



Assemblée générale

Distr. générale
3 août 1998
Français
Original: anglais

Cinquante-deuxième session
Point 118 de l'ordre du jour
Corps commun d'inspection

Coordination entre les organismes des Nations Unies dans le domaine de la consolidation de la paix

Note du Secrétaire général

Additif

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale les observations des membres du Comité administratif de coordination (CAC) sur le rapport du Corps commun d'inspection intitulé «Étude sur les possibilités de coordination au Siège et sur le terrain entre les organismes des Nations Unies dans le domaine de la consolidation de la paix» (JIU/REP/97/4).

Annexe

Observations du Secrétaire général et du Comité administratif de coordination sur le rapport du Corps commun d'inspection intitulé «Étude sur les possibilités de coordination au Siège et sur le terrain entre les organismes des Nations Unies dans le domaine de la consolidation de la paix»

I. Observations générales

1. Les membres du Comité administratif de coordination (CAC) attachent une grande importance au sujet de ce rapport qui traite de questions complexes liées à la coordination entre les organismes des Nations Unies dans le domaine de la consolidation de la paix après les conflits. Néanmoins, le rapport, publié en septembre 1997, ne semble pas avoir tenu compte des décisions et conclusions importantes auxquelles le Comité est parvenu en avril 1997 (et auxquelles il a été donné suite à sa session d'avril 1998) portant sur la coordination des capacités des organismes des Nations Unies dans le domaine de la consolidation de la paix, sur la base des travaux préparatoires détaillés effectués par le Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations et le Comité permanent interorganisations l'année précédente.

2. Le rapport indique brièvement que le Secrétaire général a fait du Département des affaires politiques l'organe chef de file pour toutes les opérations de consolidation de la paix des organismes des Nations Unies. Mais il ne rend pas compte de la suite qui a été donnée à la recommandation tendant à créer un cadre stratégique à l'échelle du système afin d'intervenir dans les situations de crise et de favoriser le relèvement. D'autre part, les mesures de réforme du Secrétaire général, qui comprennent la création, à l'ONU, de quatre comités exécutifs et d'un Conseil de direction et visent à assurer des échanges d'informations et la coordination des politiques au niveau de la direction des départements et programmes qui sont comptables au Secrétaire général, sont directement en rapport avec le renforcement de la coordination entre les organismes des Nations Unies. En coordonnant, tant au niveau des politiques qu'au niveau opérationnel, les activités des entités du Siège entre elles et entre ces dernières et le terrain, dans tous les domaines, y compris la consolidation de la paix, la nouvelle structure devrait améliorer considérablement la coordination à l'échelle du système.

3. Il semble également que l'analyse effectuée dans le rapport ne prenne pas suffisamment en compte le fait qu'au cours des dernières années, la façon dont les organismes des Nations Unies conçoivent leurs activités dans ce domaine a évolué : on est passé d'une succession de phases d'opérations linéaires et autonomes (rétablissement de la paix, maintien de la paix, consolidation de la paix après les conflits) à une approche plus intégrée des situations de crise fondée sur la complémentarité des opérations. En outre, le rapport n'accorde pas suffisamment d'attention à un acteur essentiel en matière de coordination, à savoir le pays lui-même. Même si les inspecteurs le reconnaissent explicitement, il en résulte que le rôle des organismes des Nations Unies dans la consolidation de la paix après les conflits – notamment dans les cas où il est demandé aux institutions spécialisées de prêter une assistance aux pays qui connaissent des situations d'urgence complexes ou un effondrement des structures décisionnaires – n'est décrit que de manière partielle.

4. De manière générale, les conclusions formulées par les inspecteurs ne tiennent pas suffisamment compte des efforts accomplis actuellement pour renforcer les mécanismes de coordination entre les organismes des Nations Unies. L'affirmation selon laquelle «il n'y a

en réalité aucun mécanisme efficace permettant de coordonner les activités de consolidation de la paix au niveau de l'élaboration des politiques, du Siège, des organismes et de l'ensemble du système» n'est pas étayée et ne prend pas en compte les importants mécanismes de coordination propres à chaque pays qui ont été créés et sont renforcés dans le cadre du Département des affaires politiques, des comités exécutifs, du Comité administratif de coordination et du Comité permanent interorganisations. En outre, lorsqu'ils affirment que le système des Nations Unies représente une «configuration fragmentaire d'organisations rivales», les inspecteurs ne s'appuient sur aucun fait concret en rapport avec les travaux du CAC ou du Comité permanent interorganisations ou avec l'expérience récente du Département des affaires politiques, qui vient d'être désigné comme organe de coordination pour la consolidation de la paix après les conflits. Les inspecteurs reconnaissent à juste titre que les activités de consolidation de la paix après les conflits sont de nature essentiellement politique, mais leur rapport dénote un certain décalage par rapport à la façon dont les membres du CAC envisagent actuellement cette question et ne reflète pas les progrès considérables qui ont été accomplis ces dernières années, tant au niveau des concepts qu'au niveau de l'expérience sur le terrain, dans le domaine de la consolidation de la paix.

5. Depuis la publication de l'Agenda pour la paix en juin 1992, le concept de consolidation de la paix a suscité de nombreux débats à l'ONU, à la fois dans les organes intergouvernementaux et au Secrétariat. On s'accorde maintenant généralement à reconnaître que l'on ne peut ni prévenir ni régler les conflits sans prendre des mesures efficaces pour s'attaquer aux facteurs sous-jacents qui pourraient conduire ou qui ont conduit à des hostilités. Il arrive que ces facteurs soient purement politiques ou militaires et puissent être combattus par des mesures du même ordre (par exemple, le règlement négocié d'un différend frontalier associé à la séparation des forces). Cependant, dans la plupart des cas, en particulier lorsqu'il s'agit de conflits internes, les causes peuvent être liées à des facteurs ethniques, économiques ou sociaux et à des politiques qui tiennent des pans entiers de la société à l'écart de la vie politique ou économique du pays. Il est souvent plus difficile de s'attaquer à ce type de cause qu'aux causes politico-militaires. Les membres du CAC reconnaissent qu'en pareil cas, le système des Nations Unies doit entreprendre un programme d'action intégré et coordonné, comprenant des volets politique, militaire, humanitaire, économique et social ainsi qu'un volet relatif aux droits de l'homme, afin de prévenir un conflit ou de le régler durablement. Un tel programme d'action nécessite une interaction étroite avec le(s) gouvernement(s) concerné(s) et les autres parties en cause ainsi qu'avec différents acteurs non gouvernementaux.

6. À sa session d'avril 1997, le CAC a étudié les moyens d'envisager la consolidation de la paix dans les pays où, outre les activités humanitaires et de développement, l'ONU exécute des programmes politiques, généralement prescrits par l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité, qui ont pour objectif principal la prévention, le contrôle ou le règlement d'un conflit. Le Comité a reconnu que dans la plupart des cas, la réalisation des objectifs politiques et la consolidation de la paix exigeaient que l'ensemble du système des Nations Unies accomplisse un effort intégré pour s'attaquer aux divers facteurs qui avaient provoqué ou menaçaient de provoquer un conflit. Dans cette optique, la consolidation de la paix ne se substitue pas aux activités humanitaires ou de développement en cours dans les pays qui sont menacés par une crise ou qui émergent d'une crise. Au contraire, elle tend à s'appuyer sur ces activités et à les réorienter ou à en introduire de nouvelles qui – outre leur valeur intrinsèque sur le plan humanitaire ou sur le plan du développement – sont justifiées sur le plan politique parce qu'elles réduisent les risques de conflit ou contribuent à créer des conditions plus favorables à la réconciliation, à la reconstruction et au relèvement. Les membres du Comité estiment qu'il est essentiel, dans de telles situations, de définir clairement les rôles respectifs des différents acteurs du système des Nations Unies, tant au Siège que sur le terrain.

II. Commentaires relatifs aux recommandations

Recommandation 1 :

Le cadre de coordination concernant la consolidation de la paix après les conflits doit notamment être englobant et cohérent, tout en étant suffisamment souple pour s'adapter aux spécificités de chaque situation. La meilleure méthode consistera donc à agir de manière ponctuelle en se fondant sur certains principes généralement convenus.

7. Les membres du Comité font observer que des progrès considérables ont été accomplis au cours des dernières années dans le renforcement de la coordination au sein de l'ONU, y compris au Secrétariat et dans les programmes et fonds des Nations Unies concernés, ainsi qu'entre l'ONU et les institutions spécialisées, y compris les institutions de Bretton Woods. Cette coordination, notamment avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, est désormais considérée comme allant de soi lorsqu'il s'agit de planifier et d'appuyer les activités de reconstruction et de relèvement après les conflits. La coordination interorganisations est nécessaire non seulement pour la reconstruction et le redressement économique mais aussi pour les aspects sécuritaires et politiques de la consolidation de la paix, tels que la démobilisation, le désarmement, la professionnalisation des forces de police et de sécurité, la réforme institutionnelle, l'amélioration de la gouvernance et de l'administration publique, la surveillance du respect des droits de l'homme, la réforme électorale, la redistribution des terres, etc. Le Comité joue un rôle dirigeant à cet égard.

8. Les membres du CAC considèrent que la tâche essentielle est de trouver les moyens de tirer le meilleur parti des diverses capacités du système des Nations Unies, qu'il s'agisse d'intervenir sur le plan politique ou humanitaire ou de s'attaquer aux causes profondes des conflits. Il s'agit d'intégrer les capacités analytiques du système, les moyens dont il dispose pour la médiation politique et l'action humanitaire et l'expérience qu'il a acquise en matière de coopération pour le développement et d'en faire une force cohérente, capable de consolider et de maintenir la paix.

9. À sa session d'avril 1997, le Comité a estimé que la consolidation de la paix, en tant qu'approche globale de la prévention et du règlement des crises, devait s'appuyer sur des actions intégrées et coordonnées visant à s'attaquer à toute combinaison de facteurs, politiques, militaires, humanitaires, environnementaux, économiques, sociaux, culturels, démographiques et relatifs aux droits de l'homme. L'objectif du système des Nations Unies à cet égard est de prévenir ou de régler les conflits de manière durable et de veiller à ce que le processus de développement durable et à long terme fonctionne de manière continue et, lorsqu'il a été interrompu, à ce qu'il soit relancé le plus rapidement possible.

10. Le Comité a souligné qu'en général on ne pouvait traiter séparément les facteurs politiques, humanitaires, économiques et sociaux et que la meilleure solution était d'entreprendre des actions intégrées et complémentaires. Les membres sont résolus à mobiliser, en temps utile et de manière coordonnée, les capacités d'intervention du système dans les situations de crise potentielles et effectives, compte tenu des spécificités de chaque cas. Ils partagent pleinement l'opinion des inspecteurs selon laquelle le cadre de coordination doit être englobant et cohérent mais ce cadre doit aussi prendre en compte le caractère spécifique des diverses situations qui peuvent se présenter après un conflit et donc être souple et adaptable. Néanmoins, cela ne signifie pas nécessairement qu'il suffise d'agir de manière ponctuelle, comme le recommandent les inspecteurs; en effet, pour être efficace, la répartition

des tâches entre les organismes des Nations Unies exige un certain degré de prévisibilité en ce qui concerne des modalités d'intervention et les mécanismes de coordination.

Recommandation 2 :

Afin de faciliter la tâche de l'ensemble des acteurs qui s'emploient de concert à élaborer un plan stratégique de relèvement, il convient de mettre en place un cadre de coordination dès le début de la planification de la reconstruction. Les États Membres, tels qu'ils sont représentés dans les divers organismes des Nations Unies, peuvent considérer que l'accord mettant fin à un conflit constitue une base appropriée pour élaborer et développer diverses mesures et actions propres à consolider la paix, pour établir un lien entre les opérations de maintien de la paix et les opérations de consolidation de la paix, et pour tracer les grandes lignes du cadre de coordination.

11. Cette recommandation est déjà mise en oeuvre par le biais du «cadre stratégique» et de l'élaboration, dans ce cadre, de stratégies spécifiques pour chaque pays représentant une approche intégrée, cohérente et unifiée de la planification des interventions dans les situations d'urgence et en vue de faciliter le relèvement.

12. Le cadre stratégique part du principe que la notion de continuité entre les secours d'urgence et les activités de développement ne constitue pas une base idéale pour établir la coordination interorganisations ni pour assurer l'efficacité et la durabilité de l'aide internationale. Le processus est fondé sur une approche globale et intégrée et vise à offrir un modèle conceptuel pour déterminer et analyser les principaux problèmes à résoudre dans une situation donnée, les classer par ordre de priorité et adopter des stratégies pour répondre aux besoins sur la base de principes et objectifs communs et en attribuant des rôles clairement définis et complémentaires aux différents organismes. Cette démarche bénéficie déjà d'un soutien solide de la part des organismes et des donateurs. Il reste à l'affiner soigneusement et à la mettre en pratique.

13. En facilitant l'évaluation conjointe des besoins et en proposant une approche de la reconstruction fondée sur des objectifs et principes communs, le cadre stratégique vise à assurer la transition entre les secours d'urgence et les activités de développement et à coordonner les stratégies politiques et les modalités d'assistance. Le processus devrait également permettre aux acteurs multilatéraux d'intégrer davantage l'objectif de la réconciliation dans leurs activités de reconstruction. Enfin, il devrait permettre de renforcer la complémentarité des rôles et activités des différents organismes. L'adoption d'une stratégie commune et d'objectifs et principes communs par tous les acteurs concernés devrait contribuer à faire en sorte que, dès les premiers stades de la planification, les activités obéissent à des priorités communes.

14. Le cadre stratégique est spécifiquement conçu pour les pays, relativement peu nombreux, où l'ONU est appelée à jouer un rôle dirigeant dans le règlement d'un conflit et la consolidation de la paix. Il définit les principes, les règles et les modalités de consultation sur lesquels doivent s'appuyer les activités d'aide internationale et les stratégies politiques afin de contribuer de manière complémentaire à la réconciliation et au relèvement. Certaines composantes du cadre stratégique peuvent également être appliquées à d'autres pays qui se relèvent d'une crise, quel que soit le stade auquel ils se trouvent.

15. Lorsqu'ils ont défini, à la première session ordinaire du CAC de 1997, les principaux éléments d'un cadre stratégique visant à faire face aux situations de crise et à faciliter le relèvement, les membres du Comité ont conclu que, pour être efficace, ce cadre devait engager tous les partenaires du système des Nations Unies, les autorités nationales et les autres intervenants locaux sur le plan humanitaire et sur le plan du développement. À ce propos, le Comité a souligné l'importance des partenariats : d'une part, les interventions de la

communauté internationale dans des situations de crise devraient associer plus étroitement les donateurs bilatéraux et multilatéraux et les organisations internationales et non gouvernementales et, d'autre part, elles devraient promouvoir des approches davantage axées sur la participation, afin de faire en sorte que les populations concernées contrôlent les processus de réconciliation et de relèvement.

16. Comme suite à la décision du Comité, le cadre stratégique est actuellement mis à l'essai en Afghanistan. Ce processus s'appuie sur la participation d'une large gamme de partenaires internationaux et fait appel, outre aux départements, fonds et programmes des Nations Unies compétents, aux institutions spécialisées intéressées, y compris aux institutions de Bretton Woods, aux États Membres et aux organisations non gouvernementales nationales et internationales, dont le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, tant au Siège que sur le terrain. Les résultats de cette collaboration ont été examinés, à des degrés différents, par plusieurs mécanismes, notamment les organes subsidiaires du CAC, le Comité permanent interorganisations et les comités exécutifs du Secrétaire général.

17. Le projet de cadre stratégique pour l'Afghanistan comporte deux volets distincts mais complémentaires : une stratégie politique pour la consolidation de la paix et un mécanisme de programmation commun pour l'aide internationale. La complémentarité de ces deux aspects est indispensable pour que les organismes des Nations Unies et l'ensemble de la communauté internationale obtiennent de meilleurs résultats dans le contexte de la crise afghane. De nouvelles modalités de collaboration sont actuellement à l'étude, tant au Siège que sur le terrain.

18. Au niveau du Siège, afin de coordonner au mieux les efforts de consolidation de la paix entrepris par le système des Nations Unies en réponse à la crise en Afghanistan, la Vice-Secrétaire générale préside actuellement un groupe de travail sur l'Afghanistan qui comprend les partenaires du système des Nations Unies concernés, sur les plans politique et opérationnel, notamment la Banque mondiale. Sur le terrain, afin de renforcer le contrôle interorganisations du cadre stratégique et des activités d'assistance en résultant, le Coordonnateur des Nations Unies pour les programmes d'assistance économique et humanitaire pour l'Afghanistan a pris la direction d'un comité de programmation pour l'Afghanistan qui comprend les représentants des organismes d'aide des Nations Unies, du Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire général, d'organisations non gouvernementales, des organes de coordination de certaines ONG, de la Banque mondiale, du Comité international de la Croix-Rouge et de donateurs internationaux. Le comité a pour mission de répartir clairement les tâches et de renforcer la coordination et les modalités opérationnelles. En vue de responsabiliser les intervenants et d'accroître la transparence, il sera créé un mécanisme de contrôle stratégique, qui fonctionnera de manière autonome ou devra rendre compte au comité. Cette entité devra procéder à une évaluation réaliste et fiable de l'impact de l'assistance internationale et des progrès accomplis dans la consolidation de la paix en Afghanistan.

19. Au printemps de 1998, les efforts déployés pour adopter une approche de l'assistance internationale à l'Afghanistan qui soit plus cohérente et fondée sur des principes ont permis de franchir une étape importante avec la publication, après que tous les intéressés sur le terrain eurent été amplement consultés, d'un document intitulé «Making a Reality of Principled Common Programming», qui examine les principales difficultés rencontrées dans la fourniture d'une assistance coordonnée à l'Afghanistan et les mécanismes institutionnels nationaux et régionaux que l'on pourrait créer immédiatement dans ce contexte. Ce document s'appuie sur les fondements posés par le cadre stratégique et sur les mécanismes existants en matière de coordination et de mobilisation des ressources, comme la procédure d'appel global. Le Groupe d'appui à l'Afghanistan, qui s'est réuni en mai 1998 à Londres, à la demande des donateurs, a pleinement appuyé cette démarche.

20. L'élaboration du projet de cadre stratégique pour l'Afghanistan a fourni un cadre conceptuel pour l'examen d'autres possibilités de collaboration par les partenaires nationaux et internationaux. Dans l'ensemble, la majorité des partenaires internationaux qui travaillent en Afghanistan ont conclu qu'il était souhaitable et possible d'adopter une approche plus cohérente, plus globale et davantage axée sur la participation. Ils sont convaincus que cet effort contribuera à renforcer l'efficacité des interventions dans les situations de crise.

21. La principale conclusion à laquelle l'établissement du cadre stratégique ait permis de parvenir jusqu'à présent est que les organismes des Nations Unies et leurs partenaires doivent s'employer avec détermination à renforcer la cohérence de l'appui fourni par le système. Le cadre stratégique part du principe selon lequel, pour être efficace, la consolidation de la paix exige de nouvelles approches et des modalités nouvelles et plus systématiques de collaboration au sein du système. Dans les prochains mois, tant au Siège que sur le terrain, les efforts se poursuivront afin d'affiner cette démarche et de mettre en place des mécanismes de consultation et de contrôle appropriés entre les partenaires nationaux et internationaux. À sa session d'avril 1998, le CAC a examiné les progrès accomplis dans la mise à l'essai du cadre stratégique et s'est félicité que le Secrétaire général ait décidé que la Vice-Secrétaire générale orienterait la poursuite de cette initiative.

Recommandation 3 :

Le Comité administratif de coordination devrait établir, aux fins d'adoption par l'Assemblée générale et les organes délibérants des institutions spécialisées, une déclaration sur la coordination des activités de consolidation de la paix dans laquelle, tout en reconnaissant que les organismes des Nations Unies devaient conserver leur indépendance, il serait affirmé que la primauté devait être donnée à l'autorité de l'Organisation des Nations Unies et que la coordination devait être renforcée afin de pouvoir utiliser au maximum les ressources disponibles et atteindre les objectifs fixés. Cette déclaration devrait en outre permettre :

- a) **D'arrêter une définition généralement acceptable de la coordination;**
- b) **D'établir des mandats et des directives clairement définis à l'intention des organismes des Nations Unies participant aux activités de consolidation de la paix;**
- c) **De recenser les organisations qui, tant au Siège que sur le terrain, dirigeront la coordination des domaines d'action concernant la consolidation de la paix;**
- d) **D'instaurer une coordination plus formelle et plus systématique entre les organismes des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods;**
- e) **De renforcer les organes de coordination existants tels que le CAC et ses organes subsidiaires et le Comité permanent interorganisations;**
- f) **De consolider et d'élargir les activités de coordination en cours en adoptant des orientations thématiques.**

22. Comme indiqué plus haut, le CAC, à sa première session ordinaire de 1997, a défini les grandes lignes de l'action à mener pour accroître l'efficacité des activités de consolidation de la paix et mieux les intégrer, et un certain nombre de mesures spécifiques de suivi sont actuellement adoptées sur la base du cadre stratégique. Il s'agit de mettre en oeuvre certaines des propositions formulées dans la recommandation 3, tendant notamment à reconnaître la spécificité des mandats des organismes des Nations Unies, à recenser les organisations devant jouer un rôle dirigeant au niveau des politiques, au niveau du Siège ou sur le terrain, et à continuer à favoriser la coordination entre les organismes des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods. Compte tenu des circonstances, il serait souhaitable d'attendre les résultats de la mise à l'essai du cadre stratégique et d'évaluer l'expérience acquise dans le renforce-

ment des mécanismes de coordination interorganisations avant d'examiner la proposition des inspecteurs selon laquelle le Comité devrait arrêter des modalités de coordination des activités de consolidation de la paix généralement acceptables aux fins d'adoption par l'Assemblée générale et les organes délibérants des institutions spécialisées des Nations Unies. Dans l'intervalle, les organes intergouvernementaux concernés sont tenus pleinement informés des progrès accomplis par le biais des rapports annuels du Comité.

Recommandation 4 :

Afin d'améliorer la coordination, les États Membres souhaiteront peut-être envisager la possibilité de considérer la consolidation de la paix comme une opération séparée et distincte – une «opération de consolidation de la paix» –, qui resterait toutefois étroitement liée et ferait suite à la phase de maintien de la paix.

23. Les membres du CAC jugent essentiel que le passage d'un conflit à la consolidation de la paix se fasse rapidement et sans heurts. Avant même la fin du conflit, il est nécessaire de déterminer avec précision les besoins les plus importants en termes de consolidation de la paix et les moyens d'y répondre. Après le déploiement d'une opération de maintien de la paix, il faudrait, en principe, planifier sans attendre l'aide à apporter à l'issue du conflit. Les diverses activités de consolidation de la paix devraient être définies clairement et de manière explicite et incorporées dans les mandats successifs de l'opération de maintien de la paix. Quand une opération de maintien de la paix arrive à son terme, son dernier mandat devrait contenir des recommandations spécifiques concernant le passage à la phase postérieure au conflit. Dans ce contexte, il faut savoir que les dernières phases d'une opération de maintien de la paix et les premières phases d'une opération de consolidation de la paix risquent de se chevaucher et qu'il n'est pas toujours possible de maintenir une séparation entre les deux activités, comme les inspecteurs le recommandent. Comme on peut le voir dans les opérations multidisciplinaires portant à la fois sur le maintien et la consolidation de la paix dès le début de leur déploiement, ces activités sont complémentaires et peuvent se renforcer mutuellement lorsqu'elles sont entreprises simultanément. La consolidation de la paix est, bien entendu, une notion d'application plus large que celle de maintien de la paix, qui est limitée aux pays où des «Casques bleus» ou d'autres forces de maintien de la paix sont déployés.

24. Les membres du Comité estiment eux aussi que les activités de consolidation de la paix après les conflits exigent, du fait de leur caractère pluridimensionnel, d'être bien coordonnées sur le terrain. À cette fin, le Secrétaire général a récemment renforcé l'autorité de ses représentants spéciaux sur le terrain. Au Libéria, par exemple, où la situation continue d'exiger un appui exceptionnel de la communauté internationale, le premier bureau d'appui des Nations Unies à la consolidation de la paix a été établi. Il a pour but de renforcer et d'harmoniser les activités menées par l'ONU aux fins de la consolidation de la paix à l'issue du conflit, tout en contribuant à mobiliser l'appui politique de la communauté internationale à la reconstruction et au relèvement du pays et en aidant les Libériens à promouvoir la réconciliation et le respect des droits de l'homme. Le Représentant spécial du Secrétaire général sera chargé d'assurer la cohérence de l'action entreprise par les organismes des Nations Unies. Le Coordonnateur résident des Nations Unies au Libéria sera son adjoint et continuera d'assurer la coordination opérationnelle des activités de développement menées par ces mêmes organismes. Il tiendra le Représentant spécial du Secrétaire général pleinement informé des activités ou initiatives pertinentes de l'ONU et veillera à la continuité des opérations une fois la tâche du Bureau accomplie. Comme indiqué dans le récent rapport du Secrétaire général sur les causes des conflits, la promotion d'une paix durable et le développement durable en Afrique (A/52/871-S/1998/318), il est à espérer que des structures analogues d'appui à la coordination seront mises en place dans d'autres situations.

Recommandation 5 :

Au niveau de l'élaboration des politiques

La consolidation de la paix étant essentiellement une composante des activités de développement, le rôle que joue le Conseil économique et social dans la coordination des politiques et activités de développement devrait être renforcé, conformément au Chapitre X de la Charte des Nations Unies.

Au niveau du siège des organismes

a) Les questions concernant la coordination des activités de consolidation de la paix devraient être régulièrement inscrites à l'ordre du jour des «conseils du cabinet» réunissant le Secrétaire général et les responsables des départements de l'Organisation;

b) Les secrétariats des autres organismes des Nations Unies devraient par ailleurs suivre l'exemple donné par le Secrétaire général et créer un département chargé au premier chef de coordonner les décisions fondamentales et stratégiques entre les organismes du système s'occupant de la consolidation de la paix.

Au niveau du système des Nations Unies

a) Afin de coordonner plus efficacement l'action des organismes des Nations Unies s'occupant de la consolidation de la paix, il conviendrait d'élargir le rôle du CAC en lui attribuant une fonction de coordonnateur permanent des activités du système des Nations Unies en matière de consolidation de la paix. Cette mesure devrait être mise en oeuvre dans le cadre des mécanismes de coordination existants;

b) Il conviendrait de renforcer le Comité permanent interorganisations pour lui permettre de jouer un plus grand rôle dans la coordination et l'intégration des activités des organismes des Nations Unies en matière de consolidation de la paix.

25. Dans le contexte de cette recommandation, les inspecteurs ont mis en lumière l'un des problèmes théoriques majeurs que pose la consolidation de la paix après les conflits. S'ils considèrent que «la consolidation de la paix est essentiellement une composante des activités de développement», au paragraphe 19 de leur rapport, ils en relèvent aussi «le caractère intrinsèquement politique». Les membres du Comité estiment que les deux observations sont valables. On souligne d'ailleurs à cet égard, dans le cadre stratégique en cours d'élaboration, la nécessité d'une interaction entre les perspectives de développement, les perspectives humanitaires et autres aspects connexes.

26. Il y a lieu de préciser le lien entre la consolidation de la paix et les programmes humanitaires et de développement menés par les organismes des Nations Unies; cette relation est actuellement examinée dans le contexte du processus relatif au cadre stratégique. La consolidation de la paix ne remplace pas ces programmes dans les pays qui sont menacés par un conflit ou viennent d'être le théâtre d'un conflit mais elle les complète en donnant lieu à des programmes qui, outre leur intérêt intrinsèquement humanitaire ou économique, présentent une valeur politique parce qu'ils réduisent les risques de conflit. Comme indiqué plus haut, on tente, dans le cadre stratégique en cours d'élaboration, de définir les rôles respectifs des divers acteurs au sein du système des Nations Unies dans ces situations, aussi bien au niveau des sièges que sur le terrain.

27. L'importance fondamentale de l'aspect politique de la consolidation de la paix après les conflits tient au fait que, dans le système des Nations Unies, c'est le Secrétaire général qui oriente et dirige les politiques. C'est à lui que le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale confient le mandat politique et c'est à lui qu'il revient d'exercer les principales fonctions politiques (bons offices, médiation, négociation, maintien de la paix, vérification). Sauf dans le cas d'opérations d'imposition de la paix, il exerce ces fonctions avec l'assentiment général des parties au conflit potentiel ou en cours. L'obligation d'impartialité à l'égard

des parties empêche d'établir un partenariat étroit avec les gouvernements concernés, partenariat qui est nécessairement recherché dans le cadre d'activités humanitaires ou de développement. Ce principe limite aussi la mesure dans laquelle le Secrétaire général peut déléguer les fonctions politiques aux organes et organismes des Nations Unies qui s'occupent de développement ou d'opérations humanitaires dans les pays concernés.

28. Dans chaque situation, il est donc essentiel de s'accorder sur les dispositions à prendre au niveau des sièges et sur le terrain pour que le Secrétaire général puisse exercer les fonctions politiques qui lui ont été confiées et faire en sorte que les programmes, les fonds et les organismes des Nations Unies opérant dans les pays concernés s'attachent de concert à atteindre le même but, conformément à leur mandat, à leur structure hiérarchique et aux accords de financement existants. C'est pour cette raison que le Secrétaire général a chargé le Département des affaires politiques de coordonner les activités de consolidation de la paix à l'issue de conflits menées par les organismes des Nations Unies.

29. Dans la décision 5 figurant dans son rapport intitulé «Rénover l'Organisation des Nations Unies : un programme de réformes» (A/51/950), le Secrétaire général déclare ce qui suit :

«Avec effet immédiat, le Département des affaires politiques, qui convoque le Comité exécutif pour la paix et la sécurité, assurera la convergence des efforts faits par les Nations Unies pour consolider la paix après un conflit. Le Comité exécutif pour la paix et la sécurité, en collaboration avec d'autres comités exécutifs, le cas échéant, sera responsable de la conception et de l'application des initiatives de consolidation de la paix après un conflit, notamment de la définition des objectifs, critères et directives opérationnelles relatifs à la consolidation de la paix après un conflit qu'appliqueront les organismes des Nations Unies.»

Cette décision du Secrétaire général donne donc effectivement suite aux recommandations 5 a) et b) relatives aux possibilités d'améliorer la coordination au niveau du Siège, formulées par les inspecteurs dans leur rapport.

30. Dans le rapport susmentionné sur la réforme, le Secrétaire général relève que le caractère pluridimensionnel de la consolidation de la paix à l'issue de conflits «suppose des mesures efficaces de coordination» (par. 120). À cette fin, précisément, le Département des affaires politiques, qui est chargé de convoquer le Comité exécutif pour la paix et la sécurité, fait office de chef de file et travaille en étroite collaboration avec le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, le Département des opérations de maintien de la paix, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le Programme des Nations Unies pour le développement et la Banque mondiale, en gardant à l'esprit qu'il importe de déterminer le moment où la consolidation de la paix doit faire place aux activités de reconstruction et de développement proprement dites. Des groupes de travail chargés d'initiatives spécifiques en matière de consolidation de la paix seront également créés pour veiller à la cohérence de l'action menée par les organismes des Nations Unies; c'est de façon pragmatique qu'on désignera à chaque occasion l'organisation qui en assurera la présidence. Dans chaque cas, l'organisme chef de file soutiendra et renforcera l'action de ces groupes de travail.

31. Pour désigner l'organisme chef de file des activités de consolidation de la paix à l'issue de conflits, le Secrétaire général part du principe qu'en général on ne peut traiter séparément les facteurs politiques, humanitaires, économiques et sociaux et que la meilleure solution est de les considérer comme étant caractérisés par une coordination dynamique et devant bénéficier d'une orientation et d'un appui politiques adéquats, étant donné que l'objectif primordial consiste à prévenir l'éclatement ou la reprise de conflits. Il faut donc faire en sorte

que les organismes des Nations Unies réagissent rapidement et de façon concertée aux crises et aux situations qui en découlent compte tenu des besoins particuliers de chaque pays, tout en respectant pleinement leur mandat, leur structure hiérarchique et les accords de financement existants. C'est dans cette perspective et compte tenu de la nécessité de redoubler d'efforts dans les pays où l'ONU exécute les programmes politiques prescrits par le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale que le Département des affaires politiques, dans l'exercice de ses fonctions d'organe chef de file en matière de consolidation de la paix et en sa qualité de convocateur et Président du Comité exécutif pour la paix et la sécurité, constituera, à l'intérieur du système, une structure d'appui au Secrétaire général pour les tâches suivantes :

a) Veiller à la compatibilité des actions et impératifs humanitaires, économiques, sociaux et de développement avec les stratégies politiques et sécuritaires visant à mettre un terme aux hostilités et à créer un environnement favorable à la réconciliation et au relèvement, et déterminer, en coordination avec les autres membres du Comité exécutif, à quel moment les organismes des Nations Unies doivent intervenir de concert pour consolider la paix dans une situation donnée;

b) Évaluer les systèmes et méthodes d'alerte rapide, de contrôle, de collecte, de recherche et de diffusion d'informations afin de réunir les données nécessaires pour fixer des normes, procéder à des analyses communes et prendre des décisions collectives;

c) Déterminer les actions multidisciplinaires qu'il convient de mener ponctuellement pour assurer la cohérence des arrangements pris par les partenaires internationaux, afin de concilier les activités à court terme et les objectifs à long terme, dont la réalisation favorise la création de sociétés justes, productives, stables et durables;

d) Évaluer l'impact politique des activités convenues et maintenir à l'examen, en consultation avec les programmes, fonds et organismes concernés, tout ajustement qui pourrait s'avérer nécessaires.

32. Il incombe au Secrétaire général, agissant par l'intermédiaire du Département des affaires politiques, de tenir le système des Nations Unies informé des opérations de paix des Nations Unies, surtout lorsqu'il s'avère que d'autres organes de l'ONU devront intervenir, dans le cadre de leur mandat, pour que ces opérations puissent atteindre leurs objectifs politiques. Il convient, dans ce contexte, de garder à l'esprit la distinction entre coordination des politiques et coordination des activités de fond.

33. Cette distinction revêt une importance particulière en ce qui concerne la proposition des inspecteurs tendant à inclure dans le rôle du CAC la coordination des activités de consolidation de la paix menées à l'issue de conflits. Cette proposition concorde pleinement avec l'intérêt particulier que le Comité et ses organes subsidiaires ont accordé récemment à ces questions. Il faudrait toutefois l'envisager et la définir dans le cadre des efforts en cours visant à rationaliser et à améliorer le fonctionnement du mécanisme du CAC. En effet, ni le Comité ni les entités subsidiaires ne sont organisés, en termes de calendrier ou de participation, pour gérer la coordination sur le terrain en permanence. La réforme du Comité visait en grande partie à en renforcer le rôle dans l'élaboration de cadres directifs et de principes d'action pour les organismes des Nations Unies. C'est à ce niveau que le Comité continuera de faire porter ses efforts pour contribuer à la coordination des activités liées à la consolidation de la paix à l'issue de conflits.

34. S'agissant du rôle du Conseil économique et social, on notera que l'examen du rapport du Secrétaire général sur l'examen triennal des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies figurera à l'ordre du jour du Conseil et de l'Assemblée générale cette année. Conformément à la résolution 50/120 de l'Assemblée générale, ce rapport

comprendra une section relative aux liens entre les secours, le relèvement et le développement. La décision d'inclure un volet humanitaire dans le programme de travail du Conseil est aussi très importante dans ce contexte. À la session de fond de 1998, le débat ayant trait à cet aspect portera sur la coordination; ses résultats devraient contribuer à définir le rôle du Conseil dans les activités de consolidation de la paix.

35. En ce qui concerne le Comité permanent interorganisations, on notera qu'il compte des membres extérieurs au système des Nations Unies comme le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, l'Organisation pour les migrations internationales (OMI) et des organes représentatifs d'ONG. Son mandat ne peut être modifié que par décision de l'Assemblée générale. Le Secrétaire général et les membres du CAC considèrent que le mandat actuel du Comité permanent lui permet aussi bien de s'occuper des situations d'urgence complexes que de la coordination des aspects humanitaires des situations consécutives à un conflit.

Recommandation 6 :

Vu le rôle de plus en plus important joué par les institutions de Bretton Woods dans les activités de consolidation de la paix après les conflits, les organismes des Nations Unies devraient établir des liens formels de coordination avec ces institutions financières afin d'assurer leur participation à la planification du relèvement des pays, de même qu'une relation durable et coordonnée tout au long de la période de reconstruction. Ces liens ne devraient pas entraîner la mise en place de nouvelles structures.

36. Les inspecteurs consacrent à juste titre une part importante de leur étude au rôle des institutions de Bretton Woods dans la consolidation de la paix après les conflits, bien que l'établissement de liens de «coordination» préconisé dans cette recommandation semblait en contradiction avec l'action «ponctuelle» proposée. Il convient de rappeler que la Banque mondiale et le FMI sont membres du CAC. En 1996 et 1997, le Groupe de travail sur le relèvement à l'issue de conflits du Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations a associé les institutions de Bretton Woods à ses travaux, compte tenu du fait que toutes les parties concernées ont jugé cette participation utile et mutuellement avantageuse. De même, le Groupe consultatif sur l'application du cadre stratégique dans les pays en crise, créé par le Secrétaire général et présidé par le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques – chargé à ce titre de convoquer le Comité exécutif pour la paix et la sécurité – comprend les personnes chargées de convoquer le Groupe des Nations Unies pour le développement et le Comité exécutif pour les affaires humanitaires, ainsi que de représentants du Département des opérations de maintien de la paix et de la Banque mondiale. Les travaux réalisés et en cours reposent à la fois sur la recommandation 1 et la recommandation 6.

37. Les membres du Comité estiment qu'il faudrait, dans la mesure du possible, que les organismes des Nations Unies établissent des arrangements effectifs avec les institutions de Bretton Woods, de manière que ces dernières les prennent en considération dès le début des phases de planification et de reconstruction qu'elles financent. De plus, les accords ou arrangements qui seraient conclus avec la Banque mondiale et le FMI en vue de coordonner les activités de développement pourraient être élargis pour inclure les activités de consolidation de la paix.

38. Il convient aussi de noter que, ces dernières années, le système des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods ont déployé des efforts énergiques pour renforcer leur coopération dès le début des situations d'après conflit. On peut en donner pour exemple le Guatemala, où la recommandation susmentionnée a été pleinement appliquée. Il est à regretter

toutefois que le rapport décrive les activités du FMI et de la Banque mondiale en regroupant les deux organisations sous l'expression «Institutions de Bretton Woods», car chacune joue un rôle distinct dans l'assistance fournie aux pays qui sortent de conflits. Bien souvent, d'ailleurs, cette expression ne vise pas le Fonds. Bien que les deux institutions travaillent en étroite collaboration, il faut souligner que le principal domaine de responsabilité et de compétence du FMI porte sur les politiques macroéconomiques et que, lorsqu'une institution de Bretton Woods prend la direction d'activités de consolidation de la paix à l'issue d'un conflit, il s'agit généralement de la Banque mondiale.

III. Conclusion

39. Les membres du Comité remercient les inspecteurs d'avoir souligné l'importance d'une bonne coordination entre les organismes des Nations Unies associés aux activités de consolidation de la paix à l'issue d'un conflit et la nécessité d'établir une direction énergique pour ces activités. L'utilité du rapport aurait cependant été considérablement améliorée si les inspecteurs avaient davantage tenu compte des nouvelles orientations des politiques et programmes et des réformes structurelles et administratives introduites dans le système des Nations Unies, et s'il s'était appuyé sur une définition plus actuelle des questions à l'examen, telles qu'elles sont généralement appréhendées au niveau interorganisations. Cela aurait renforcé la contribution du rapport aux efforts que font le Secrétaire général et le Comité pour améliorer la coordination dans le domaine de la consolidation de la paix à l'issue d'un conflit, domaine en pleine évolution.

40. Comme indiqué précédemment, à sa session d'avril 1997, le CAC est convenu qu'il devrait y avoir accord sur les dispositions à prendre au niveau des sièges et sur le terrain pour que le Secrétaire général puisse émettre des directives à l'échelle du système et s'assurer que les programmes, les fonds et les organes des Nations Unies opérant dans les pays concernés coordonnent leurs efforts afin d'atteindre le même objectif, conformément à leur mandat, à leur structure hiérarchique et aux accords de financement existants. À cet égard, le Comité a conclu que les dispositions en question devraient viser les objectifs suivants :

a) Veiller à ce que les programmes, les fonds et les organes concernés des Nations Unies soient informés des mesures prises par le Secrétaire général en vertu de son mandat politique et invités à lui fournir les renseignements et évaluations nécessaires à l'exécution de ce mandat;

b) Les informer, le cas échéant, que, de l'avis du Secrétaire général, leurs activités devraient être harmonisées avec la stratégie politique d'ensemble;

c) Sur la base des conseils spécialisés des responsables des programmes, des fonds et des organes appropriés, déterminer les activités de consolidation de la paix que ceux-ci pourraient entreprendre pour appuyer l'effort politique du Secrétaire général, en conformité avec leur mandat, leur structure hiérarchique et les accords de financement existants;

d) Évaluer l'impact politique des activités convenues et maintenir à l'examen tous ajustements qui pourraient être nécessaires, en consultation avec les programmes, les fonds et les organes concernés.

41. Les membres du Comité notent qu'avec la participation accrue de l'ONU aux opérations de paix sur le terrain, au cours des dernières années, des pratiques et des procédures ont été mises au point, qui contribuent à la consolidation de la paix. Ils estiment que les dispositions envisagées plus haut, si elles sont appréhendées correctement et acceptées, permettront de

mettre au point des pratiques efficaces en matière de coordination et d'affiner celles qui sont en vigueur, dans le contexte du cadre stratégique en cours d'élaboration.
