groupe de travail sur le renforcement des capacités du Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État et les autres acteurs concernés à collaborer à la définition d'orientations claires sur les meilleurs moyens de bâtir des sociétés plus solides en développant les capacités individuelles collectives et institutionnelles. Ces orientations devraient porter notamment sur les modalités du contrôle que les acteurs nationaux devraient exercer sur l'assistance technique internationale, l'évaluation de progrès accomplis et le recensement des bonnes pratiques.

**7. Soutenir l'action entreprise par le Programme des Nations Unies pour le développement et la Banque mondiale pour aider au rétablissement des fonctions essentielles de l'État**

La communauté internationale doit pouvoir aider les États sortant d'un conflit à se doter des structures de base nécessaires pour : a) la gestion et la hiérarchisation des politiques; et b) la coordination de l'aide et la gestion des finances publiques. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a besoin de ressources pour apporter son aide à cet égard, mais il ne peut le faire à lui seul. Sachant que la Banque mondiale dispose d'importants moyens dans ces domaines, le Groupe demande instamment aux deux entités de coopérer plus étroitement.

**8. Établir un mécanisme permettant de créer et de gérer les partenariats**

Pour tirer parti des moyens disponibles à l'échelle mondiale, l'ONU doit instaurer une plate-forme de coordination des partenaires extérieurs. Le Groupe recommande la création d'une cellule des partenariats civils qui relèverait du Département de l'appui aux missions, en partenariat avec le PNUD, et qui serait au service de toutes les entités des Nations Unies présentes dans les pays touchés par un conflit. Cette recommandation cadre avec la Stratégie globale d'appui aux missions. La cellule assurerait les fonctions suivantes :

a) *Mettre en rapport les entités des Nations Unies présentes sur le terrain avec les prestataires extérieurs.* La cellule constituerait – pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, les missions politiques spéciales hors Siège et les coordonnateurs résidents – un unique interlocuteur qui leur permettrait de choisir et de déployer, en fonction des besoins arrêtés sur le terrain, des moyens civils mis à leur disposition par des États Membres, des organisations régionales et sous-régionales, des organisations non gouvernementales et d'autres entités ayant constitué des listes de réserve;

b) *Instaurer des relations durables avec les prestataires extérieurs.* La cellule aiderait les chefs de file sectoriels que le Groupe propose de désigner dans la recommandation 11 ci-dessous à mettre au point des mécanismes juridiques et administratifs permettant aux participants sectoriels (organisations régionales et

sous-régionales, États Membres, organisations non gouvernementales, etc.) et à d'autres intervenants extérieurs de déployer des capacités. Elle collaborerait également avec les chefs de file sectoriels et les entités des Nations Unies assurant la formation pour garantir le respect des normes<sup>a</sup>. Le Groupe demande instamment aux États Membres de commencer à élaborer dès que possible des accords officiels avec la cellule;

c) *Normaliser les dispositifs juridiques.* En collaboration avec le Bureau des affaires juridiques et d'autres services, la cellule devrait élaborer des mémorandums d'accord types applicables aux partenaires nationaux, régionaux et non gouvernementaux, en tirant les enseignements du Programme de partenariat de réserve mis en place par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et de la riche expérience des organismes, fonds et programmes des Nations Unies;

d) *Tenir une liste interne d'experts prêts à être déployés rapidement.* La cellule tiendrait à jour une liste interne de membres du personnel de l'ONU prêts à être déployés rapidement en cas de crise. L'annexe I s'intéresse en détail à la création de cette liste;

e) *Appliquer le principe de responsabilité.* La cellule devrait rendre compte aux États Membres du respect de la diversité géographique et de l'égalité des sexes. La diversité devrait conditionner la conclusion de tous les partenariats officiels;

f) *Proposer ses services à un large public.* Si les mécanismes en place, en particulier dans les organismes, fonds et programmes, sont efficaces et adaptés, ils ne devraient pas être pris en charge par la cellule. La cellule devrait toutefois se mettre à la disposition de l'ensemble des entités du système des Nations Unies.

## 9. Mettre au point un cadre de partenariat des Nations Unies

Pour que la cellule puisse travailler efficacement, le Groupe propose ce qui suit :

a) *Donner des précisions sur les conditions d'utilisation de l'assistance temporaire d'urgence.* Selon les résolutions de l'Assemblée générale, l'Organisation ne peut faire appel à du personnel fourni à titre gracieux que pour obtenir des compétences très spécialisées faisant défaut en son sein et pour apporter une assistance temporaire d'urgence<sup>b</sup>. Pour assurer la souplesse nécessaire à la bonne mise en œuvre des partenariats, il faudrait que le Secrétaire général précise dans un acte administratif qu'il convient d'apporter une aide d'urgence dans les 24 à 36 mois suivant un conflit<sup>c</sup>;

b) *Recourir davantage au système des experts en mission.* Ce système permet au personnel disposant des connaissances spécialisées recherchées de fournir leurs services au système des Nations Unies tout en n'abandonnant pas leur carrière. Il permet efficacement de mobiliser des connaissances, en particulier dans le monde du Sud, et son renforcement aidera le système des Nations Unies à obtenir les moyens dont il a besoin.

---

<sup>a</sup> Parmi les entités des Nations Unies assurant la formation figurent le Service intégré de formation du Département des opérations de maintien de la paix, l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche et l'École des cadres du système des Nations Unies.

<sup>b</sup> Résolutions 51/243 et 52/234.

<sup>c</sup> Cet acte remplacerait l'instruction administrative ST/AI/1999/6.

c) *Mettre au point des dispositifs d'appui civil.* Des fonds provenant des budgets affectés aux missions devraient pouvoir servir à financer les dispositifs d'appui civil. Ceux-ci seraient instaurés par un État Membre, une organisation régionale ou un centre d'excellence pour répondre aux besoins précis et déterminés sur le terrain d'un groupe en moyens civils spécialisés. Ces dispositifs s'inspireraient du système actuel des lettres d'attribution et pourraient être utilisés par toutes les opérations hors Siège de l'Organisation des Nations Unies manquant grandement de moyens civils;

d) *Favoriser la coopération triangulaire et Sud-Sud.* La coopération Sud-Sud et les mécanismes triangulaires permettent d'apporter une aide essentielle à court et long terme au lendemain des conflits, comme le montrent différentes initiatives dans lesquelles les donateurs ont considérablement investi. Le cadre de coopération Sud-Sud utilisé par le PNUD pourrait servir utilement de modèle. Le Groupe préconise d'investir davantage dans ce type de mécanisme;

e) *Mettre davantage à contribution les bénévoles, en particulier les Volontaires des Nations Unies.* Le Programme des Volontaires des Nations Unies a souvent été présenté au Groupe comme un fournisseur potentiel de capacités diverses et éprouvées sur le terrain. Les responsables des entités des Nations Unies sur le terrain devraient ainsi y faire davantage appel. Le Groupe invite le Programme des Volontaires des Nations Unies à dresser des listes d'experts dans les secteurs où les moyens manquent. D'autres mécanismes de bénévolat, comme les initiatives locales bénévoles et les réserves de bénévoles régionaux et sous-régionaux, peuvent se révéler utiles;

f) *Multiplier les partenariats avec le secteur privé.* Les ressources techniques du secteur privé, en particulier dans les domaines de la gestion des ressources naturelles et du développement du secteur privé, pourraient profiter aux populations touchées par un conflit. En collaboration avec le Bureau des Nations Unies pour les partenariats et l'Initiative relative au Pacte mondial, la cellule des partenariats civils devrait formuler des propositions concrètes avec ses partenaires en vue d'apporter des moyens civils aux opérations hors Siège dans ces domaines et avec d'autres prestataires potentiels. Le Groupe se félicite du récent défi lancé par le Groupe des Vingt pour le financement des petites et moyennes entreprises, dont l'objectif était de faciliter l'accès des petites entreprises aux solutions de crédits adaptables, car il s'agit là d'un véritable problème dans le domaine du développement du secteur privé dans les situations d'après conflit. Le système des Nations Unies devrait se conformer et apporter son appui à cette initiative;

g) *Créer et appuyer les centres d'excellence.* On pourrait mettre sur pied des centres d'excellence dans les domaines où les capacités font clairement défaut. Ces centres pourraient rassembler des civils disposant de compétences spécialisées et recherchées, comme la coordination de l'aide, l'administration publique et la réforme du secteur de la sécurité. Des organisations de ce type existent déjà et s'associent à l'ONU dans des domaines tels que la justice transitionnelle. Ce système pourrait donc être étendu.

#### **10. Augmenter les moyens de formation au service des prestataires extérieurs à l'échelle mondiale**

Le modèle de partenariat impose des exigences minimales en matière d'orientation et d'appui des intervenants extérieurs souhaitant coopérer avec le

système des Nations Unies. Sur la base des systèmes ayant fait leurs preuves dans le domaine du maintien de la paix et pour contribuer à la création de nouveaux pôles de ressources et promouvoir le respect de certaines normes dans les pôles déjà constitués, le Groupe propose ce qui suit :

a) *Déterminer les besoins de formation.* Le Service intégré de formation du Département des opérations de maintien de la paix, l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche et l'École des cadres du système des Nations Unies devraient coopérer avec le Bureau de la gestion des ressources humaines, le Département de l'appui aux missions, la cellule des partenariats civils et les chefs de file sectoriels désignés à la recommandation 11 ci-dessous, pour définir les besoins en matière de compétences, puis déterminer s'il convient d'assurer la formation ou de faire appel à des services de formation extérieurs;

b) *Définir des normes concernant la formation et les personnes assurant et recevant les formations.* L'Organisation doit, pour chaque domaine, établir des normes précises de certification de la qualité. Lorsque les formations ont déjà commencé, ces normes pourraient être établies en interne. Sinon, des normes internationales pourraient être définies dans le cadre notamment de partenariats avec des universités et d'autres intervenants. Ces informations devraient être largement communiquées aux centres de formation, aux universités et aux acteurs du secteur privé;

c) *Créer un mécanisme de certification.* Le Service intégré de formation du Département des opérations de maintien de la paix, l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche et l'École des cadres du système des Nations Unies devraient créer un mécanisme officiel de certification des formations, qui serait soumis au principe du recouvrement des coûts, pour assurer la qualité des programmes. Ce mécanisme devrait certifier les programmes, et à terme les formateurs. Il convient de s'inspirer de l'expérience des centres de formation au maintien de la paix;

d) *Favoriser l'accès aux formations*

i) *Donner aux centres de formation au maintien de la paix les moyens d'assurer efficacement la formation du personnel civil.* Les centres de formation au maintien de la paix peuvent permettre de former à bas coût le personnel civil. Dans sa résolution 49/37, l'Assemblée générale a encouragé la création, à l'échelle nationale ou régionale, selon qu'il conviendrait, de centres de formation aux opérations de maintien de la paix destinés au personnel militaire et civil. La fourniture d'un appui financier aux pays du Sud conjuguée à la création d'un mécanisme rigoureux de certification des formateurs pourrait contribuer à l'augmentation du nombre et de la qualité des activités de formation civile menées par ces centres;

ii) *Développer les réseaux mondiaux de partage des connaissances.* Les réseaux professionnels spécialisés qui mettent en rapport le système des Nations Unies et ses partenaires opérationnels sont mieux placés pour mettre au point les systèmes et pratiques de gestion des connaissances. En l'absence de réseaux de ce type, il convient d'en créer et de les rapprocher des centres d'excellence et des centres de formation;

iii) *Tirer parti des centres d'excellence.* Conformément à la recommandation 9 ci-dessus, les centres d'excellence pourraient également assurer des formations. Ils pourraient être accueillis dans les locaux d'établissements universitaires, d'organisations non gouvernementales, d'organisations régionales ou sous-régionales, d'établissements publics ou même d'organismes des Nations Unies. Chaque centre devrait diffuser les connaissances dans le système des Nations Unies, le monde universitaire et le réseau des centres de formation civile. Les centres pourraient favoriser le développement des réseaux professionnels et contribuer au partage des connaissances entre les prestataires de services de formation civile.

## 11. Rationaliser la répartition des capacités de base

a) *Établir une classification par secteurs des activités essentielles au lendemain d'un conflit.* Comme dans le domaine de l'humanitaire, il convient de désigner des chefs de file sectoriels pour tous les domaines. Dans le tableau 2 (voir p. 34), le Groupe propose des secteurs et sous-secteurs ainsi que des chefs de file pour les uns et les autres, choisis en fonction des compétences existantes. La Banque mondiale figure parmi les chefs de file sectoriels en raison de ses capacités importantes dans plusieurs domaines. Le Groupe espère que la Banque envisagera d'assumer ce rôle et propose que cette question soit rapidement examinée par le Secrétaire général et le Président de la Banque.

b) *Recenser les compétences et détecter les lacunes.* À partir du travail de recensement des compétences réalisé pour les besoins de la présente étude<sup>d</sup>, les chefs de file des secteurs et sous-secteurs devraient, dans un délai de 12 mois, dresser la liste actualisée des sources de compétences exploitables après un conflit, établir une classification des compétences relevant de leurs domaines d'intervention et établir la liste des lacunes constatées. Les chefs de file sectoriels devraient distinguer, parmi les ressources, celles qui sont des compétences essentielles des Nations Unies – à entretenir et renforcer – et celles qui doivent être mobilisées dans le cadre de partenariats externes.

c) *Ménager la latitude nécessaire.* Comme dans le domaine de l'humanitaire, le chef de mission ou le coordonnateur résident devrait garder la liberté soit de mettre à contribution le chef de file sectoriel si celui-ci dispose d'une présence locale suffisante, soit de s'adresser ailleurs.

d) *Aborder la problématique hommes-femmes dans une perspective intersectorielle.* ONU-Femmes, proposée comme chef de file dans le domaine « questions hommes-femmes », devrait, en collaboration avec les entités actives dans ce domaine, définir les secteurs où la mobilisation de compétences spécialisées dans les questions hommes-femmes est nécessaire et pourrait avoir des effets concrets.

e) *Élaborer le référentiel du modèle de prestataire mondial de services.* Les services actuellement offerts par les prestataires mondiaux sont disponibles dans l'ensemble du système des Nations Unies, qui peut ainsi intervenir avec une plus grande souplesse. Le Groupe propose que les chefs de file sectoriels adoptent le modèle de prestation mondiale de services. Toutefois, ce modèle n'est pas

---

<sup>d</sup> Voir [www.civcapreview.org](http://www.civcapreview.org).

convenablement défini. Le Comité des politiques du Secrétaire général devrait en arrêter le référentiel, lequel devrait s'articuler sur les éléments suivants :

- i) *Service* : Comment le prestataire mondial doit fournir ses services aux missions dirigées par le Département des affaires politiques ou par le Département des opérations de maintien de la paix, aux clients autres que des missions, aux acteurs régionaux et aux États Membres;
- ii) *Partenariat* : Comment le prestataire mondial de services doit collaborer avec les autres sources de compétences du système des Nations Unies et les sources externes;
- iii) *Communication, formation, normes* : comment le prestataire mondial doit veiller à la diversité, la pertinence et la qualité de ses prestations.

f) *Investir dans la formation aux compétences de réaction aux crises*. On constate un défaut de formation aux compétences de réaction aux crises. Ce problème est exacerbé par l'accès insuffisant à la formation du personnel des missions politiques spéciales sur le terrain. Le Service intégré de formation du Département des opérations de maintien de la paix, l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche et l'École des cadres du système des Nations Unies, dans le cadre de leur nouvel accord, devraient faire en sorte que :

- i) Les chefs de file sectoriels disposent d'un appui technique pour recenser les formations disponibles à l'extérieur et, s'il y a lieu, élaborer les leurs, en vue d'améliorer les compétences et de permettre un contrôle plus rigoureux de la qualité;
- ii) Les missions politiques spéciales, les coordonnateurs résidents et leurs agents aient accès à la formation.

## 12. Promouvoir le sens des responsabilités

a) *Renforcer le contrôle de l'exercice des responsabilités d'exécution*. Les équipes dirigeantes devraient rendre collectivement compte de l'exécution de leurs plans. Ce sera là un moyen de vérifier la viabilité des plans et de réduire le clivage entre acteurs de l'appui et acteurs du fond. Le directeur de l'appui à une mission doit être associé à la planification et considéré comme un acteur essentiel et rendre compte directement au chef de mission.

b) *Renforcer le contrôle de l'exercice des responsabilités en matière de parité hommes-femmes*. Le Secrétaire général, par l'intermédiaire d'ONU-Femmes, devrait encourager la réalisation chaque année d'audits indépendants pour mesurer les progrès enregistrés sur la voie de l'égalité des sexes d'après les indicateurs définis dans son rapport<sup>e</sup>, et demander aux cadres dirigeants de rendre compte de ces progrès.

c) *Renforcer le contrôle de l'exercice des responsabilités en matière de prestation de services*. Vu leur ampleur, les interventions des Nations Unies nécessitent la coopération des différents éléments du système. Les structures de responsabilité n'obligent pas les dirigeants sur le terrain à rendre des comptes de cette coopération, en particulier lorsqu'il s'agit de fournir des services à d'autres acteurs du système des Nations Unies. Les contrats entre les hauts responsables et le

---

<sup>e</sup> S/2010/498.

Secrétaire général devraient définir leur responsabilité en matière de prestation de services.

d) *Systématiser les audits axés sur les résultats conçus pour faciliter et améliorer l'exécution des mandats plutôt que pour sanctionner les manquements aux règles administratives.* Les audits des activités sur le terrain devraient avoir pour objectif premier de vérifier que, dans le cadre des règles fixées par les États Membres, les chefs de mission mettent en œuvre leurs mandats de la façon la plus efficace et efficiente possible. Ces audits devraient déboucher sur des recommandations volontaristes dans ce sens, tenant compte des ressources disponibles. Il s'agit là d'un prolongement logique et nécessaire du changement d'optique dont procède l'introduction de la gestion axée sur les résultats.

e) *Systématiser l'acceptation d'une marge de risque.* Le Groupe se félicite de la création probable d'un centre de gestion des risques à l'échelle du système, mais observe que cette initiative doit permettre à ceux qui dirigent les opérations dans les pays touchés par un conflit de prendre davantage de risques et de les gérer plus efficacement. Les activités menées sur le terrain dans les pays touchés par un conflit sont très différentes des activités ordinaires du Siège et supposent une approche différente du risque.

### **13. Direction**

a) *Formation des cadres dirigeants.* Les cadres dirigeants du système des Nations Unies doivent non seulement faire preuve de jugement politique et justifier de l'expérience professionnelle voulue mais aussi posséder les connaissances administratives nécessaires pour gérer de façon efficace et efficiente l'action des Nations Unies face aux conflits. Actuellement, du fait de leur connaissance insuffisante des règles des Nations Unies, les cadres dirigeants sur le terrain ne sont pas en mesure de tirer parti au maximum de la souplesse qu'offre le système. Le Département de l'appui aux missions devrait renforcer la formation de tous les nouveaux hauts responsables (y compris les représentants spéciaux, les représentants exécutifs et les représentants spéciaux adjoints du Secrétaire général, ainsi que les chefs d'état-major) en veillant à ce que les questions d'appui soient abordées en profondeur (administration, finances, gestion des ressources humaines, technologies de l'information et des communications). Cette formation devrait être dispensée en présence du directeur de l'appui à la mission afin que puissent être évoqués les moyens de rendre plus souple l'action de la mission. Les questions liées à l'intégration de la structure d'appui des Nations Unies sur le terrain (structure commune pour les missions et les organismes, fonds et programmes) devraient également être abordées dans le cadre de cette formation.

b) *Recrutement fondé sur la compétence.* Les États Membres devraient apporter leur soutien à l'action entreprise par le Secrétaire général pour améliorer la qualité des cadres dirigeants des Nations Unies en approuvant un mode de recrutement fondé sur la compétence.

### **14. Favoriser une intervention plus agile en cas de conflit**

a) *Accorder la latitude nécessaire pour que les ressources puissent être affectées en fonction des besoins.* Les dirigeants des missions des Nations Unies doivent être à même d'intervenir en cas de crise et d'adapter leurs interventions au changement. Pour ce faire, il faut qu'ils puissent disposer d'une grande marge de

manœuvre pour l'affectation des ressources. Ainsi, le Groupe propose que, dans les limites de l'enveloppe budgétaire approuvée par l'Assemblée générale, les chefs de mission puissent réaffecter 20 % des ressources à la rubrique « personnel civil », en justifiant leur décision *ex post facto* (ce qui équivaut en moyenne à moins de 5 % du budget total d'une opération de maintien de la paix). Cette mesure permettrait le recours accru aux formules standardisées d'assistance civile et à la formule des experts en mission pour remédier au manque critique de moyens.

b) *Faire jouer le principe de l'avantage comparatif pour l'exécution des mandats.* Un nombre limité de tâches seulement devraient être exécutées directement par des opérations dirigées par le Secrétariat. Lorsque c'est faisable, elles devraient être confiées à des ressources locales. Lorsqu'un acteur extérieur à une mission, qu'il s'agisse d'un organisme, d'un fonds ou d'un programme des Nations Unies, ou d'une autre entité, est capable d'exécuter à un coût moindre un élément du mandat défini par le Conseil de sécurité, le chef de mission doit avoir le pouvoir de réaffecter des fonds pour s'assurer son concours. L'Organisation des Nations Unies devrait codifier le fait que les chefs de mission disposent de la latitude et de l'autorité nécessaires pour appliquer ce principe et qu'ils en ont la responsabilité.

c) *Accorder aux missions la latitude nécessaire en matière de programmation.* Quand, dans l'exemple de la police cité ci-dessus, le personnel civil de la mission est plus compétent pour exécuter une tâche relevant de son mandat, les chefs de mission devraient pouvoir réaffecter les fonds prévus au titre des programmes, ce, dans les limites de l'enveloppe budgétaire approuvée par l'Assemblée générale. Quand les missions exécutent des activités relevant des programmes, elles devraient préciser le délai d'exécution et prévoir la relève. Le Groupe engage vivement l'Assemblée générale à s'inspirer des exemples de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti et d'autres missions où cette pratique a donné de bons résultats pour l'étendre à l'avenir à d'autres missions.

d) *Élaborer des directives musclées à l'intention des hauts responsables.* Des directives sur la façon de procéder devraient faire partie de la formation standard dispensée aux hauts responsables, faute de quoi, le personnel de la mission et les directeurs de l'appui aux missions ont tendance à privilégier la prudence, ce qui peut se traduire par des occasions manquées d'accroître l'effet des interventions et d'améliorer l'efficacité.

e) *Prendre en compte la nécessité de faire preuve de souplesse au moment du démarrage de la mission.* Les mécanismes budgétaires en place font que les missions doivent prévoir les besoins avec 18 à 24 mois d'avance, ce qui n'est pas viable dans le contexte précaire de l'après-conflit. Il faudrait au contraire qu'au moment du démarrage de la mission, le Secrétariat propose des budgets plus généraux aux organes délibérants. Un budget définitif suivrait une fois que les priorités nationales se dessineraient plus clairement. Le Groupe engage vivement les États Membres à accepter cette évolution comme la norme, et non comme l'exception, pour les missions des Nations Unies déployées après un conflit.

f) *Harmoniser les marges pour frais généraux applicables aux fonds d'affectation spéciale dans tout le système des Nations Unies.* La marge pour frais généraux, actuellement de 13 %, applicable aux fonds d'affectation spéciale constitués pour le financement des missions et gérés par le Secrétariat est prohibitive et constitue un frein à l'affectation des ressources en fonction des

avantages comparatifs. Une marge commune serait plus efficace et permettrait de répartir les ressources de manière rationnelle. Il est suggéré d'appliquer une marge de 7 %, comparable à celle des fonds d'affectation multidonateurs gérés par le PNUD. À l'avenir, les frais généraux pourraient être réduits davantage en faisant des économies d'échelle. Le Contrôleur devrait revoir toutes les modalités de gestion des fonds d'affectation spéciale constitués pour le financement des missions pour les adapter aux opérations menées après un conflit. De cette façon, le Fonds pour la consolidation de la paix, notamment, pourrait devenir une source de financement supplémentaire, en complément des contributions des États Membres, au tout début de l'intervention, et les effectifs civils des missions des Nations Unies pourraient être mis à profit.

g) *Améliorer l'accès des organismes, fonds et programmes au financement pour les interventions rapides.* Il faudrait tenir compte du mode de financement du Fonds de roulement du Programme alimentaire mondial, décrit ci-dessus, et des formules qui reposent sur des avances internes et les procédures rapides du PNUD. Les organismes, fonds et programmes devraient adresser une recommandation officielle à leur conseil d'administration dans les 12 mois suivant le présent rapport. Le Groupe espère que le PAM et le PNUD pourront les aider à le faire.

**15. Offrir des perspectives de carrière plus attrayantes pour retenir le personnel compétent et investir dans celui-ci**

a) *Élargir le programme expérimental de rotation du personnel entre le Secrétariat, les institutions, les fonds et les programmes.* Les institutions, fonds et programmes disposent certes de compétences très spécialisées mais ils peuvent aussi accueillir des généralistes dotés de compétences semblables à celles des fonctionnaires du Secrétariat. Le Groupe recommande d'élargir l'Initiative volontaire pour les échanges entre réseaux, qui est déjà mis en œuvre et qui encourage la rotation du personnel.

b) *Étendre les conditions de mobilité et faire en sorte que le service accompli hors Secrétariat compte.* Le Groupe se félicite des récentes initiatives visant à instituer des conditions de mobilité pour l'avancement. Il constate toutefois avec préoccupation que le Secrétariat ne considère pas comme service hors Siège le service accompli par des agents d'organismes des Nations Unies hors Secrétariat. Tout service accompli auprès d'un organisme des Nations Unies, voire tout service accompli hors du système des Nations Unies, devrait être pris en compte au titre de la mobilité pour toute entité des Nations Unies et être formellement encouragé. On peut également soutenir fermement l'idée d'un renforcement de la politique de mobilité, peut-être en exigeant la mobilité pour tous les postes P-4 ou de classe supérieure au Département de l'appui aux missions, au Département des affaires politiques et au Département des opérations de maintien de la paix. Les politiques de mobilité et de rotation du personnel offrent un rendement des investissements particulièrement élevé pour qu'on adopte cette approche différenciée pour le personnel hors Siège.

c) *Amélioration de la qualité de la formation.* L'absence d'un système structuré d'apprentissage pour le personnel opérationnel et le peu d'intérêt porté au perfectionnement professionnel ont entravé l'aptitude de l'Organisation à retenir son personnel essentiel et à investir dans celui-ci. Le Groupe se félicite des initiatives prises pour créer des environnements d'apprentissage pour le personnel opérationnel.

Il exhorte les services organiques à consacrer des ressources à la formation de façon à améliorer la qualité et l'utilité du personnel.

d) *Demander que tous les fonctionnaires participant au programme de recrutement de jeunes administrateurs soient déployés dans les missions pour leur première ou deuxième affectation.* Les modifications proposées au programme permettraient aux jeunes fonctionnaires intéressés d'acquérir une expérience utile du terrain au début de leur carrière, ce qui favoriserait la mobilité et contribuerait à asseoir au sein du Secrétariat une culture plus axée sur le terrain ainsi qu'à introduire de nouvelles idées dans les missions. Le Groupe se félicite de l'initiative et espère qu'elle sera mise en œuvre rapidement.

e) *Élaborer un programme accéléré d'organisation des carrières.* Le Groupe engage le Secrétariat à élaborer un programme accéléré d'organisation des carrières en vue de déceler, promouvoir et retenir les fonctionnaires aux aptitudes exceptionnelles. Le Secrétariat devrait simultanément mettre en place un vrai système de gestion du comportement professionnel qui rende systématique l'obligation de rendre des comptes et permette de révoquer le personnel non performant.

#### **16. Accorder un rang de priorité plus élevé au bien-être du personnel**

a) *Créer un environnement respectueux de la vie de famille.* Selon un haut responsable en activité sur le terrain, l'Organisation des Nations Unies est un « cadre de travail peu respectueux de la vie de famille ». Le Groupe se félicite de l'action menée en vue d'harmoniser la classification des lieux d'affectation et d'inverser la tendance à faire de toutes les opérations sur le terrain conduites par le Secrétariat des missions déconseillées aux familles. L'Organisation devrait s'attacher davantage à créer un cadre de travail favorable au personnel et à la vie de famille, notamment : i) en aidant les membres de famille à s'installer dans les pays voisins lorsque les fonctionnaires sont en service dans des lieux d'affectation déconseillés aux familles, y compris en les aidant à obtenir des visas; et ii) en favorisant l'affectation simultanée de couples dans les missions. Ce type de programmes constitue la norme de base dans le secteur privé<sup>f</sup>.

b) *Investir dans les services à l'intention du personnel.* La prestation de services de base à l'intention du personnel dans certains des environnements les plus difficiles où ont lieu les opérations des Nations Unies n'a pas suscité un intérêt suffisant. Le personnel hors Siège à tous les niveaux a indiqué au Groupe combien le manque de conditions sanitaires décentes, de logement acceptable et d'équipements récréatifs de base a eu une incidence négative sur les taux de rétention du personnel, en particulier des femmes. Faute d'un accès garanti du personnel à l'électricité, à l'eau potable, à une alimentation appropriée et à l'Internet, l'Organisation éprouvera des difficultés à attirer de nouvelles recrues.

c) *Remédier aux problèmes de sécurité.* Les problèmes de sécurité vont croissant. Il faudrait tout faire pour mettre en œuvre des mesures d'atténuation des

---

<sup>f</sup> Voir, par exemple, « Better benchmarks for global mobility » (Mercer Consulting), à [www.mercer.com/articles/1377480](http://www.mercer.com/articles/1377480), ou la norme du secteur, « Benefits Survey for Expatriates and Globally Mobile Employees », offert à la vente sur le site <http://www.imercer.com/products/2010/benefits-surveys-expat.aspx?menuId=343>, ou « Global Relocation Trends: Surveying the State of International Relocations », *International HR Journal*, hiver 1997.

risques et pour augmenter la rémunération afin de retenir le personnel essentiel; le Groupe estime toutefois que l'Organisation continuera d'éprouver des difficultés à attirer du personnel de grande qualité pour servir dans les lieux d'affectation les plus difficiles.

**17. Élaborer un cadre de politique générale pour le déploiement rapide**

a) *Concevoir un modèle pour les situations d'urgence.* Dans les situations d'urgence, comme ce fut le cas du séisme qui a frappé Haïti, le Secrétaire général doit pouvoir recruter du nouveau personnel, procéder à des transferts latéraux temporaires et faire en sorte que le personnel requis soit libéré. L'alinéa c) de l'article 1.2 du Statut du personnel des Nations Unies dispose que « Les fonctionnaires sont soumis à l'autorité du Secrétaire général, qui peut leur assigner l'une quelconque des tâches ou l'un quelconque des postes de l'Organisation des Nations Unies. » Pourtant, on ignore comment cette disposition serait effectivement appliquée. Un cadre définissant les circonstances pouvant être qualifiées de situation d'urgence aiderait le Secrétariat à intervenir plus efficacement.

b) *Appliquer des mesures spéciales d'interopérabilité pour répondre aux crises.* Le Bureau de la gestion des ressources humaines, le Département de l'appui aux missions et le réseau de gestion des ressources humaines des institutions, fonds et programmes devraient : i) mettre au point un instrument normalisé qui permette à l'ONU de déployer du personnel de tous les organismes du système des Nations Unies au lendemain d'un conflit; et ii) établir un fichier de fonctionnaires intéressés et disponibles pouvant être déployés rapidement, leur inscription dans le fichier étant préalablement approuvée par leurs responsables hiérarchiques. Le principe serait que les dépenses afférentes aux intéressés pour les 90 premiers jours seraient à la charge de l'organisme fournisseur.

c) *Améliorer l'interopérabilité administrative entre entités ayant une forte présence sur le terrain.* Le Comité de haut niveau sur la gestion et le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination devraient s'employer à normaliser les procédures, accords et interactions technologiques, en particulier dans les domaines des voyages et des paiements, de façon à faciliter l'emploi de compétences partout où elles se trouvent dans le système des Nations Unies. Le recours à un progiciel de gestion intégré pourrait aider à cet égard.

d) *Établir des plans opérationnels pour le démarrage des missions et les périodes de transition.* Les procédures de gestion du démarrage des missions ou des périodes de transition ne sont pas clairement définies, ce qui entrave la capacité de mise en œuvre de l'Organisation. Le Groupe reconnaît que l'action menée dans le cadre de la stratégie globale d'appui aux missions pourrait permettre de remédier à ces problèmes; il demande par conséquent au Département de l'appui aux missions et au Bureau de la gestion des ressources humaines de veiller à mettre en place une procédure claire et transparente de gestion du démarrage des missions et des périodes de transition. Le Groupe constate avec préoccupation l'absence de mécanismes de financement permettant de doter automatiquement la Division du personnel des missions du Département de l'appui aux missions en personnel pouvant être recruté pour les nouvelles missions politiques spéciales. Le Groupe demande instamment au Secrétaire général de veiller à ce que le Département des

affaires politiques dispose des ressources nécessaires pour permettre aux missions politiques spéciales de fonctionner efficacement.

e) *Établir des responsabilités et des calendriers clairs pour le recrutement.* Les modalités de recrutement du personnel des missions devraient reposer sur une procédure clairement définie, assortie de calendriers garantis, qui doit être communiquée à tous les candidats automatiquement. Le personnel d'encadrement du Bureau de la gestion des ressources humaines et du Département de l'appui aux missions ainsi que celui des missions devaient être tenus responsables du respect des échéances.

---