

**Assemblée générale
Conseil de sécurité**

Distr. générale
11 juin 2009
Français
Original : anglais

Assemblée générale
Soixante-troisième session
Points 10, 101, 107 et 112 de l'ordre du jour

Conseil de sécurité
Soixante-quatrième année

Rapport de la Commission de consolidation de la paix

**Rapport du Secrétaire général sur le Fonds
pour la consolidation de la paix**

Suivi des textes issus du Sommet du Millénaire

Renforcement du système des Nations Unies

**Rapport du Secrétaire général sur la consolidation
de la paix au lendemain d'un conflit***Résumé*

Dans la déclaration de son président datée du 20 mai 2008 (S/PRST/2008/16), le Conseil de sécurité a invité le Secrétaire général à donner des conseils sur les moyens d'appuyer les efforts consentis par les pays pour parvenir plus rapidement et de manière plus efficace à une paix durable, notamment pour ce qui est de la coordination, des capacités de déploiement civil et du financement.

Le présent rapport met l'accent sur les difficultés auxquelles les pays touchés et la communauté internationale font face au lendemain d'un conflit, c'est-à-dire durant les deux premières années après la fin des hostilités principales. La section II montre que, suivant l'expérience acquise en matière de consolidation de la paix, il est impératif que les pays prennent eux-mêmes en main la situation – thème central du rapport – et met en relief les difficultés tout à fait particulières qui se posent dans le contexte spécifique de la période qui suit immédiatement l'arrêt des hostilités. C'est souvent durant cette période que la paix est le plus en danger, mais aussi que la possibilité de créer dès le départ des chances de succès est la plus grande.

La période qui suit immédiatement le conflit offre la possibilité de consolider l'état de la sécurité, d'enranger les dividendes de la paix, de renforcer la confiance dans le processus politique et d'étayer les efforts des pays visant à raffermir la paix, c'est-à-dire commencer à jeter les fondations du développement durable. En envisageant dès le départ une stratégie permettant de se rapprocher de ces objectifs, les pays facilitent considérablement l'avènement d'une paix durable et réduisent le



risque de reprise du conflit. Bien trop souvent cette possibilité a été négligée. La section III recense plusieurs priorités récurrentes qui se rapportent directement à ces objectifs fondamentaux et pour lesquelles une aide internationale est fréquemment sollicitée au lendemain d'un conflit. Pour que cette occasion puisse être saisie, il faut que les acteurs internationaux soient au minimum capables d'agir de façon cohérente, rapide et efficace afin d'appuyer ces priorités.

La section IV décrit les efforts entrepris jusqu'ici par l'Organisation des Nations Unies afin de renforcer la viabilité, sur le plan concret et financier, de son action postérieure aux conflits et recense les difficultés systémiques portant sur les mandats, les structures de gouvernance et les dispositifs de financement qui varient suivant les entités des Nations Unies et empêchent l'Organisation de procéder à des réformes plus profondes.

La section V définit un ensemble de mesures visant à renforcer l'action des Nations Unies au lendemain d'un conflit ainsi qu'à faciliter l'intervention plus rapide et plus cohérente de la communauté internationale tout entière. Ces mesures consistent principalement a) à dépêcher sur le terrain des équipes de direction des Nations Unies qui soient plus fortes, plus efficaces et dotées d'un appui plus solide; b) à arrêter dès le début un ordre de priorité pour lequel des ressources sont disponibles; c) à renforcer l'appui des Nations Unies pour que les pays, dès le départ, prennent en charge les activités et développent leurs capacités; d) à rationaliser et renforcer la capacité du système des Nations Unies de fournir des connaissances, des compétences et du personnel déployable afin de répondre aux besoins les plus urgents en matière de consolidation de la paix, de concert avec les partenaires qui bénéficient d'un avantage relatif dans divers domaines, et à aider les pays à faire appel aux moyens les plus appropriés au niveau mondial; et e) à collaborer avec les États Membres, en particulier avec les donateurs, afin que les mécanismes de financement fonctionnent avec plus de rapidité et de souplesse et soient mieux harmonisés et moins vulnérables aux risques.

La section VI examine le rôle critique de la Commission de consolidation de la paix à l'appui des pays sortant d'un conflit et propose à l'intention des États Membres plusieurs suggestions quant aux moyens par lesquels la Commission pourrait renforcer son rôle consultatif dans le contexte des lendemains de conflit immédiat sur lequel porte le rapport.

I. Introduction

1. Dans la déclaration de son président du 20 mai 2008 (S/PRST/2008/16), le Conseil de sécurité a encouragé le Secrétaire général, la Commission de consolidation de la paix, les organisations internationales et régionales et les États Membres à réfléchir aux moyens d'appuyer les efforts consentis par les pays touchés pour parvenir plus rapidement et de manière plus efficace à une paix durable, notamment pour ce qui est de la coordination, des capacités de déploiement civil et du financement. Le Conseil a également prié le Secrétaire général de fournir aux organes des Nations Unies compétents, dans un délai de 12 mois, des avis sur le meilleur moyen d'aller de l'avant dans ce domaine au sein du système des Nations Unies et, en tenant compte des vues de la Commission de consolidation de la paix, sur les moyens de coordonner les activités de consolidation de la paix et d'encourager la mobilisation des ressources et leur utilisation la plus judicieuse afin de satisfaire les besoins pressants de consolidation de la paix. Par conséquent, le présent rapport a été établi à l'issue de consultations avec la Commission et je le sou mets au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale.

2. Le rapport met l'accent sur les difficultés auxquelles font face les pays touchés et la communauté internationale au lendemain même d'un conflit, c'est-à-dire durant les deux premières années après la fin des hostilités principales. Lorsque prennent fin les affrontements violents, les difficultés auxquelles se heurtent les dirigeants et la population du pays sont énormes. La situation est précaire, la paix est souvent très fragile et les besoins de la population dépassent de loin les moyens disponibles. C'est souvent durant cette période que la paix est le plus en danger, mais aussi que la possibilité de créer dès le départ des chances de succès est la plus grande.

3. La période suivant immédiatement un conflit offre la possibilité d'asseoir la base de la sécurité, d'engranger les dividendes de la paix, de renforcer la confiance dans le processus politique et d'étoffer les principaux moyens dont dispose le pays pour piloter les efforts de consolidation de la paix. Si les pays enregistrent dès le départ des succès dans ces domaines fondamentaux, ils augmentent considérablement les chances d'une paix durable et réduisent le risque de reprise du conflit.

4. La consolidation de la paix incombe essentiellement aux acteurs nationaux, mais la communauté internationale peut jouer un rôle capital. Bien trop souvent, cette occasion a été négligée. À de multiples reprises, nous n'avons 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. Dans ces conditions, il nous est souvent difficile d'attirer des ressources peu abondantes vers un ensemble limité d'objectifs convenus qui puissent renforcer la confiance et l'engagement en faveur d'un avenir de paix.

5. Au sein de la communauté internationale, l'Organisation des Nations Unies a un rôle essentiel à jouer dans la consolidation de la paix. En même temps, le système des Nations Unies n'est que l'un des divers acteurs qui s'attachent à appuyer les pays sortant d'un conflit, et la cohérence de ce large effort international est la clef du succès pour aider les pays à instaurer une paix viable. Les partenariats et la coordination entre les principaux acteurs régionaux et internationaux sont essentiels étant donné que nul n'a à lui seul la capacité de répondre aux besoins qui se font sentir dans l'un quelconque des domaines prioritaires de la consolidation de la paix.

6. Dans le présent rapport, j'engage une réflexion sur certains des enseignements tirés de la consolidation de la paix et propose un programme visant à renforcer l'intervention de l'Organisation et à faciliter celle des autres acteurs de manière plus rapide et plus cohérente. Les objectifs fondamentaux de ce programme consistent a) à mettre en place sur le terrain des équipes de direction des Nations Unies plus fortes, plus efficaces et dotées d'un appui plus solide; b) à définir dès le départ des activités prioritaires en veillant à ce qu'elles disposent de ressources suffisantes; c) à renforcer le soutien des Nations Unies en vue d'assurer dès le départ la prise en charge des activités par les pays touchés et le développement de leurs capacités; d) à rationaliser et renforcer la capacité du système des Nations Unies de fournir des connaissances, des compétences et du personnel déployable afin de répondre aux besoins les plus urgents en matière de consolidation de la paix, de concert avec les partenaires qui bénéficient d'un avantage relatif dans tel ou tel domaine, et à aider les pays à définir les capacités les plus utiles au niveau mondial et à en tirer parti; et e) à collaborer avec les États Membres, en particulier les donateurs, afin que les mécanismes de financement fonctionnent plus rapidement, de manière mieux harmonisée et plus souple et soient moins vulnérables aux risques. Les autorités nationales, le système des Nations Unies et les autres partenaires internationaux peuvent exercer rapidement un impact collectif beaucoup plus grand si nous nous entendons au départ sur une stratégie dotée d'un ordre de priorité bien défini pour laquelle les ressources correspondent aux mesures à prendre.

II. Le contexte et la nécessité de la prise en charge par les pays

7. Chaque situation au lendemain d'un conflit présente des caractéristiques propres, mais l'Organisation des Nations Unies a accumulé une vaste expérience et tiré de nombreux enseignements de l'appui qu'elle a fourni à des douzaines de pays sortant d'un conflit. Avant tout, nous savons que c'est aux pays eux-mêmes qu'il appartient de relever le défi de la consolidation de la paix et d'en assumer la responsabilité. Seuls les acteurs nationaux peuvent répondre durablement aux besoins et aux attentes de leur société. L'impératif de la prise en charge par les pays est un thème central du présent rapport, au même titre que les difficultés particulières que nous rencontrons dans le contexte spécifique des lendemains de conflit.

8. Malgré la diversité des cas, la période suivant immédiatement un conflit se caractérise dans la plupart des pays par une insécurité et une incertitude politique considérables. Nous avons constaté que le processus de paix se déroule souvent dans un climat de fragilité et de précarité extrêmes. La stabilité d'une partie du pays peut

coexister avec la poursuite des combats ailleurs. Les crises humanitaires et les violations continues des droits de l'homme risquent fort de se poursuivre après que les hostilités ont officiellement cessé. La fin du conflit ne signifie pas nécessairement l'avènement de la paix : l'absence de consensus et de confiance politique dure souvent, de même que les causes profondes du conflit. Les tensions peuvent devenir vives alors que la population regagne ses foyers qui sont détruits ou occupés. L'impunité à l'égard de crimes graves et d'atrocités, y compris les violences sexuelles et sexistes, qui risquent de s'être produits avant, durant et après le conflit, peut sérieusement entraver les efforts de consolidation de la paix à leur début. L'incapacité de rétablir l'autorité de l'État, en particulier dans des zones frontalières éloignées, peut créer de nouvelles sources de menace ou conduire à la poursuite, voire à l'expansion de pratiques caractéristiques du temps de guerre, par exemple la contrebande ou le commerce illicite de ressources naturelles qui réduisent d'autant les recettes publiques.

9. La fin d'un conflit tend néanmoins à fortifier l'espoir de bénéficier d'avantages concrets sur les plans politique, social et économique. Le renforcement de la confiance dans un processus de paix exige qu'au moins certaines attentes soient satisfaites. Il est tout aussi important d'établir une communication efficace et un dialogue extensif entre les autorités nationales et la population, ne serait-ce que pour asseoir sur une base réaliste ce qui peut être réalisé à court terme.

10. Il faut aussi qu'il y ait un niveau fondamental de volonté politique, d'engagement et de consensus entre les principaux protagonistes nationaux, sans lequel la plupart des efforts de consolidation de la paix seront vains. La mesure dans laquelle un consensus peut naître dépend beaucoup des conditions dans lesquelles les hostilités cessent, de la qualité des accords conclus et de la nature du processus de paix. Certains processus sont robustes et extensifs et ont par conséquent l'appui d'un large éventail de la population. Comme on l'a vu au Cambodge, au Guatemala, à El Salvador et en Namibie, les efforts de consolidation de la paix, tout en restant difficiles à réaliser, ont bénéficié d'un programme d'action détaillé visant à s'attaquer aux racines du conflit. Toutefois, de nombreux processus sont plus fragiles et exigent un renforcement politique rigoureux et des efforts déterminés de la part des acteurs internationaux et nationaux afin de maintenir la paix face à la poursuite des violences et de l'opposition des auteurs de troubles. Certains accords ne parviennent même pas à établir les conditions minimales d'une paix durable ou un programme d'action pour le règlement du conflit.

11. Dans certains pays sortant d'un conflit, la capacité et la volonté de prendre totalement en main la situation peuvent être restreintes du fait que le processus de paix n'est pas terminé et qu'un ordre politique stable n'a pas encore été établi. De nombreux pays sont gouvernés au sortir d'un conflit par des arrangements politiques transitoires en attendant que se tiennent les premières élections. Les autorités nationales sont souvent nommées sans être élues, à l'issue d'une médiation entre les parties au conflit qui donne lieu à un accord susceptible de ne pas être pleinement représentatif de la population ni reconnu par elle. De plus, certains des acteurs nationaux auxquels la communauté internationale doit avoir affaire peuvent avoir pris part dans le passé à des violations des droits de l'homme ou à des atrocités.

12. L'appui international en pareilles situations complexes et fluctuantes représente donc une entreprise fondamentalement politique et souvent très risquée. Les efforts tendant à favoriser le pouvoir de dirigeants non représentatifs ou à privilégier un groupe aux dépens d'un autre peuvent exacerber les causes du conflit ou créer de nouvelles sources de tension. Les acteurs internationaux doivent soigneusement prendre en compte ces considérations. Les autorités locales et traditionnelles, ainsi que les acteurs de la société civile, y compris les groupes marginalisés, ont un rôle critique à jouer pour que des voix multiples se fassent entendre lors de la détermination de chaque priorité et que le sens des responsabilités s'articule autour d'une vision commune de l'avenir du pays. Il est essentiel que les femmes participent pleinement à ces processus, à la fois en tant que victimes du conflit et en tant que moteurs importants du relèvement et du développement.

13. Outre les circonstances politiques intérieures, la mise en place de conditions favorables à la consolidation de la paix est aussi considérablement influencée par les acteurs régionaux et internationaux. Du fait que de nombreux conflits dépassent les frontières, les États voisins ainsi que les organisations régionales et sous-régionales jouent un rôle capital et il leur incombe, à eux aussi, d'appuyer le processus de consolidation de la paix. Les organisations régionales ont de plus en plus occupé le devant de la scène, notamment pour ce qui est de jouer un rôle de médiateur, de garantir les accords de paix et de surveiller leur application.

14. L'appui des organes intergouvernementaux des Nations Unies, des divers États Membres et des autres parties prenantes internationales s'est révélé capital au lendemain d'un conflit lorsqu'un comportement négatif, même de la part d'un seul protagoniste, peut être très destructif. Le Conseil de sécurité joue un rôle essentiel en ce qu'il engage vivement la communauté internationale à accorder son attention et son appui à un processus de paix et de consolidation, en demandant le soutien et l'engagement constructifs de toutes les parties prenantes et en autorisant un certain nombre de mesures éventuelles, telles que de nouvelles opérations de maintien de la paix, des missions politiques spéciales et des groupes d'experts.

III. Priorités récurrentes de la consolidation de la paix

15. Nous savons que, lorsqu'un conflit violent prend fin, les besoins de la population tendent à dépasser de loin la capacité des acteurs nationaux ou internationaux de les satisfaire. Face à ce déséquilibre, les efforts nationaux et internationaux au lendemain d'un conflit devraient se concentrer sur les tâches les plus urgentes et les plus importantes de la consolidation de la paix, qui consistent à rétablir la sécurité, à renforcer la confiance dans le processus politique, à récolter les prémices de la paix et à élargir les capacités nationales de base.

16. La difficulté est de savoir quelles sont les activités qui répondent le mieux à ces objectifs dans chaque cas particulier. Comme il est souligné dans mon rapport du 8 avril 2009 sur le développement de la médiation et le renforcement des activités d'appui y relatives (S/2009/189), les accords de paix devraient constituer un cadre générique, alors qu'ils ne mettent parfois en place qu'un plan d'action trop large, trop ambitieux et souvent préliminaire. De plus, la détermination des priorités doit tenir compte des conditions et des besoins particuliers du pays et ne doit pas être conditionnée par ce que les acteurs internationaux peuvent ou veulent fournir.

Les plans et les mesures que nous adoptons doivent aussi montrer que nous connaissons bien les capacités existant sur le terrain, qu'elles soient locales, nationales ou internationales (y compris celles des organismes, fonds et programmes opérationnels des Nations Unies). Le renforcement de ces capacités et de ces opérations, lorsqu'il y a lieu, peut permettre d'obtenir au cours des premiers mois les résultats les plus rapides et les plus efficaces.

17. Par ailleurs, les données d'expérience et les analyses accumulées au cours des deux décennies écoulées, ainsi que les nombreux entretiens menés avec les praticiens nationaux et internationaux pour l'établissement du présent rapport, dégagent plusieurs domaines récurrents dans lesquels une assistance internationale est fréquemment sollicitée en priorité immédiatement après un conflit. Certes, il y aura toujours d'autres priorités particulières à tel ou tel pays, telles que la criminalité organisée et la gestion des ressources naturelles. Toutefois, saisir les occasions qui s'offrent au lendemain même d'un conflit exige que les acteurs internationaux soient au minimum capables d'assurer une réponse cohérente, rapide et efficace dans les secteurs qui se rapportent directement aux objectifs fondamentaux mentionnés plus haut. Ces mesures d'appui concernent les éléments suivants :

- Les fondements de la sûreté et de la sécurité, notamment l'action antimines, la protection des civils, le désarmement, la démobilisation et la réintégration, le renforcement de l'état de droit et le lancement d'une réforme du secteur de la sécurité;
- Les processus politiques, notamment dans le domaine électoral, qui renforcent le dialogue et la réconciliation générale et développent les moyens de gestion des conflits aux niveaux national et local;
- La fourniture de services essentiels, tels que l'eau et l'assainissement, la santé et l'enseignement primaire, et le retour et la réintégration des déplacés et des réfugiés en toute sécurité et dans des conditions viables;
- Le rétablissement des fonctions publiques essentielles, en particulier l'administration et les finances publiques, aux niveaux national et local;
- La revitalisation de l'économie, notamment la création d'emplois et de moyens de subsistance (agriculture et travaux publics), en particulier pour les jeunes et les ex-combattants démobilisés, ainsi que la remise en état des infrastructures de base.

18. Le rétablissement des conditions élémentaires de sécurité et de sûreté – par l'État ou avec une aide internationale – est essentiel pour rassurer la population ainsi que pour créer l'espace politique nécessaire et permettre l'apport de l'aide internationale. L'appui au processus politique et la restauration d'un ordre politique stable et pacifique doivent être des objectifs fondamentaux. Le gouvernement mis en place après le conflit doit créer des capacités de base de l'État qui contribueront à rétablir sa légitimité et son efficacité, notamment la capacité de fournir des services essentiels et d'assurer la sûreté publique, de renforcer l'état de droit et de protéger et promouvoir les droits de l'homme. Pour renforcer la confiance dans le gouvernement et le processus de paix, il est aussi essentiel de matérialiser les avantages visibles de la paix qui puissent être portés au crédit des autorités nationales, notamment la promulgation rapide de lois et l'aide aux rapatriés. La relance économique peut être l'un des facteurs primordiaux qui favorisent la

sécurité et constituent le moteur du relèvement futur. Ces domaines prioritaires s'étendent sur tous les secteurs du développement, de la paix, de la sécurité et des droits de l'homme, montrant ainsi qu'il sont liés entre eux et se renforcent mutuellement, comme les États Membres l'ont souligné à de nombreuses reprises, notamment dans le Document final du Sommet mondial de 2005.

19. Il convient de commencer immédiatement à étoffer les capacités nationales dans tous ces domaines. Trop souvent, le renforcement des capacités est considéré dans le contexte des stratégies internationales de sortie d'un conflit. Cette intervention vient toujours trop tard. Le fait de négliger cet aspect empêche les acteurs nationaux de prendre en charge le relèvement de leur pays et limite l'obligation de résultat de l'État à l'égard de la population. Cet élément doit figurer dès le départ au centre de toutes les activités de consolidation de la paix et doit viser tout particulièrement à renforcer la mise en place de dirigeants nationaux afin d'obtenir une vision claire de l'avenir accompagnée d'un ordre de priorité applicable.

20. La détermination et le calendrier d'application des priorités exigent des arbitrages difficiles dans le cadre d'une stratégie cohérente. Par exemple, il peut être essentiel d'assurer dès le départ de bonnes conditions de sécurité pour éviter que le conflit ne reprenne et dissuader les fauteurs de troubles en puissance de déstabiliser le processus de paix. L'accent doit être souvent mis dès le début sur la création de moyens de subsistance et le règlement des problèmes concernant le logement, la terre et les biens du fait que des mesures de ce genre contribuent à satisfaire les besoins les plus immédiats de la population et à renforcer la confiance et l'engagement en faveur de la paix. Par contre, d'autres activités prioritaires, si elles viennent trop tôt après le conflit, peuvent saper les fondements d'une paix fragile. Des élections peuvent aider à légitimer l'autorité politique, mais elles peuvent être aussi source de tensions et de conflits si le processus est trop précipité, si le climat politique n'est pas favorable, si une attention insuffisante est accordée aux difficultés techniques et s'il n'est pas tenu compte de la nécessité de renforcer et favoriser les processus politiques naissants, la participation des collectivités et la société civile. Il est souvent aussi difficile de savoir quand il convient de restructurer les forces militaires ou la fonction publique. Dans le passé, les acteurs nationaux et internationaux sont allés sans doute trop vite dans certains domaines et trop lentement dans d'autres, rompant l'équilibre précaire entre le renforcement de la confiance et l'exacerbation des tensions. Durant les deux premières années qui suivent un conflit, l'une des plus grandes difficultés stratégiques consiste à veiller à ce que les mesures ou les décisions prises dans le court terme ne nuisent pas à la consolidation de la paix à moyen et à long terme.

21. Les besoins des femmes et des filles doivent recevoir une plus grande attention étant donné que les efforts de relèvement risquent d'accorder la priorité aux besoins des hommes. La période qui suit immédiatement un conflit offre aux femmes une occasion unique de tirer parti des changements susceptibles de se produire dans les relations entre les deux sexes durant un conflit où les femmes peuvent avoir pris la tête d'une collectivité ou occupé un emploi non traditionnel. Si l'on considère la tendance d'autrui à tenir pour acquise la prépondérance des hommes dans le gouvernement et l'économie, il se peut que la capacité des femmes de jouer un rôle dans la prise des décisions publiques et le relèvement économique ne soit pas reconnue ou financée comme il convient. La marginalisation des femmes peut être exacerbée lorsque les violences sexuelles ont particulièrement marqué un conflit et

porté atteinte à la sécurité et à la situation sociale des femmes. Comme l'a noté le Conseil de sécurité dans sa résolution 1820 (2008), la violence, l'intimidation et la discrimination persistantes constituent des obstacles à la pleine participation des femmes à la vie publique au sortir d'un conflit, qui peuvent être préjudiciables à la paix, à la sécurité et à une réconciliation durable, y compris la consolidation de la paix après les conflits.

22. Nous avons constaté, au cours des deux dernières décennies, qu'aucun modèle unique ne peut s'appliquer à des situations fluctuantes et complexes. Il est essentiel de conserver une marge de manœuvre tout en respectant les principes fondamentaux du droit international et des droits humains. Cette ligne de conduite ne saurait toutefois nuire à la prévisibilité et à la rapidité de l'action. À tout le moins, nous devons être prêts à fournir un appui dans les domaines prioritaires récurrents. Dans le passé, nous avons réagi lentement et au coup par coup, ce qui traduisait une organisation déficiente, une résistance à l'établissement d'un ordre de priorité et de méthodes communes d'évaluation et de planification, un manque de capacité dans plusieurs secteurs prioritaires et des retards considérables de déploiement dans d'autres domaines, ainsi que l'insuffisance du financement par des mécanismes mal adaptés aux besoins. Notre devoir collectif est de ne pas céder à la tentation de créer d'autres mécanismes à moins qu'ils ne soient absolument indispensables. En lieu et place, nous devrions mettre à profit les succès passés et renforcer notre capacité d'adopter une démarche plus prévisible, plus cohérente et plus ciblée à l'égard de l'appui des pays sortant d'un conflit.

IV. Les efforts entrepris jusqu'ici par l'Organisation des Nations Unies et les difficultés d'ordre systémique

23. Au cours des dernières années, l'ONU s'est attachée à renforcer son efficacité d'un point de vue concret et financier en entreprenant des efforts de réforme dans plusieurs domaines, tels que le secteur politique, les opérations de maintien de la paix, la sécurité, les droits de l'homme, l'action humanitaire et les activités de développement. Ces initiatives présentent un point commun en ce qu'elles insistent sur l'amélioration de la cohérence et de la coordination, la définition claire des tâches et des responsabilités, la cohérence des stratégies intégrées, la mise en place de partenariats plus solides entre les principaux acteurs et la tendance au renforcement de la prévisibilité et de l'obligation de résultat. Dans le domaine humanitaire, des progrès ont été accomplis grâce à la mise en commun des ressources financières, au renforcement de la coordination, de la capacité et de la responsabilité dans des secteurs spécifiques et à l'accroissement de l'appui aux équipes de direction dans les pays. En ce qui concerne le maintien de la paix, des cadres de partenariat avec les organisations régionales et autres sont actuellement mis au point pour nous permettre de soutenir la paix et la sécurité d'une manière plus cohérente et plus efficace. Les acteurs du développement et du secteur humanitaire ont collaboré étroitement afin de veiller, au fur et à mesure que l'aide humanitaire se rétrécit, à ce que des dispositifs de coordination, des capacités accrues, des programmes et des fonds soient en place pour poursuivre et élargir les efforts visant à aider les pays à jeter les fondations d'une paix et d'un développement durables. Cependant, nombre de ces efforts se sont heurtés à de sérieux obstacles d'ordre systémique. Par exemple, les dispositifs de financement par contributions volontaires ou selon des modalités spéciales ont fait échec à de

nombreuses tentatives pour créer une prévisibilité réelle et une obligation de résultat. Les États Membres n'ont pas ou n'ont guère accordé leur appui aux capacités dans de nombreux domaines prioritaires.

24. Il est singulièrement difficile de faire jouer à plein le système des Nations Unies à l'appui d'un pays sortant d'un conflit. L'ONU dispose de capacités considérables dans les domaines de la paix et de la sécurité, des droits de l'homme, du développement et de l'action humanitaire, et le succès de la consolidation de la paix exige l'apport combiné de tous ces « piliers ». Cependant, les entités des Nations Unies qui disposent de moyens en la matière ont été chacune conçue dans un but différent. Chacune dispose en propre de ses mandats, de ses principes directeurs, de ses structures de direction et de ses mécanismes de financement, et a des traditions et des conceptions différentes quant à la manière d'agir. Au fil du temps, chaque élément du système des Nations Unies a mis en place son propre cercle de partenaires extérieurs et de parties prenantes. Tous ces facteurs ont compliqué la concertation et l'unité dans l'action sur le terrain. Diverses entités du système sont légitimement reliées à des instruments internationaux distincts, dont chacun fonctionne à son rythme et selon sa propre hiérarchie. Dans ce contexte, nos efforts visant à appliquer le concept d'unité dans l'action sur le terrain sont essentiels mais insuffisants. En raison de la fragmentation de la gouvernance dans l'ensemble du système, il est nécessaire que les États Membres adoptent une position commune dans les multiples organes des Nations Unies s'occupant de questions liées à la consolidation de la paix et qu'ils collaborent étroitement avec nous afin de mieux configurer le dispositif de l'Organisation pour pouvoir agir plus rapidement et plus efficacement au lendemain d'un conflit.

25. Un mécanisme essentiel pour assurer une plus grande cohérence à cet égard est la Commission de consolidation de la paix. La création de cet organe en 2005 traduit le fait que les États Membres reconnaissent la nécessité de disposer d'une instance spécifique pour mobiliser l'attention et les ressources et améliorer la cohérence tout en tenant compte des carences, des besoins et des priorités critiques des pays sortant d'un conflit. Grâce à sa composition et à ses modalités de travail particulières, la Commission a encouragé une démarche ouverte et intégrée à l'égard de la consolidation de la paix dans les pays dont elle s'occupe. Elle dressera en 2010 son bilan des cinq dernières années et l'expérience qu'elle a acquise jusqu'ici en appuyant le Burundi, la Sierra Leone, la Guinée-Bissau et la République centrafricaine pourrait contribuer à renforcer l'architecture de la consolidation de la paix des Nations Unies et à modeler le caractère évolutif et la portée du rôle consultatif de la Commission.

V. Un programme d'action à l'appui d'une intervention cohérente et efficace

26. Je suis fermement attaché à l'amélioration de l'intervention des Nations Unies au lendemain des conflits, tout particulièrement en renforçant la capacité de direction et d'exécution de l'Organisation ainsi que la clarté, la prévisibilité et la responsabilité au sein du système. Cet engagement nécessitera des équipes de direction plus fortes et dotées d'un soutien plus solide, habilitées à déterminer une stratégie de départ ayant des priorités clairement définies, et disposant du concours d'homologues nationaux et des ressources voulues pour accomplir les tâches

prescrites. Le présent rapport énonce un programme d'action visant à atteindre ces objectifs.

27. Les éléments du programme d'action sont liés entre eux. Il est nécessaire de disposer d'une direction efficace et ayant les pouvoirs voulus pour arrêter les priorités de manière concertée et élaborer une démarche stratégique commune. Cependant, une stratégie cohérente n'a pas de sens si les capacités et les ressources font défaut pour la mettre en œuvre et la financer. Par conséquent, il serait utile d'aligner les décisions concernant les priorités convenues sur les moyens de financement disponibles pour pouvoir faire avancer tous les acteurs dans la même direction. L'absence ou la faiblesse d'un seul élément peut nuire à tous les autres. Mais ces éléments peuvent aussi se renforcer mutuellement, augmentant ainsi notre capacité d'appuyer les acteurs nationaux à la recherche d'une paix durable.

28. Le programme d'action s'appuie sur les systèmes qui existaient sur place avant la fin des hostilités, au besoin en les améliorant ou en les renforçant. Une équipe de pays des Nations Unies est en place avant, pendant et après un conflit, sous la direction du Coordonnateur résident qui est aussi souvent le coordonnateur des opérations humanitaires durant et pendant un certain temps après le conflit. À la fin des hostilités, la présence des Nations Unies sur le terrain peut être diversement configurée et le dispositif de l'Organisation peut évoluer durant les deux premières années, notamment en faisant intervenir s'il y a lieu les capacités d'organismes non résidents. Quelle que soit la configuration du dispositif en place, l'ONU et ses partenaires disposent traditionnellement de fortes compétences et capacités humanitaires sur le terrain qui continueront d'assurer un appui vital fondé sur les principes humanitaires au lendemain d'un conflit. Certaines de ces capacités peuvent être également orientées vers les priorités initiales de la consolidation de la paix, en particulier par l'intermédiaire des entités qui ont un double mandat sur le plan de l'action humanitaire et du développement, tels que le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Programme alimentaire mondial (PAM) et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS). Ces organismes collaborent également avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) dans le cadre du Groupe ou du Réseau de relèvement rapide afin de commencer sans tarder les travaux dans ce domaine. Ce dispositif peut aider à faire démarrer l'intervention, à récolter les premiers dividendes de la paix et à élaborer des capacités nationales dans des domaines clés au tout début de la période, par exemple en renforçant les services indispensables de santé et d'éducation ou en remettant en état les infrastructures essentielles.

29. Également durant cette période, le Conseil de sécurité peut décréter le déploiement d'opérations de maintien de la paix multidimensionnelles ou de missions politiques spéciales. Au cours des 10 dernières années, une grande partie du savoir et de l'expérience accumulés par les Nations Unies à l'appui de la consolidation de la paix a été obtenue dans le contexte de missions intégrées. Celles-ci ont vu leur concept naître de l'interdépendance des efforts des Nations Unies au niveau des pays et de la nécessité d'assurer une plus grande cohérence entre ces efforts, essentiellement grâce à l'intégration au niveau de la direction et de la planification. Cet élément est particulièrement important pour les activités de consolidation de la paix où il est souvent indispensable d'assurer une interaction et un appui coordonné à l'égard des structures étatiques et de la population. Plus récemment, nous avons commencé à appliquer le principe de l'intégration à un

ensemble plus large de présences intégrées des Nations Unies dans les pays sortant d'un conflit et nous mettons au point de nouveaux outils pour renforcer le partenariat stratégique entre les missions et les équipes de pays des Nations Unies, tels que le cadre stratégique intégré. Le principal objectif de ces efforts est étroitement lié au programme d'action énoncé dans le présent rapport, où il s'agit de porter au maximum l'impact individuel et collectif de l'intervention de l'Organisation. Alors que nous continuons à avancer vers une intégration plus efficace, nous aurons également besoin de l'appui des États Membres pour faire en sorte que les règles et règlements des Nations Unies permettent et facilitent la collaboration entre les différentes entités du système au niveau des pays.

Efficacité de la direction et de la coordination et obligation de résultat

30. L'un des éléments fondamentaux du programme d'action proposé est la nécessité de disposer sur le terrain d'équipes de direction des Nations Unies plus fortes, plus efficaces et dotées d'un appui plus solide. Cela permettra non seulement de renforcer la cohérence et l'impact collectif des entités des Nations Unies, mais de faciliter aussi une intervention plus cohérente des autres acteurs internationaux. Comme le Conseil de sécurité l'a noté, il est souvent nécessaire que l'ONU joue un rôle directeur sur le terrain pour ce qui est de coordonner de plus larges efforts internationaux au lendemain d'un conflit, en particulier durant la toute première phase. Malgré ces attentes, l'ONU s'est heurtée à un certain nombre d'obstacles sérieux, comme on le verra ci-après.

31. L'Organisation fait face à des demandes sans précédent au sujet de la capacité de direction du fait que la dimension et la complexité des opérations de maintien de la paix et des missions politiques se sont considérablement élargies au cours des dernières années. En raison du caractère extrême et de la portée de ces difficultés, des qualifications particulièrement élevées s'imposent. Outre les compétences essentielles en matière de négociations politiques et de médiation, la connaissance approfondie de la région concernée et les capacités linguistiques connexes, il serait bon que les chefs de mission possèdent une expérience confirmée en matière de planification et de gestion stratégiques de grandes structures complexes. Il est peu probable qu'une seule personne possède toutes les qualifications et compétences requises, et la solution doit donc consister à mettre sur pied des équipes de direction solides et bien intégrées qui rassemblent, lorsqu'il y a lieu, les hauts responsables de la présence des Nations Unies dans le pays intéressé en ce qui concerne les affaires politiques, le maintien de la paix et le développement. Les nominations individuelles doivent contribuer à l'équilibre général des qualifications et compétences complémentaires au sein des équipes de direction.

32. Compte tenu de cet impératif, l'Organisation s'emploie à assurer les successions aux postes de responsabilité et à mieux articuler les qualifications nécessaires pour les échelons supérieurs dans les différentes missions. Elle sollicite les candidatures les plus appropriées, en particulier auprès des femmes, et maintient des contacts avec les gouvernements, les organisations régionales et les entités non gouvernementales, tout en s'efforçant de renforcer les partenariats au sein du système des Nations Unies et avec les principaux partenaires multilatéraux. Ceux-ci sont mieux à même de comprendre les besoins particuliers sur le terrain et d'aider à élargir le champ des candidatures valables.

33. Étant donné l'ampleur de la tâche, les équipes de direction doivent être appuyées par des moyens d'analyse, de planification et de coordination sous forme de petites équipes unifiées d'experts qui puissent être rapidement complétées par d'autres compétences préalablement identifiées. Ces équipes fournissent l'appui nécessaire pour rassembler les divers éléments de l'intervention des Nations Unies, y compris la mise en place d'un lien dynamique avec les processus politiques, et pour faciliter une démarche commune entre les acteurs nationaux et internationaux. À l'heure actuelle, des moyens de ce genre existent déjà mais ils sont encore bien inférieurs au niveau et à l'éventail des compétences nécessaires pour soutenir une intervention stratégique et efficace. Les experts continuent d'être déployés au coup par coup, dans le cadre de différentes règles et procédures, pour appuyer des éléments séparés de la présence des Nations Unies dans un pays. Leur aptitude à se regrouper rapidement et à collaborer efficacement s'en trouve compliquée. L'appui accordé aux coordonnateurs résidents est particulièrement insuffisant du fait que le rôle du Bureau de la coordination des affaires humanitaires se réduit peu à peu et est transféré au Bureau du Coordonnateur résident dont les capacités sont considérablement plus faibles juste au moment où il devient de plus en plus nécessaire d'évaluer, de planifier et de coordonner les activités de relèvement.

34. À l'heure actuelle, le Siège ne dispose cependant pas de mécanisme prévoyant au niveau des pays une équipe de direction qui soit appropriée et bénéficie de l'appui voulu. Cette capacité et ce soutien accrus en matière de direction sont nécessaires dans toutes les missions de consolidation de la paix quelle que soit la configuration du dispositif des Nations Unies sur le terrain. ***J'ai donc demandé aux départements chefs de file de créer, avec d'autres entités essentielles du Siège, un mécanisme de haut niveau qui veillera à ce que les équipes de direction et d'appui appropriées soient en place le plus tôt possible.*** Il faudra donc accorder une attention toute particulière à la manière dont les administrateurs de rang supérieur fonctionnent en équipe. Une attention plus concentrée des échelons supérieurs contribuera à éviter les retards et la fragmentation de la plupart des efforts entrepris jusqu'ici et permettra d'adapter plus rapidement les mécanismes existants pour identifier, recruter et déployer les équipes de direction et d'appui, en tant que de besoin, ainsi que des « dépanneurs » en cas de problèmes particulièrement ardues. À cet effet, les efforts des départements compétents du Secrétariat et du Bureau de la coordination des opérations pour le développement sont renforcés et accélérés afin d'étoffer les compétences qui peuvent être mises à la disposition des responsables sur le terrain. Ces compétences sont financées par le budget ordinaire ou par des ressources extrabudgétaires. ***J'engage instamment les États Membres à fournir les fonds nécessaires par l'intermédiaire des mécanismes existants de façon que les capacités communes d'analyse, de planification et de coordination puissent être renforcées.***

35. Le renforcement de la direction au niveau des pays exige aussi que soient améliorés les directives et l'appui du Siège afin que les présences sur le terrain puissent tirer parti des capacités existantes d'une manière plus homogène et plus cohérente, quelle que soit la configuration du dispositif des Nations Unies. À l'heure actuelle, le département chef de file met sur pied des équipes spéciales intégrées pour tous les pays en proie à un conflit ou sortant d'un conflit dont s'occupe l'ONU. Ces équipes ont pour but de regrouper tous les départements et organismes concernés du système des Nations Unies au Siège afin de faciliter la fourniture d'un appui cohérent à la présence de l'ONU dans le pays considéré.

Toutefois, la qualité du soutien des équipes spéciales du Siège aux opérations extérieures a été inégale et insuffisamment axée sur les orientations stratégiques et les besoins sur le terrain. Les échelons supérieurs du Siège examinent actuellement cette question et soumettront dans le courant de l'année leurs recommandations sur le moyen de rendre les équipes spéciales plus efficaces et plus réceptives aux besoins des missions.

36. Il est aussi nécessaire d'examiner d'une manière plus générale les éléments fondamentaux d'un système cohérent et prévisible d'appui et d'orientation du Siège à l'intention des missions sur le terrain. Il s'agira notamment d'examiner la cohérence de l'appui et des directives fournies par le Siège aux coordonnateurs résidents et aux équipes de pays des Nations Unies, en se fondant sur le cadre et le système existants des coordonnateurs résidents, en particulier en cas de conflit armé, de crise politique ou de tensions politiques croissantes lorsqu'il n'existe pas de mission ou de bureau politique. En fonction de cet examen, j'incorporerai cet appui attendu du Siège dans les « contrats de mission » des secrétaires généraux adjoints concernés et suivrai les progrès accomplis. Les ressources consacrées à l'appui du Siège aux opérations des Nations Unies dans les pays doivent pouvoir augmenter ou diminuer selon l'évolution des besoins politiques et opérationnels des pays en question.

37. Le renforcement des pouvoirs des hauts responsables afin d'assurer une démarche plus cohérente entre les entités des Nations Unies sur le terrain devrait s'accompagner de mécanismes d'obligation de résultat plus robustes. J'ai créé des « contrats de mission » pour tous les secrétaires généraux adjoints et sous-secrétaires généraux au Siège, mais il n'existe aucun système analogue pour les représentants spéciaux ou autres chefs de mission. Par conséquent, *je fais actuellement le nécessaire pour renforcer l'obligation de résultat de mes Représentants spéciaux afin de tenir compte de l'importance de leur tâche et de leurs responsabilités.*

38. Les hauts responsables de l'ONU sur le terrain doivent être habilités à convoquer tous les acteurs des Nations Unies afin de s'entendre sur les priorités et la répartition des tâches, qui devraient ensuite trouver place dans le cadre stratégique intégré de l'Organisation. Ce cadre pourrait être utilisé comme système d'obligation mutuel de résultat entre le représentant principal et les membres de la présence des Nations Unies au regard des tâches prescrites. Un tel système renforcerait l'autorité des responsables de l'Organisation dans les pays afin de veiller à ce que les entités des Nations Unies concrétisent les priorités convenues à l'appui d'une stratégie commune, tout en permettant aux membres de l'équipe des Nations Unies de déterminer l'appui dont ils ont besoin en matière de direction. Le cadre de gestion et d'obligation de résultat du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) et du système des coordonnateurs résidents, récemment adopté par le GNUD, pourrait fournir un modèle qu'il conviendrait d'approfondir. *J'examinerai avec les échelons supérieurs de l'Organisation l'élaboration de dispositions en matière d'obligation mutuelle de résultat au titre desquelles mon représentant principal disposera des pouvoirs nécessaires pour obtenir les résultats escomptés et devra rendre des comptes, tout en ayant la possibilité de tenir chaque partie du système responsable de la mise en œuvre des tâches et des activités convenues, conformément à leur mandat, sur la base du cadre stratégique intégré.*

Évaluation, planification et stratégie

39. La mise en place d'une stratégie cohérente durant la période de fluctuation et d'incertitude au sortir d'un conflit nécessite l'appui et la coopération d'un large éventail d'acteurs nationaux et internationaux. À l'heure actuelle, les efforts visant à favoriser une telle stratégie se heurtent au manque d'unité des acteurs, à la fragmentation des outils d'évaluation et de planification et à l'absence de cadre pour l'établissement des priorités. Les principales parties prenantes poursuivent souvent chacune de leur côté des activités concurrentielles fondées sur des intérêts et des perspectives unilatérales dans le domaine de la politique, de l'économie, de la sécurité et des institutions. Les organismes bilatéraux et multilatéraux qui reprennent pied dans un pays sortant d'un conflit peuvent lancer des programmes multiples, distincts et souvent concurrentiels en l'absence de vision claire ou cohérente quant aux besoins et aux priorités du pays et de lien avec le processus de paix en cours. Au sein des Nations Unies, malgré les efforts visant à intégrer la planification aux fins de la sécurité, il reste extrêmement difficile de progresser sur le plan de la politique, de l'action humanitaire et du développement.

40. Les capacités et les outils dont dispose l'ONU varient suivant sa présence sur le terrain immédiatement après un conflit et suivant la manière dont cette présence évolue durant les deux premières années. Lorsqu'il s'agit de missions créées par le Conseil de sécurité, le processus interne de planification des missions intégrées vise surtout à assurer l'unanimité au niveau du pays concerné en définissant un point de vue commun et des priorités concertées. Bien que des progrès substantiels aient été accomplis, l'Organisation doit encore améliorer sa capacité de définir d'un commun accord un ordre de priorité essentiel au lendemain d'un conflit et de l'appliquer avec succès. Dans ce contexte, un pas important a été franchi lorsque j'ai décidé que toutes les présences intégrées des Nations Unies devaient disposer d'une capacité commune d'analyse et de planification ainsi que d'un cadre stratégique intégré. Ce cadre vise à articuler une vision commune des objectifs stratégiques de l'Organisation ainsi qu'un ensemble connexe de résultats, d'échéances et de responsabilités concernant l'accomplissement des tâches essentielles pour consolider la paix. Le processus interne de planification des missions intégrées, tout en mettant l'accent sur la cohérence et la coordination des stratégies et des opérations des Nations Unies, vise aussi à aligner, en fonction des pays, les tâches, les capacités et les ressources limitées de l'Organisation sur les priorités nationales et le rôle des autres acteurs internationaux.

41. Pour être efficace, la consolidation de la paix nécessite également un niveau d'appui international qui aille au-delà de ce que peut offrir l'ONU. L'expérience a montré que lorsque l'ONU et la Banque mondiale agissent de concert, elles peuvent assurer une plate-forme utile pour mettre en place une démarche cohérente entre les acteurs internationaux et les acteurs nationaux. Au cours des dernières années, le GNUM et la Banque mondiale, auxquels s'est jointe récemment la Commission européenne, ont élargi leur partenariat dans les pays sortant d'un conflit. L'accent a été mis sur l'élaboration d'une méthode commune d'évaluation et d'établissement des priorités, dont le pilotage est confié aux pays eux-mêmes, que l'on appelle le processus d'évaluation des besoins après les conflits. Cette méthode cherche à mettre les acteurs locaux au centre du processus d'évaluation. Elle est axée sur les besoins d'aide à la consolidation de la paix et au relèvement dans l'immédiat et à court terme, et constitue la base du dialogue avec les acteurs nationaux, dont le résultat à terme est la création d'un cadre national de consolidation de la paix et de

relèvement qui peut guider l'allocation des ressources sur le plan international et national. Ce processus devrait être itératif, dans le sens où il peut être entamé rapidement et élargi et approfondi au fil du temps, les pays renforçant leur participation et leur prise en charge. Le cadre national de consolidation de la paix et de relèvement peut alors constituer la base d'un dispositif auquel les partenaires nationaux et internationaux peuvent faire appel pour suivre les progrès accomplis par rapport aux engagements. La Commission de consolidation de la paix pourrait avoir à jouer un rôle important dans le suivi des progrès réalisés grâce à un dispositif de ce genre.

42. L'an dernier, la méthode d'évaluation des besoins après les conflits a été sensiblement révisée afin de tenir compte des dimensions politiques et sécuritaires du problème et de permettre une collaboration plus efficace avec les responsables de la politique et de la sécurité présents sur le terrain. Cette méthode révisée permet d'adopter une démarche plus cohérente et plus rationnelle à l'égard de la coordination de l'aide. *J'encourage les États Membres ayant une présence importante dans les pays à se joindre au processus d'évaluation des besoins après les conflits, selon qu'il y a lieu, et tous les États Membres à aligner les fonds sur les résultats obtenus.*

43. Le processus de planification des missions intégrées des Nations Unies et le cadre national de consolidation de la paix et de relèvement, dérivé de la méthode d'évaluation des besoins après les conflits, n'ont pas les mêmes échéances et les mêmes objectifs, mais ils doivent être complémentaires et se renforcer mutuellement. L'équipe de direction de haut niveau des Nations Unies est chargée d'assurer la cohérence stratégique et l'existence de liens appropriés avec le dispositif d'évaluation des besoins après les conflits et le processus interne de planification en maintenant un dialogue constant axé sur un point de vue commun avec les principales parties prenantes nationales, régionales et internationales.

44. Malgré les progrès importants accomplis dans la planification intégrée et les évaluations communes, les acteurs des Nations Unies et les autres éléments sur le terrain s'adaptent souvent lentement à l'évolution de la situation politique à la fin d'un conflit et les missions nouvelles ont besoin de temps pour se déployer et devenir opérationnelles. Il existe encore trop souvent un écart entre la définition précise des priorités et les plans nouveaux ou révisés de mise en œuvre au cours des premiers mois, avant qu'une mission puisse être pleinement déployée ou que des évaluations plus détaillées soient réalisées avant la convocation d'une conférence des principaux donateurs. Les efforts visant à combler cet écart devraient être guidés par les termes du processus de paix, le mandat issu du Conseil de sécurité et la planification et les activités réalisées par l'équipe de pays des Nations Unies. Il conviendrait également d'inclure les activités en cours qui sont essentielles pour le succès de la consolidation de la paix. *Mes représentants principaux sur le terrain réuniront les acteurs intéressés au lendemain d'un conflit et élaboreront dès le départ une stratégie et un plan d'action axés sur les priorités nationales immédiates, l'échelonnement des initiatives prioritaires et la définition claire des tâches et des responsabilités concernant les activités qui doivent être exécutées ou appuyées par les Nations Unies et financées dès le départ, notamment par des décaissements rapides du Fonds pour la consolidation de la paix. Les activités pertinentes de la Banque mondiale devraient être également prises en compte.* Lorsqu'une mission est déployée ou prévue, il conviendrait à cette fin d'utiliser dès le départ, par itération, un cadre stratégique intégré. Cela permettrait de réunir

rapidement tous les acteurs intéressés autour d'un cadre limité de priorités communes, les acteurs bilatéraux et multilatéraux pouvant ainsi aligner dès le début leurs décisions en matière de financement sur une stratégie commune.

Renforcement des capacités nationales

45. Comme on l'a vu ci-dessus, le développement des capacités doit être considéré d'emblée comme un élément central de la consolidation de la paix. Un renforcement de la direction et de l'aptitude à coordonner l'aide est particulièrement important dans les premiers jours parce qu'il permet aux dirigeants nationaux d'entraîner le relèvement du pays et de mieux gérer leur relation avec les partenaires internationaux. Trop souvent, de grandes opérations internationales n'ont pas tiré parti des capacités qui existaient. Elles ont aussi négligé les possibilités de développement des capacités nationales en faisant trop souvent appel à du personnel international dans les domaines où les capacités étaient peut-être insuffisantes sans accorder l'attention voulue à la nécessité de renforcer les capacités dans ces domaines.

46. La mesure dans laquelle les capacités humaines et institutionnelles sont affectées par un conflit varie sensiblement d'un pays à l'autre. Trop souvent, la communauté internationale engage des activités dans un pays sortant d'un conflit sans évaluer au préalable les capacités dont il dispose. On a tendance à considérer que les capacités ont été totalement anéanties au lieu d'en déterminer l'étendue et de les renforcer. ***La consolidation de la paix après un conflit devrait commencer par une évaluation des capacités et des besoins existants dans les domaines prioritaires traditionnels aux niveaux national et sous-national au moyen d'instruments d'évaluation communs convenus. Les résultats de cette évaluation devraient ensuite orienter les décisions quant à la conception de l'appui et au déploiement des ressources et compétences internationales.***

47. Au titre de l'intervention humanitaire, le Groupe/Réseau de relèvement rapide pose les fondements de l'action menée ultérieurement en protégeant les moyens de subsistance de la population et en investissant dans ceux-ci, en renforçant les capacités des dirigeants communautaires, des organisations de la société civile et des administrations locales dans les poches de paix et en évaluant les capacités nationales dans les secteurs et institutions clefs, lorsque cela est possible. Ceci peut faciliter les efforts menés pour identifier et mobiliser les capacités existantes aux niveaux national et local une fois que le conflit a pris fin. Le Groupe œuvre aussi à faire en sorte que l'assistance s'adapte à l'évolution rapide de la situation politique dans les jours suivant la fin du conflit, compte tenu notamment de la nécessité que les services fournis directement aux populations par des acteurs internationaux le soient par des acteurs nationaux.

48. Il est fréquent que les organisations internationales, au moyen de mesures d'incitation financières et autres, débauchent à leur profit des professionnels nationaux qualifiés travaillant pour des institutions et organisations locales. Cette pratique entrave le renforcement des institutions nationales et introduit des distorsions dans l'économie du pays. Il est donc crucial d'apporter rapidement un appui soutenu à la fonction publique et aux institutions locales afin qu'elles puissent offrir une rémunération et des conditions de travail adéquates aux professionnels qui demeurent au sein des structures nationales où leur contribution à la consolidation de la paix et au relèvement peut avoir le plus d'impact.

49. Utiliser et appuyer les capacités nationales doivent être la priorité de l'aide internationale. Les représentants de la diaspora peuvent aussi constituer une bonne source de connaissances et de compétences, bien que l'expérience montre que mobiliser la diaspora peut être politiquement délicat et nécessite de la prudence. Si des compétences internationales sont nécessaires, ce sont les experts régionaux qui seront les plus efficaces grâce à leurs compétences linguistiques et leur connaissance de la situation locale. Le recours à des capacités internationales pour exécuter des tâches critiques de consolidation de la paix, même à court terme et sur une petite échelle, doit être envisagé avec prudence et pour répondre à un besoin démontré. Au minimum, il ne doit pas saper ni remplacer les capacités nationales existantes et doit s'accompagner d'efforts afin de développer les capacités nécessaires. *Lorsque la communauté internationale est priée de fournir des capacités techniques internationales pour appuyer l'action de gouvernements nationaux, cette aide doit s'accompagner de programmes de développement des capacités.*

50. *Tirant parti des structures et mécanismes existant sur le terrain, l'équipe de direction des Nations Unies doit veiller à ce qu'il y ait suffisamment de compétences dédiées pour promouvoir et coordonner le développement des capacités et pour renforcer les responsabilités réciproques des partenaires nationaux et internationaux. Un appui financier supplémentaire (budgets des missions et contributions volontaires, le cas échéant) sera nécessaire pour la mise en place de stratégies de développement des capacités dès le début de l'intervention après un conflit.*

Appui international prévisible

51. Pour pouvoir mettre rapidement sur pied une intervention internationale cohérente immédiatement après un conflit, un appui technique prévisible est nécessaire dans les domaines prioritaires décrits ci-dessus. Dans le cadre d'une telle intervention, l'Organisation a besoin de capacités prêtes à être utilisées afin que les dirigeants nationaux puissent faire appel aux connaissances et compétences des diverses entités des Nations Unies. Les États Membres et les organisations régionales et sous-régionales ont aussi d'importantes capacités qui sont déployées dans le cadre de l'intervention internationale. Certaines mesures doivent toutefois être prises pour que les capacités internationales soient en place pour répondre à des demandes répétées en temps voulu et de manière complémentaire et coordonnée. Dans tous les domaines prioritaires, l'Organisation des Nations Unies et les autres acteurs internationaux rencontrent des difficultés considérables s'agissant de trouver, de recruter et de déployer des personnes ayant les connaissances techniques requises ainsi qu'une certaine expérience des situations de sortie de conflit et autres situations difficiles. Il est particulièrement difficile de trouver rapidement cette combinaison unique de compétences et il faut pour cela prépositionner des capacités susceptibles d'être déployées immédiatement et veiller à être en mesure de dépêcher assez rapidement sur place des effectifs plus substantiels.

Appui international prévisible : clarté au sein du système des Nations Unies

52. Le système des Nations Unies manque cruellement de compétences et de capacités dans plusieurs des domaines prioritaires traditionnels décrits ci-dessus. Dans certains de ces domaines, le problème tient à un manque de clarté institutionnelle : on ne sait guère à quelles entités il incombe de fournir aux

responsables des Nations Unies au niveau du pays les connaissances, compétences et directives nécessaires ainsi que d'investir dans des capacités rapidement déployables. Ceci limite la prévisibilité des interventions des Nations Unies et affecte notre aptitude à intervenir rapidement immédiatement après un conflit. Des travaux sont déjà en cours dans plusieurs domaines, c'est ainsi que j'ai désigné certaines entités du Siège pour fournir des services dans leurs domaines de compétences respectifs à l'échelle du système. Ceci signifie qu'elles feront fonction de base de données, y compris pour les pratiques optimales et les enseignements tirés de l'expérience, élaboreront des normes et des orientations dans le domaine en cause et donneront des conseils aux entités des Nations Unies sur le terrain. Elles pourront aussi être appelées, le cas échéant, à établir des capacités humaines et techniques susceptibles d'être déployées pour fournir un appui opérationnel, y compris pour le développement des capacités nationales. Au niveau des pays, les rôles et responsabilités seront différents, les équipes de direction assignant les responsabilités en fonction des organisations présentes et des capacités existant dans le pays ainsi que des demandes du gouvernement du pays hôte. Dans chaque contexte, les présences sur le terrain devraient pouvoir recourir à des compétences et des capacités désignées à cette fin par le Siège.

53. À ce jour, les progrès sont extrêmement variables et ont été fonction des ressources disponibles. Dans certains cas, c'est une entité unique qui fournit compétences, expertise et capacités, et elle peut disposer à cette fin de moyens limités susceptibles d'être déployés rapidement. Tel est le cas du Groupe d'appui à la médiation et de la Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques, du Service de la lutte antimines et de la Division de la police du Département des opérations de maintien de la paix et du Groupe d'intervention rapide du Haut-Commissariat aux droits de l'homme.

54. Dans le cadre de l'« approche groupée », on essaie de renforcer la prévisibilité et la cohérence de l'intervention humanitaire en désignant des chefs de file au niveau mondial dans des domaines précis : agriculture, coordination et gestion des camps, relèvement initial, éducation, abris d'urgence, télécommunications d'urgence, santé, logistique, nutrition, protection, et eau, assainissement et hygiène. Les questions multisectorielles comme le genre, les droits de l'homme et l'environnement sont aussi représentées par des points focaux techniques spécifiques. Cette approche encourage les organismes, fonds et programmes des Nations Unies à investir pour se doter de leurs propres capacités d'intervention dans leur domaine de compétence, à recenser les carences en matière de connaissances et de capacités existant dans le secteur dans son ensemble et à renforcer les capacités avec leurs partenaires aux niveaux mondial et national pour remédier à ces carences. Ceci facilite la mise en place d'un système plus cohérent et transparent auquel gouvernements, donateurs et partenaires extérieurs peuvent faire appel. Les capacités et mécanismes mis en place durant la crise humanitaire peuvent être utilisés pour apporter rapidement un appui au renforcement des capacités nationales et à la fourniture de services de base durant la période suivant immédiatement un conflit.

55. Dans les domaines opérationnels où de multiples acteurs des Nations Unies interviennent et où des capacités techniques diverses sont nécessaires, comme le désarmement, la démobilisation et la réintégration, l'état de droit et la réforme du secteur de la sécurité, l'accent a été mis sur l'identification de la contribution spécifique de chaque acteur, la définition concertée de normes et d'orientations

communes dans le cadre de mécanismes dédiés et la conclusion d'arrangements pour coordonner l'exécution sur le terrain. Sur la base de l'expérience acquise jusqu'ici, nous sommes confrontés dans ces domaines complexes à plusieurs défis : assurer la cohérence au Siège et sur le terrain, éviter les « vides » institutionnels dans lesquels aucune entité n'est responsable et assurer l'exécution dans les domaines où les responsabilités sont définies.

56. Dans certains des domaines prioritaires, l'Organisation des Nations Unies dispose actuellement de capacités relativement limitées et doit se tourner vers des partenaires extérieurs pour obtenir des compétences, connaissances et ressources opérationnelles additionnelles. Le développement des capacités nationales d'administration publique, par exemple, est un domaine dans lequel le PNUD est présent et actif aux niveaux national et sous-national, notamment durant la période qui suit immédiatement la fin d'un conflit, même si ses ressources sont limitées. Le Département des affaires économiques et sociales dispose d'importants moyens de recherche et d'analyse. La Banque mondiale dispose d'une masse critique de compétences en matière d'appui à la gestion du secteur public au niveau national. Dans certains domaines critiques appelant une action immédiate après un conflit comme les finances publiques et la politique monétaire et fiscale, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, respectivement, sont les principales sources de connaissances, compétences et capacités au niveau international. L'Organisation des Nations Unies et ses partenaires extérieurs peuvent renforcer encore leur collaboration pour tirer pleinement parti de leurs forces respectives.

57. Nous continuerons à nous efforcer d'améliorer la clarté, la prévisibilité et la responsabilité dans tous les domaines prioritaires identifiés dans le présent rapport. *Pour renforcer les arrangements institutionnels déjà en place au niveau du Secrétariat dans un certain nombre de ces domaines, je veillerai à ce qu'ils soient examinés à intervalles réguliers au niveau le plus élevé. Ces examens permettront d'évaluer les progrès réalisés à l'aune de critères définis d'un commun accord, en particulier la mesure dans laquelle les arrangements ont abouti à des résultats plus rapides et plus efficaces sur le terrain, et de déterminer les mesures de suivi à prendre.*

58. Dans un certain nombre de domaines prioritaires, davantage de clarté et de prévisibilité est nécessaire, tant au sein du système des Nations Unies que parmi ses principaux partenaires. Nous allons travailler de concert avec les autres entités des Nations Unies et les partenaires concernés, notamment la Banque mondiale et les organisations régionales, à l'amélioration de notre performance collective dans ces domaines. Sur la base des discussions approfondies que nous avons eues avec nombre de ces entités pour préparer le présent rapport, nous avons l'intention d'axer notre action dans les domaines ci-après afin d'y réaliser des progrès sensibles dans les mois à venir :

- Administration publique, en particulier appui immédiat aux institutions clefs de l'État afin de leur permettre d'administrer et de gérer les principales fonctions étatiques dès le départ;
- Arrangements transitionnels de gouvernance, y compris les processus constitutionnels;
- Réinsertion des personnes rentrant dans le pays;
- Création rapide d'emplois;

- Autres aspects de la revitalisation économique;
- Remise en état des infrastructures de base.

59. Comme on l'a vu dans un certain nombre d'autres domaines prioritaires, il peut être essentiel que les Nations Unies disposent d'un noyau de capacités permanentes pour que l'intervention internationale puisse être prévisible et efficace. Sur la base des discussions qui doivent avoir lieu en ce qui concerne les domaines énumérés ci-dessus, il est possible que nous formulions des demandes de ressources additionnelles pour des capacités permanentes et d'autres arrangements qui amélioreraient la réaction internationale dans des domaines critiques. Certaines de ces capacités devront peut-être être financées par prélèvement sur le budget ordinaire ou statutaire. D'autres devront peut-être l'être par des ressources extrabudgétaires qui devront devenir parties intégrantes des contributions de base des organismes, fonds et programmes concernés.

*Appui international prévisible : déploiement des capacités
des Nations Unies et d'autres capacités civiles internationales*

60. Pour assurer une intervention efficace et rapide dans les pays dévastés par un conflit, il faut accroître les capacités existantes sur le terrain et déployer des capacités civiles internationales supplémentaires à l'appui de certaines activités comme le rétablissement rapide de la production agricole ou la gestion efficace des ressources naturelles. Si l'Organisation des Nations Unies joue un rôle important dans la fourniture ou la mobilisation de ces capacités, les États Membres et les organisations régionales et sous-régionales fournissent également des capacités civiles importantes. La difficulté consiste à assurer la complémentarité des activités et à faire en sorte qu'elles soient mises en œuvre pour répondre à la demande du pays plutôt qu'en fonction de l'offre existante.

61. La nécessité d'un déploiement rapide ne doit pas empêcher de se demander sérieusement comment tirer le meilleur parti des capacités tant nationales qu'internationales déjà sur le terrain. Quand un conflit prend fin, il y a presque toujours des capacités internationales sur place et, dans certain cas, les acteurs et ressources humanitaires constituent la seule présence internationale. Ces capacités opérationnelles peuvent jouer un rôle critique dans la fourniture rapide des services de base, en particulier lorsque la population commence à revenir. Des mécanismes permettant de renforcer rapidement ces capacités existantes, en particulier grâce à une augmentation rapide des capacités et des effectifs des institutions, sont un élément essentiel des interventions après un conflit. En particulier, lorsque des acteurs humanitaires exécutent des activités qui coïncident avec des priorités immédiates de la consolidation de la paix, le moyen le plus rapide de renforcer ces activités est d'accroître les capacités et les ressources de ces acteurs humanitaires.

62. La fourniture prévisible de l'appui international ne peut être assurée que si les capacités et ressources opérationnelles sont en place. La forme précise de ces capacités diffère selon les situations. Lorsque les besoins sont urgents, et parce qu'il est difficile d'identifier et de déployer rapidement les compétences civiles voulues, le mieux est de recourir aux capacités civiles permanentes ou de réserve des entités de l'ensemble du système des Nations Unies, des institutions financières internationales et de partenaires extérieurs.

63. Les capacités permanentes sont celles dont nous pouvons tirer parti le plus immédiatement. Au sein du système des Nations Unies, elles sont constituées par des personnels expérimentés dont les conditions d'emploi exigent qu'ils puissent être déployés rapidement pour répondre aux besoins opérationnels d'urgence; ils peuvent en outre œuvrer au renforcement des capacités jusqu'à ce que le recrutement ordinaire puisse être mené à bien. Les intéressés sont recrutés selon les conditions d'emploi établies par leur organisation et sont déployés à des moments critiques pour soutenir l'action intégrée du système des Nations Unies sur le terrain. Nous avons appris que les capacités permanentes peuvent jouer un rôle critique dans la planification et les phases de démarrage d'une mission, assurant ainsi une transition harmonieuse entre la planification et l'exécution. Et le recours aux capacités existantes peut accélérer la distribution de dividendes de paix. L'équipe du Groupe de l'appui à la médiation et la Force de police permanente ont fait l'objet d'éloges pour le travail qu'elles ont accompli dans les domaines de la médiation et du déploiement des missions, respectivement. *Je recommande que nous nous inspirions des succès remportés par la Force permanente de police pour assurer, dès le départ, une approche coordonnée et holistique du renforcement de l'état de droit qui permette de déployer des capacités dans les domaines de la justice et de l'administration pénitentiaire avec la même célérité. J'ai l'intention de fournir davantage de détails à cet égard, compte tenu des dispositions pertinentes des résolutions 61/279 et 63/250 de l'Assemblée générale.* D'autres acteurs multilatéraux, notamment l'Union européenne et la Banque mondiale, ont établi ou sont en train de mettre au point des arrangements qui leur permettront de déployer rapidement des experts civils, ce qui contribuera à compléter les capacités permanentes des Nations Unies.

64. Les capacités de réserve comprennent les listes de candidats préapprouvés et susceptibles d'être déployés rapidement en tant que fonctionnaires d'une mission de l'Organisation des Nations Unies ou qu'agents d'autres organismes des Nations Unies, d'institutions financières internationales ou de partenaires extérieurs. Elles comprennent aussi les moyens de médiation et autres gardés « en réserve » ainsi que les capacités des États Membres prêtes à être déployées rapidement si nécessaire. Les listes d'experts sont un outil nécessaire pour le déploiement rapide de capacités civiles. Toutefois, l'expérience a montré que la tenue de telles listes nécessite un investissement important, en particulier si l'on veut assurer la qualité, l'étendue et la diversité des compétences, spécialement en provenance du Sud. De plus, les listes d'experts sont rarement interopérables et coordonnées et aucun point unique ne permet aux acteurs nationaux et des Nations Unies de transmettre des demandes ou d'obtenir des informations quant aux ressources disponibles. *Le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies travaillera avec les organisations qui tiennent des listes d'experts pour faciliter la mise au point de normes communes, de modules de formation et de principes directeurs propres à renforcer l'interopérabilité des listes dans chacun des domaines prioritaires typiques.*

65. Des capacités permanentes et de réserve déployables rapidement peuvent compléter des processus de recrutement et de gestion des ressources humaines efficaces mais elles ne les remplacent pas. Au sein du système des Nations Unies, nous avons la chance de disposer de personnels ayant des origines, des compétences et des connaissances très diverses et l'expérience de très nombreuses situations différentes. Toutefois, nos propres procédures entravent la mobilité du personnel à l'intérieur du système. Nous devons pouvoir faire appel à ce personnel beaucoup

plus facilement. *Je prie instamment les États Membres d'approuver les éléments restants de ma réforme des ressources humaines afin d'harmoniser les conditions d'emploi pour que, grâce à une mobilité interinstitutions avec rémunération et prestations compatibles, l'Organisation des Nations Unies puisse utiliser et renforcer sa communauté de praticiens de l'après-conflit et d'experts et favoriser le brassage d'idées et d'expériences entre les entités des Nations Unies concernées.*

66. L'appui international aux efforts initiaux de consolidation de la paix peut bénéficier du concours de personnels de régions voisines, de pays dont la situation socioéconomique, culturelle ou linguistique est similaire, ou de pays ayant connu une transition après un conflit. De par son envergure mondiale et sa présence dans de nombreux pays du Sud, l'Organisation des Nations Unies devrait être à même de mieux tirer parti de ses capacités à l'appui des efforts de consolidation de la paix. *Je suis en train d'orienter les activités de recrutement de l'Organisation des Nations Unies de manière à attirer du personnel du Sud ayant les qualifications voulues. Je vais également donner pour instructions aux présences des Nations Unies sur le terrain de recenser le personnel national qualifié pour inscription sur les listes et sélection éventuelle pour travailler dans des situations d'après conflit.*

67. Le programme des Volontaires des Nations Unies (VNU) fournit un appui précieux aux capacités civiles dans les situations d'après conflit dans un grand nombre de domaines, en faisant en particulier appel à du personnel de pays voisins. Conçu sur le principe du volontariat, le programme VNU déploie actuellement des Volontaires dans plus de 140 pays à l'appui des activités de paix et de développement des Nations Unies. *J'encourage les Volontaires des Nations Unies, en coopération avec les organismes compétents des Nations Unies, à donner la priorité au recensement des capacités civiles dans les domaines prioritaires traditionnels et à étudier la mise au point d'un programme spécial dans le cadre duquel des Volontaires des Nations Unies ayant les compétences et l'expérience voulues seraient déployés pour servir à court terme sur le terrain en qualité de volontaires de la consolidation de la paix.*

68. En dehors du système des Nations Unies, des efforts considérables ont été faits au plan international pour élargir les capacités civiles, mais principalement dans un petit nombre de pays occidentaux donateurs. Trop souvent, ces efforts ne tiennent pas compte les uns des autres, ne sont pas adéquatement reliés aux systèmes multilatéraux dans le cadre desquels s'inscrit la plus grande partie des interventions après un conflit et ne se préoccupent pas suffisamment de mobiliser les capacités au Sud, et notamment les femmes. *Il faut procéder à un examen afin d'analyser comment l'Organisation des Nations Unies et la communauté internationale peuvent contribuer à élargir et approfondir la réserve d'experts civils pour appuyer les besoins immédiats de développement des capacités des pays sortant d'un conflit, l'accent étant mis en particulier sur les domaines prioritaires identifiés dans le présent rapport. Pour avancer dans la réalisation de cet objectif, j'ai l'intention d'avoir de nouvelles discussions avec les États Membres.* Cet examen pourrait faire le bilan des capacités qui existent ou peuvent être créées au sein de l'Organisation des Nations Unies ainsi que de celles qui existent dans les organisations régionales et les États Membres, et les associer à la demande potentielle. Il pourrait aussi consister à étudier comment nous pouvons renforcer et améliorer l'interopérabilité entre les capacités des institutions multilatérales, des organisations régionales et des États Membres, en accordant une attention

particulière à la mobilisation des capacités du Sud, ainsi qu'à la possibilité d'établir des partenariats.

69. Le communauté internationale a reconnu à de nombreuses reprises la contribution que les experts civils du Sud peuvent apporter, mais l'investissement dans le renforcement de ces capacités a jusqu'ici été bien insuffisant. Certaines mesures importantes sont en train d'être prises en Afrique, notamment avec la création du Centre international de consolidation de la paix Kofi Annan, la création de la Liste africaine de réserve pour les missions humanitaires et de consolidation de la paix et l'ouverture récente du Centre de formation du Caire pour le règlement des conflits et le maintien de la paix en Afrique. Des mesures comparables ont été prises en Asie du Sud-Est avec le Forum régional de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, et dans le Pacifique, dans le cadre du Programme politique et de sécurité du Forum des îles du Pacifique. Pour traiter la question des experts civils de manière plus systématique, il faut appuyer davantage et renforcer les efforts déployés en Afrique et dans d'autres régions pour mettre en place des capacités régionales de gestion des crises.

70. Les organisations régionales et sous-régionales ont un rôle important à jouer dans le développement des capacités civiles susceptibles d'être déployées dans des pays sortant d'un conflit. Les commissions économiques régionales de l'Organisation des Nations Unies ont aussi un rôle important à jouer s'agissant de faciliter le recrutement d'individus qualifiés et de fournir un appui aux organisations régionales pour renforcer leurs capacités de gestion de crise. ***Je demande aux États Membres d'investir les ressources nécessaires et d'appuyer les organisations régionales dans leurs efforts visant à mobiliser des experts civils, en particulier des femmes, dans les pays du Sud.***

Collaboration avec la Banque mondiale

71. Une collaboration étroite entre l'Organisation des Nations Unies et la Banque mondiale est critique pour que l'action multilatérale soit efficace, outre qu'elle peut constituer une plate-forme facilitant l'intervention d'autres acteurs internationaux. Reconnaissant la nécessité d'un partenariat stratégique fort, le Président de la Banque mondiale et moi-même avons signé en octobre 2008 un accord-cadre de partenariat visant à renforcer la coopération entre nos organisations dans les situations de crise et d'après crise et à contribuer ainsi à une réaction internationale plus efficace et viable. ***Sur la base de cet accord, l'Organisation des Nations Unies et le Groupe de la Banque mondiale créeront un mécanisme spécifique de consultations régulières au niveau des secrétariats sur les pays en crise et sortant d'une crise d'intérêt commun. Le but de ce mécanisme de consultations sera d'améliorer la coordination stratégique et l'impact collectif des activités des Nations Unies et de la Banque mondiale.***

72. La Banque mondiale a de fortes capacités techniques dans plusieurs des domaines prioritaires récurrents, ce qui permet à son action de compléter utilement celle des Nations Unies. ***Dans des situations d'après conflit spécifiques, l'équipe de direction des Nations Unies devrait faire appel aux directeurs et gestionnaires de pays de la Banque mondiale pour qu'ils agissent d'emblée et leur donnent rapidement des avis techniques, le cas échéant, dans les domaines prioritaires où la Banque jouit d'un avantage comparatif.***

Financement

73. Une direction efficace, une stratégie commune et une capacité d'appui plus prévisible n'auront pas grande utilité si on ne dispose pas rapidement de ressources financières. Durant la phase humanitaire, les fonds arrivent rapidement, dans le cadre de procédures spéciales permettant de les débloquer d'urgence. Les ressources servant à financer la consolidation de la paix proviennent généralement des budgets de développement, avec des délais généralement longs séparant l'approbation des crédits du décaissement au niveau du pays. Il en résulte un hiatus entre le moment où le financement de l'aide humanitaire commence à diminuer et celui où l'aide au développement commence à arriver. L'objectif est de réduire ce hiatus de part et d'autre, en maintenant des niveaux suffisants de financement humanitaire durant la période immédiatement postérieure au conflit mais également en prépositionnant des fonds pour des activités immédiates et catalytiques et en mettant le financement du développement en œuvre plus tôt. Il nous faut aussi veiller à ce que les mécanismes utilisés à cette fin soient adaptés au caractère fluide et volatile des situations d'immédiat après-conflit, et qu'ils permettent aux fonds d'accompagner une stratégie cohérente.

74. Immédiatement après un conflit, l'aide humanitaire demeure nécessaire. En fait, les besoins humanitaires peuvent parfois augmenter au fur et à mesure que s'ouvre l'accès aux régions affectées et que les populations déplacées commencent à regagner leurs foyers. En période de conflit, des poches de paix demeurent dans lesquelles, outre les interventions vitales directes, on peut considérablement améliorer la vie des gens au moyen de mécanismes de protection provisoire des actifs humains et d'investissements dans les moyens de subsistance, en construisant des abris semi-permanents et des routes et en renforçant la gouvernance locale. Ces activités font partie de l'élément relèvement initial de l'intervention humanitaire. Elles constituent d'importants investissements dans les capacités nationales qui contribuent à jeter les fondements d'une intervention plus rapide lorsque le conflit prend fin. *Je prie instamment les donateurs de financer pleinement ces importantes activités de relèvement initial et de continuer d'appuyer l'aide humanitaire essentielle durant le conflit et la période d'après conflit.*

75. Au niveau multilatéral, plusieurs fonds ont été créés pour prépositionner des ressources pouvant être décaissées rapidement. Outre le rôle qu'il joue dans les pays inscrits à l'ordre du jour de la Commission de consolidation de la paix, le Fonds pour la consolidation de la paix peut être utilisé de deux manières pour catalyser les premières priorités et fournir des ressources entre le moment où les donateurs annoncent leurs contributions et celui où les fonds sont décaissés. Immédiatement après un conflit, un premier décaissement rapide de fonds pourrait être demandé par l'équipe de direction des Nations Unies dans le pays, en consultation étroite avec les autorités nationales, pour catalyser des activités concrètes, identifiées dans un cadre stratégique intégré établi à l'avance, ou son équivalent. Une deuxième allocation de fonds, plus importante, pourrait intervenir une fois qu'un cadre national de consolidation de la paix et de relèvement a été établi, pour catalyser les activités urgentes qui y sont identifiées et pallier tous retards des décaissements des donateurs. *J'ai proposé dans mon rapport sur le Fonds de consolidation de la paix à l'Assemblée générale (A/63/818) de réviser le mandat du Fonds afin que celui-ci puisse procéder à un premier déblocage de fonds, flexible, pour répondre aux besoins critiques de la consolidation de la paix, et à un second déblocage, catalytique, en attendant que d'autres ressources soient mobilisées. Je prendrai*

des mesures pour renforcer l'effet catalytique des activités du Fonds de consolidation de la paix sur les priorités de la consolidation de la paix et faire en sorte que les ressources du Fonds soient disponibles en temps voulu et utilisées de manière optimale.

76. Plusieurs autres mécanismes de décaissement rapide, comme le Fonds pour la consolidation de la paix et de l'État de la Banque mondiale, le Fonds d'affectation spéciale du Bureau de la prévention des crises et du relèvement du PNUD et l'Instrument de stabilité de la Commission européenne ont été conçus pour financer des activités de consolidation de la paix en attendant qu'un financement plus complet soit disponible. L'Opération prolongée de secours et de redressement du Programme alimentaire mondial est aussi dotée d'un outil de financement spécialement conçu pour répondre aux besoins de financement durant la transition. Une complémentarité entre ces instruments et le Fonds pour la consolidation de la paix est essentielle pour que ce dernier puisse remplir sa fonction de catalyseur.

77. Le Fonds pour la consolidation de la paix et les autres fonds prépositionnés de décaissement rapide ne suffiront pas à éliminer le hiatus. Les fonds réservés à un pays doivent intervenir plus tôt pour appuyer les priorités de la consolidation de la paix les premiers jours et les premiers mois. Mais les mécanismes de financement existants ne sont pas adaptés aux situations suivant immédiatement un conflit, qui nécessitent un degré considérable de rapidité, de souplesse et de tolérance du risque. J'attends avec intérêt, dans un proche avenir, les résultats des travaux actuellement menés par le Comité de l'aide au développement de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques pour réviser les procédures suivies par les donateurs afin que, dans les situations d'après conflit, des fonds puissent être libérés plus tôt, plus rapidement et avec une meilleure tolérance du risque. La transparence dans l'aide internationale est aussi essentielle pour promouvoir la confiance dans le processus de paix et renforcer l'obligation de résultat au profit des bénéficiaires et des intervenants nationaux. ***Je prie instamment les donateurs de faire preuve d'audace et d'imagination pour trouver des solutions consacrant des modalités de financement souples, rapides et prévisibles au profit des pays sortant d'un conflit.*** Les fonds devraient être suffisants et correspondre aux promesses faites, et ils devraient être mis à disposition en temps voulu pour remédier aux solutions de continuité dans le financement, notamment pour le relèvement initial, et éviter les doubles emplois. Le financement devrait aussi correspondre à l'ensemble limité de priorités définies dans le cadre d'une évaluation et de processus de planification communs, de manière que les mesures d'incitation financière orientent tous les acteurs dans la même direction. Comme ce problème perdure, il est temps que les États Membres prennent les mesures nécessaires pour remédier aux carences qu'ils ont identifiées dans les pratiques de financement. ***Je vais demander au Président du Groupe des Nations Unies pour le développement d'engager ce processus en collaboration étroite avec le Bureau d'appui à la consolidation de la paix et de veiller à ce que l'Organisation des Nations Unies et les autres partenaires multilatéraux clefs fournissent l'appui nécessaire pour que cette discussion aboutisse rapidement à une conclusion satisfaisante.***

78. La création rapide de fonds d'affectation spéciale multidonateurs et d'autres mécanismes de financement multilatéraux peut réduire le risque pour chacun des donateurs tout en améliorant la prévisibilité du financement pour les autorités nationales. L'expérience montre que lorsque des ressources sont acheminées au moyen de tels fonds, elles peuvent contribuer sensiblement à la prévisibilité et à la

cohérence et faciliter l'alignement en orientant les fonds sur un ensemble défini de priorités convenues. S'ils sont bien financés, les fonds d'affectation spéciale multidonateurs et autres fonds communs peuvent être l'élément moteur d'une approche stratégique commune. Par le passé, ces fonds ont eu à souffrir d'obstacles administratifs et juridiques qui réduisaient considérablement leur efficacité. Dans le cadre de l'Accord-cadre de partenariat entre l'Organisation des Nations Unies et la Banque mondiale, nous avons traité de la gestion des fonds d'affectation spéciale multidonateurs pour réduire les obstacles qui les empêchaient de fonctionner rapidement et sans à-coups. ***Outre que je demanderai aux donateurs de financer pleinement les opérations en cours au moyen des mécanismes existants, j'encouragerai la création de fonds d'affectation spéciale multidonateurs et autres mécanismes communs de financement dans les pays sortant d'un conflit, le cas échéant. J'encourage les donateurs à utiliser ces mécanismes dans toute la mesure possible.***

79. Il est vital de financer les besoins de relèvement initial des femmes pour autonomiser celles-ci et remédier aux déséquilibres historiques en matière de genre, ainsi qu'au déficit de financement des besoins des femmes et des filles. Il peut être très coûteux de négliger les besoins des femmes en matière de sécurité physique, contrôle des revenus et prise de décisions. ***La libération rapide de fonds au bénéfice des organisations et réseaux de femmes peut permettre aux voix des femmes de se faire entendre dans le cadre du processus de paix. Je veillerai à ce que les fonds gérés par l'Organisation des Nations Unies et en particulier les fonds d'affectation spéciale multidonateurs du Groupe des Nations Unies pour le développement pilotent un système lancé par le PNUD pour permettre aux décideurs de suivre les allocations liées au genre.***

VI. Rôle de la Commission de consolidation de la paix

80. La création fin 2005, par les résolutions 1645 (2005) du Conseil de sécurité et 60/180 de l'Assemblée générale, de la Commission de consolidation de la paix a constitué une étape majeure dans l'évolution de l'action de la communauté internationale en matière de consolidation de la paix. La Commission est à la fois en relation étroite avec trois des principaux organes de l'Organisation des Nations Unies (l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité et le Conseil économique et social) et unique dans sa composition : elle réunit non seulement sept membres de chacun de ces organes, mais aussi des États parmi ceux dont les contributions statutaires volontaires sont les plus importantes et parmi ceux qui mettent le plus de militaires et de membres de la police civile à la disposition des missions des Nations Unies. Dans la déclaration présidentielle du 20 mai 2008 par laquelle le Conseil de sécurité m'a prié d'établir le présent rapport, le Conseil s'est félicité de ce que faisait la Commission de consolidation de la paix en donnant des conseils sur la coordination des activités et des ressources au service de la consolidation de la paix au niveau international, et s'est déclaré partisan du renforcement du rôle de la Commission, du Fonds pour la consolidation de la paix et du Bureau d'appui à la consolidation de la paix.

81. Depuis moins de quatre ans que la Commission de consolidation de la paix existe, son engagement auprès des pays inscrits à son ordre du jour a continué à évoluer. S'il est encore trop tôt pour tirer des conclusions de son engagement limité au niveau des pays, la Sierra Leone et le Burundi offrent des enseignements utiles

susceptibles d'être appliqués à d'autres pays. Dans le même temps, les activités de la Commission ont montré qu'il fallait encore adapter ses mécanismes et méthodes de travail pour renforcer ses contributions à l'action globale de consolidation de la paix.

82. La Commission de consolidation de la paix a un rôle critique à jouer dans la défense et la promotion du programme défini dans le présent rapport. Une fois le conflit principal terminé, nombre des tâches critiques de consolidation de la paix doivent commencer. Ceci signifie aussi que le rôle de la Commission de consolidation de la paix s'étend à la période critique de l'immédiat après conflit envisagée dans le présent rapport. Plusieurs des principaux objectifs de la Commission, tels que définis au paragraphe 2 des résolutions qui l'ont créée, sont extrêmement pertinents durant cette période. Comme le soulignaient également ces résolutions, la principale fonction de la Commission est de fournir des avis au Conseil de sécurité, à la demande de celui-ci, s'agissant des situations d'après conflit inscrites à son ordre du jour (en particulier lorsqu'une opération de maintien de la paix des Nations Unies est présente sur le terrain). ***Le Conseil de sécurité devrait examiner plus activement comment les avis de la Commission peuvent contribuer à ses travaux durant la phase initiale de son examen des situations d'après conflit, par exemple en fournissant une perspective intégrée de la consolidation de la paix et des propositions précises quant à l'engagement du Conseil lui-même auprès du pays inscrit à son ordre du jour.*** Pour les pays inscrits à l'ordre du jour du Conseil de sécurité, les rôles respectifs du Conseil et de la Commission doivent être perçus comme complémentaires et en parallèle, comme l'envisageaient les résolutions ayant créé la Commission, et non comme successifs, d'une manière qui réduirait le rôle de la Commission durant les phases initiales lors desquelles sa contribution peut être précieuse.

83. ***La Commission de consolidation de la paix peut aussi souhaiter examiner comment elle pourrait renforcer encore son rôle consultatif en ce qui concerne les pays inscrits à son ordre du jour et un certain nombre de domaines envisagés dans le présent rapport, notamment :***

a) En concentrant et maintenant l'attention sur les priorités spécifiques de la consolidation de la paix;

b) En encourageant les acteurs concernés à allouer en temps voulu des ressources financières et humaines appropriées pour renforcer les capacités et institutions nationales dans les domaines prioritaires critiques;

c) En suivant les progrès de la mise en œuvre des stratégies de consolidation de la paix et cadres de relèvement nationaux élaborés par les acteurs nationaux et internationaux à l'issue d'une évaluation et de processus de planification communs; et en fournissant si nécessaire un appui politique;

d) En s'efforçant de renforcer la cohérence et les synergies entre les différentes entités du système des Nations Unies et les autres acteurs concernés.

84. ***À partir des débats en cours à l'Assemblée générale et au Conseil économique et social sur le financement du développement, la Commission de consolidation de la paix pourra aussi souhaiter travailler avec ces deux organes pour encourager un examen de l'efficacité de l'aide et des responsabilités mutuelles en mettant l'accent en particulier sur les difficultés de financement qui apparaissent à la fin d'un conflit. Plus précisément, la Commission pourrait :***

a) Promouvoir des approches novatrices pour mobiliser des ressources pour la consolidation de la paix, spécialement pour les pays qui ne retiennent pas suffisamment l'attention ou pour lesquels les fonds sont insuffisants;

b) Renforcer l'efficacité de l'aide et l'obligation de résultat des donateurs et des pays bénéficiaires du programme autour de priorités et pactes nationaux de consolidation de la paix;

c) Encourager les donateurs à fournir des fonds plus rapidement, avec davantage de souplesse et avec une meilleure tolérance du risque pour faire face aux problèmes et carences spécifiques de financement qui apparaissent lorsqu'un conflit prend fin.

85. Je compte aussi, en 2010, revoir les arrangements définis dans les résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité qui ont créé la Commission de la paix. En préparation de cet examen, je me félicite des travaux menés par la Commission de consolidation de la paix, avec l'appui du Bureau d'appui à la consolidation de la paix, pour évaluer ses méthodes et outils de travail actuels et proposer des approches plus novatrices et plus souples pour pouvoir intervenir et donner des avis dans les meilleures conditions dans les situations d'après conflit. Ces approches peuvent aller d'un engagement plus approfondi qu'il ne l'a été jusqu'ici à une attention moins marquée mais plus ciblée sur des domaines prioritaires spécifiques dans lesquels la Commission peut ajouter de la valeur d'une manière qui lui est exclusive. Dans tous les cas, la Commission devrait tirer parti en renforçant des processus existants d'élaboration des stratégies au niveau des pays, et veiller à ce que ses activités soient étroitement liées aux besoins et priorités spécifiques du pays concerné et guidées par ceux-ci. La composition unique et les configurations souples de la Commission devraient être considérées comme des facteurs importants aux fins de ces délibérations également.

86. Plus généralement, je prévois que l'examen qui doit avoir lieu en 2010 fournira aux États Membres, et en particulier aux membres de la Commission, l'occasion d'approfondir leur engagement auprès de la Commission et de faire davantage leurs l'agenda de celle-ci et les avis qu'elle fournit. La Commission ne peut réussir que si tous ses membres s'unissent pour maximiser son potentiel. Ils peuvent faire en sorte que la Commission joue un rôle clef en aidant les pays à parvenir à la paix et au développement durables, afin qu'il ne soit finalement plus nécessaire d'envoyer de grande mission de maintien de la paix dans aucun d'entre eux. Comme l'a montré le présent rapport, néanmoins, cet engagement doit commencer tôt et il doit être axé sur les principales priorités qui permettront finalement à cette transition de se produire.

VII. Conclusions et observations

87. Les défis envisagés dans le présent rapport ne sont pas nouveaux. Depuis plus d'une décennie, nous nous demandons comment amener la consolidation de la paix en amont et organiser une intervention plus rapide et plus efficace immédiatement après un conflit. Toutefois, du fait des contraintes qui affectent les ressources mondiales, et parce que ce sont les plus vulnérables qui supportent le gros du ralentissement économique, il est plus urgent que jamais de redoubler d'efforts pour faire en sorte que les ressources soient utilisées plus efficacement en favorisant des interventions plus cohérentes, plus efficaces et mieux ciblées.

88. Dans le présent rapport, je me suis concentré sur les deux premières années qui suivent un conflit parce que cette période présente des difficultés particulières et des carences persistantes, mais offre aussi des possibilités considérables. En satisfaisant aux aspirations de la population à la sécurité, en étayant le processus politique, en distribuant un dividende de paix et en renforçant les capacités nationales, nous contribuons à aider les acteurs nationaux dans les efforts qu'ils déploient pour mettre en route dès le départ une dynamique positive. Je tiens à souligner qu'il importe de mettre tôt l'accent sur le renforcement de capacités nationales, en veillant à ce qu'il fasse partie d'une stratégie d'entrée, et ne constitue pas seulement une base de sortie.

89. Étant donné l'impératif de prise en main des activités par les pays eux-mêmes et la fluidité des situations d'après conflit, la consolidation de la paix doit être ancrée au niveau national. Si l'appui et les indications du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale, du Conseil économique et social, de la Commission de consolidation de la paix, du Siège de l'Organisation des Nations Unies et des capitales des États Membres sont essentiels, c'est en grande partie les dirigeants sur le terrain, tant nationaux qu'internationaux, qui sont à même de faire en sorte que vision, stratégie et prise de décisions correspondent effectivement aux réalités d'une situation en évolution constante.

90. On compte de plus en plus sur l'Organisation des Nations Unies pour jouer un rôle directeur sur le terrain, en facilitant la collaboration entre acteurs internationaux et nationaux, et entre acteurs internationaux. J'ai défini un programme visant à renforcer la contribution de l'Organisation des Nations Unies à une intervention plus rapide et efficace durant la période immédiatement postérieure au conflit. Les éléments de ce programme comprennent un renforcement des équipes de direction sur le terrain et un appui à ces équipes, la promotion au plus tôt de la cohérence stratégique, le renforcement des capacités nationales dès le départ, l'amélioration de notre aptitude à fournir rapidement des moyens prévisibles, et un financement au sortir des conflits plus rapide, plus souple, plus important et tolérant mieux le risque. Chaque élément renforçant les autres, il nous faut pour réussir exécuter l'intégralité de ce programme.

91. L'Organisation des Nations Unies ne sera toujours que l'un des nombreux acteurs participant à l'action menée pour aider les pays sortant d'une guerre, et elle s'appuie donc sur des partenariats forts reposant sur un avantage comparatif clair. La Banque mondiale est un partenaire stratégique critique dans la période initiale de sortie d'un conflit. Je suis résolu à approfondir notre relation et à faire en sorte qu'elle puisse être opérationnalisée pour multiplier l'effet de multiplicateur de nos forces respectives. Il nous faut développer nos partenariats en gestation dans les domaines du maintien de la paix, de la consolidation de la paix et du développement pour promouvoir la participation des organisations régionales et sous-régionales à la consolidation de la paix.

92. L'exécution de ce programme constituera une étape critique de l'amélioration de l'appui international aux pays sortant d'un conflit. Ce programme représente le début et non la fin d'un processus. Je me félicite de prendre ces mesures au sein du système des Nations Unies. Je considère les États Membres comme des partenaires clés sans l'appui desquels ce programme ne peut être mené à bien.

93. Pour qu'il soit couronné de succès, certaines conditions politiques fondamentales doivent être réunies. Une volonté et un engagement politiques minimums des acteurs nationaux est une condition préalable de la consolidation de la paix. Un environnement régional propice à la transformation d'une dynamique de conflit en une situation politique et économique pacifique est essentiel. L'appui international est également fondamental et il exige que les États Membres mettent leur assistance et leur engagement au service d'une action cohérente et soutenue. Si ces conditions politiques fondamentales ne sont pas réunies, il sera difficile pour l'Organisation de promouvoir une intervention cohérente et efficace.

94. Il n'y a pas de solution rapide pour maintenir la paix et la rendre durable. Après un conflit, les acteurs nationaux sont confrontés à des défis politiques, sécuritaires et développementaux énormes. Mais si la communauté internationale, emmenée par le système des Nations Unies, est prête à réagir avec célérité, cohérence et efficacité, nous pouvons contribuer à améliorer les chances des acteurs nationaux de maintenir la paix et de poser les fondements d'un développement durable. Bien trop souvent, ce sont des hommes, des femmes et des enfants innocents qui paient le prix de la guerre. Nous ne pouvons leur demander de payer aussi le prix de la paix.
