

**Assemblée générale
Conseil de sécurité**

Distr. générale
19 août 2011
Français
Original : anglais

Assemblée générale
Soixante-sixième session
Point 123 a) de l'ordre du jour provisoire*
Renforcement du système des Nations Unies

Conseil de sécurité
Soixante-septième année

**Moyens civils à mobiliser dans les situations postérieures
à un conflit****Rapport du Secrétaire général***Résumé*

Les pays sortant d'un conflit font généralement face à toute une gamme de besoins urgents pour pouvoir instaurer et maintenir la paix, mais ils manquent souvent cruellement des moyens nécessaires pour répondre rapidement et efficacement aux besoins prioritaires. La communauté internationale a pris conscience de ce problème et de nombreux acteurs bilatéraux et multilatéraux ont pris des mesures pour améliorer l'appui aux pays touchés par un conflit. Ces efforts individuels n'ont toutefois pas réussi à créer un mécanisme fiable et efficace permettant aux pays d'obtenir l'assistance voulue. L'Organisation des Nations Unies connaît toujours des difficultés pour recruter et déployer des experts des affaires civiles et pour élargir et approfondir les compétences des acteurs nationaux. En mars 2010, j'ai nommé un Groupe consultatif de haut niveau présidé par l'ancien Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, Jean-Marie Guéhenno, afin d'entreprendre un examen indépendant des moyens civils à mobiliser au lendemain d'un conflit en vue de formuler des propositions concrètes et pratiques propres à renforcer l'appui civil à la paix et au développement durables.

Les États Membres ont été saisis en février 2011 du rapport du Groupe consultatif de haut niveau (A/65/747-S/2011/85). Ce rapport a une très large portée et formule un certain nombre de recommandations intéressant les États Membres, les organisations régionales, la société civile et l'Organisation des Nations Unies. Conscient des dimensions de ce texte, j'ai établi un Comité de pilotage, présidé par Susana Malcorra, Secrétaire générale adjointe à l'appui aux missions, afin de donner un suivi coordonné au rapport.

* A/66/150.



Le présent rapport constitue la première réaction de l'ONU devant l'examen indépendant des moyens civils à mobiliser au lendemain d'un conflit. Son point de départ est constitué par le système actuel des Nations Unies et les procédures et pratiques qui relèvent de mes fonctions de Secrétaire général afin de renforcer l'appui fourni par l'Organisation aux pays sortant d'un conflit. Mettre de l'ordre chez soi est une condition nécessaire pour faire participer effectivement les États Membres, les organisations régionales, les partenaires de la société civile et, avant tout, les pays qui sollicitent notre aide. Toutefois, cela n'est pas suffisant pour améliorer l'appui civil international. Nous avons tous l'obligation de réexaminer nos propres efforts, ainsi que nos partenariats, à l'appui des communautés et des peuples qui ont souffert de violences et de privations. Ultérieurement, je mettrai l'accent sur le rôle que d'autres acteurs doivent jouer et sur les partenariats qu'il nous faut mettre en place pour pouvoir renforcer collectivement la qualité et l'efficacité de l'appui civil après un conflit.

Le présent rapport dégage un ensemble de mesures prioritaires concrètes et d'échéanciers que l'Organisation devra adopter au cours des 12 mois à venir afin d'améliorer son action dans le domaine civil et de devenir un partenaire plus efficace. Ces mesures consistent à :

- a) Définir des lignes directrices afin de mieux utiliser et développer les moyens nationaux, ainsi que des orientations visant à ce que les règles de passation des marchés n'excluent pas les fournisseurs locaux;
- b) Renforcer l'orientation stratégique des nouveaux processus de planification;
- c) Entreprendre un examen des moyens permettant de structurer et de déployer des experts de la problématique hommes-femmes;
- d) Consulter les États Membres et les organisations régionales sur les moyens de renforcer les partenariats afin que nous utilisions au mieux leurs capacités;
- e) Établir une plate-forme en ligne afin de faire connaître les besoins civils et les capacités disponibles et de mieux connecter les gouvernements, l'ONU et les prestataires extérieurs;
- f) Étudier les modalités permettant d'amplifier le déploiement de personnel fourni par les gouvernements ou autres entités;
- g) Définir avec précision les domaines qui manquent cruellement de moyens et faire en sorte que les points de contact désignés des Nations Unies se mettent en rapport avec les partenaires extérieurs pour résoudre les problèmes;
- h) Mettre au point, au Secrétariat de l'ONU, un modèle pour les situations d'urgence afin de pouvoir réagir efficacement lorsqu'un déploiement rapide est requis;
- i) Faire en sorte que les cadres dirigeants de l'Organisation sur le terrain fassent preuve sur le plan opérationnel et financier de la marge de manœuvre qui leur a été attribuée pour remplir leur mandat;
- j) Appliquer le principe de l'avantage comparatif dans l'exercice de leur mandat;

k) Piloter l'application de ces mesures sur le terrain, par exemple en mobilisant les compétences nationales et régionales et en examinant la possibilité de passer des marchés locaux au Soudan du Sud.

Avant tout, le présent rapport indique clairement qu'une paix viable est une paix nationale. Des solutions ou des compétences imposées de l'extérieur ne sauraient remplacer la prise en main de leur sort par les pays eux-mêmes, leurs communautés nationales, leurs dirigeants et leurs institutions et les moyens à mobiliser pour parvenir au succès. Ce point de départ doit être notre objectif final.

I. Introduction

1. Les efforts entrepris au niveau national pour instaurer et consolider la paix après un conflit doivent être appuyés par des moyens civils efficaces et utilisés en temps voulu. Comme je l'ai souligné dans mon rapport sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit (A/63/881-S/2009/304), il nous faut saisir l'occasion qui s'offre souvent au sortir d'un conflit pour asseoir la base de la sécurité, encourager la distribution des dividendes de la paix, renforcer la confiance dans le processus politique et étoffer les principaux moyens dont dispose le pays pour piloter les efforts de consolidation de la paix et jeter les fondations d'un développement durable.

2. Afin de relever ce défi, la communauté internationale, en particulier l'Organisation des Nations Unies, doit assurer plus rapidement et plus efficacement les moyens civils spécialisés nécessaires, à savoir les qualifications et les compétences requises pour appuyer les secteurs nationaux qui s'emploient à rétablir l'état de droit, revitaliser l'économie, restaurer les services essentiels à la population et développer les capacités permettant de pérenniser ces avantages. Le risque de reprise des hostilités durant les premières années de paix est élevé. L'instabilité et le conflit débordent les frontières et déstabilisent les pays voisins. Des liens solides existent entre la sécurité, la paix et le développement; les pays touchés par un conflit sont les plus éloignés des objectifs du Millénaire pour le développement. La paix et le développement durables exigent que nous investissions dès le départ dans les moyens civils appropriés.

3. C'est devant de tels impératifs que j'ai demandé que soit fait un examen pour analyser les moyens d'élargir et d'approfondir les compétences civiles nécessaires pour appuyer les besoins des pays sortant d'un conflit en ce qui concerne le développement des capacités. En mars 2010, j'ai constitué un Groupe consultatif de haut niveau, présidé par l'ancien Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, Jean-Marie Guéhenno, pour effectuer un examen indépendant. Le Groupe a consulté les entités du système des Nations Unies, au Siège et à l'extérieur, les États Membres, la Commission de consolidation de la paix, les organisations régionales, la société civile et les milieux universitaires. J'ai présenté son rapport (A/65/747-S/2011/85) au Président de l'Assemblée générale et au Président du Conseil de sécurité le 22 février 2011. J'ai ensuite nommé un Comité de pilotage, composé de représentants d'entités du système des Nations Unies, afin d'examiner comment assurer l'application des recommandations du Groupe consultatif de haut niveau.

4. Le rapport du Groupe consultatif de haut niveau repose sur certains principes fondamentaux : des moyens civils renforcés sont essentiels pour instaurer une paix durable; les moyens nationaux dont disposent en puissance les pays touchés par un conflit doivent être renforcés; l'appui international doit répondre à la demande et ne doit pas dépendre de l'offre; le soutien de l'Organisation des Nations Unies doit être plus réceptif, plus souple et financièrement plus rationnel. J'ai été encouragé par le fait que les États Membres ont largement donné leur aval à ces principes, à l'accent mis dans le rapport sur une démarche déterminée par la demande, à l'importance accordée au terrain et à nombre des recommandations formulées.

5. Je partage l'opinion du Groupe consultatif de haut niveau selon laquelle la solution des problèmes consiste à élaborer des partenariats plus solides avec les

acteurs extérieurs, à augmenter l'offre de moyens spécialisés en identifiant et en déployant mieux ceux qui sont disponibles, en particulier dans les pays du Sud et parmi la population féminine, à élaborer une méthode plus efficace de travail en commun au sein du système des Nations Unies, et à développer une culture de la gestion et des pratiques d'action permettant à mes collaborateurs de haut niveau de répondre rapidement et efficacement à l'évolution des réalités de terrain. L'accent mis par le Groupe consultatif de haut niveau sur la réalisation de ces objectifs, tout en utilisant mieux les systèmes déjà en place, correspond à la démarche que j'ai définie pour renforcer la responsabilité, la transparence, l'efficacité et la rationalité financière de l'action de l'Organisation.

6. Lors de mon second mandat, j'ai l'intention de définir des mesures prioritaires qui renforceront l'efficacité et la viabilité financière de l'Organisation, notamment grâce à mon programme de gestion du changement. Un élément capital de ce programme consistera à mettre en œuvre le présent rapport sur les moyens civils. Nombre d'initiatives actuelles des Nations Unies (telles que mon programme d'action sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit, la stratégie mondiale d'appui sur le terrain, le cadre stratégique concernant les femmes, la paix et la sécurité, nos efforts de cohérence à l'échelle du système et mon rapport sur la diplomatie préventive) ont la possibilité d'améliorer le déploiement des moyens civils, même si tel n'est pas leur objectif premier. Il en va de même des initiatives élaborées avec nos partenaires, tels que la Banque mondiale et son *Rapport sur le développement dans le monde 2011*, le partenariat entre l'ONU et la Commission européenne sur les ressources naturelles, les conflits et la consolidation de la paix, et le Dialogue international sur la consolidation de la paix et l'édification de l'État.

7. Je précise dans le présent rapport comment l'Organisation devrait donner suite à celui du Groupe consultatif de haut niveau : quelles mesures l'Organisation elle-même devrait prendre pour améliorer la qualité, la rapidité et l'efficacité de l'appui civil aux pays touchés par un conflit et ce qu'elle devrait faire en partenariat avec d'autres entités. J'ai établi une feuille de route pour que les mesures prises suivent trois grands axes : renforcer les moyens nationaux et la prise en main de leur sort par les pays eux-mêmes au lendemain d'un conflit; établir des partenariats extérieurs et apporter au système des Nations Unies les modifications nécessaires pour fournir les ressources voulues aux moyens civils à mobiliser; assurer à l'Organisation la faculté d'adaptation requise pour répondre rapidement aux situations imprévisibles qui surgissent après un conflit.

8. J'envisage à cet égard différentes catégories d'intervention. En premier lieu, les priorités concernant les mesures à prendre dès le départ : ces initiatives relèvent de ma propre autorité ou de celle des chefs de secrétariat des entités des Nations Unies qui offrent les meilleures chances d'impact sur le terrain. J'indique dans le présent rapport comment j'ai l'intention d'agir dans ce domaine à brève échéance. En deuxième lieu, les idées qui nécessitent une réflexion plus grande avant d'être exploitées. Certaines entrent dans le cadre du système des Nations Unies, d'autres relèvent des États Membres et autres parties prenantes; à un stade ultérieur, j'exposerai ces idées aux États Membres de manière plus détaillée. En troisième et dernier lieu, je mentionnerai les questions qui sont déjà examinées au titre d'autres réformes au sein de l'Organisation. La plupart d'entre elles devraient continuer à faire l'objet de ces processus, tout en ne perdant rien de leur importance pour le renforcement des moyens civils.

9. La plus grande partie de mon programme sera applicable aux diverses interventions de l'Organisation au lendemain d'un conflit. Lorsque les besoins humanitaires persistent parallèlement au début de la programmation du relèvement et du développement, l'action humanitaire continuera d'être guidée par les principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance.

II. Moyens nationaux

10. Les collectivités qui sortent d'un conflit font souvent face à une pénurie critique de moyens pour assurer une paix durable. Comme je l'ai souligné dans mes rapports sur la consolidation de la paix au lendemain même d'un conflit et sur la participation des femmes à la consolidation de la paix (A/65/354-S/2010/466), et comme l'ont aussi fait observer le Conseil de sécurité et la Commission de consolidation de la paix, il convient, au sortir d'un conflit, de déterminer, de renforcer et d'employer prioritairement les moyens nationaux. Cet impératif contribuera à aider les pays à prendre leur sort en main, condition essentielle pour parvenir à une paix et à un développement durables.

11. Il ne s'agit pas d'une opération technique. Le soutien à apporter aux institutions nationales après un conflit est une entreprise politique dont les risques sont élevés. Cet appui dépasse, d'une part, les gouvernements pour mettre en jeu la société civile et le secteur privé et, d'autre part, les institutions nationales pour atteindre les niveaux sous-nationaux, locaux et communautaires. Des tensions apparaissent entre la nécessité impérative de commencer dès le premier jour à développer les moyens nationaux, d'un côté, et, de l'autre, la distribution des premiers fruits de la paix tels que le rétablissement des services essentiels.

12. Néanmoins, le développement des capacités est un processus qui doit être entamé dès l'entrée en jeu de la communauté internationale, et c'est là un problème auquel doivent faire face l'Organisation des Nations Unies et tous les acteurs internationaux. Il est impératif à cet égard d'évaluer les capacités, de les renforcer – notamment par des activités spécifiques de formation et d'encadrement –, de les employer et d'assurer leur viabilité. On peut citer de nombreux exemples dans lesquels l'Organisation a suivi cette voie, mais il n'en reste pas moins qu'une démarche plus systématique s'impose. Au sein des Nations Unies, j'ai demandé au Groupe de travail interinstitutions sur le renforcement des capacités, présidé par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), d'élaborer d'ici à 2012 des principes et des orientations de base afin de mieux utiliser et renforcer les moyens nationaux après un conflit, ainsi que des plans pour établir des outils concrets devant permettre aux équipes sur le terrain d'effectuer des évaluations, de concevoir des stratégies et de suivre les résultats. Ces outils devraient aussi servir à cibler des communautés spécifiques, notamment les femmes et les jeunes.

13. Il convient de ne pas négliger un autre aspect important, à savoir la nécessité d'éviter tout effet négatif sur le développement des moyens nationaux, par exemple l'exode des élites locales vers les organisations internationales et bilatérales. Afin d'encourager la cohérence des efforts internationaux, l'Organisation collaborera avec la Banque mondiale et entretiendra un dialogue avec les États Membres intéressés. Nous ne parviendrons au succès que si tous les principaux acteurs internationaux s'attachent de concert à développer les capacités nationales.

14. Il est tout aussi important pour les stratégies de renforcement des capacités d'accorder davantage d'attention au niveau sous-national où les résultats sont souvent plus visibles et plus importants pour la population et permettent de catalyser les efforts à l'échelon national. Cet élément est capital durant les périodes de transition où l'incapacité de l'État d'exercer ses fonctions essentielles peut nuire à sa légitimité et à sa crédibilité et mettre en danger la consolidation de la paix.

15. Tout en devant viser à maximiser dès le départ l'utilisation des moyens nationaux, les capacités internationales sont dans certains cas nécessaires pour obtenir les compétences techniques voulues. Par ailleurs, elles peuvent être nécessaires pour garantir l'impartialité, la neutralité ou la sécurité, ou lorsqu'un conflit prolongé a affaibli les systèmes de responsabilité et de transparence au point où des mesures de remplacement temporaires sont indispensables pour rétablir la confiance. De telles mesures devraient constituer un élément d'une stratégie plus large, des critères clairement définis étant fixés pour leur durée d'application et une stratégie réaliste de retrait¹. Les stratégies de ce type doivent tenir compte de la nécessité d'assurer un équilibre et un enchaînement appropriés de l'utilisation de l'aide internationale et de celle des moyens nationaux (même s'ils sont encore faibles) afin d'encourager le renforcement de la légitimité nationale, de la prise en charge par les pays eux-mêmes et de la viabilité à long terme. L'appui international direct et le renforcement des moyens nationaux doivent aller de pair afin d'éviter d'avoir à dépendre à long terme des ressources internationales.

16. L'un des moyens par lesquels les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales des Nations Unies peuvent contribuer au renforcement des capacités consiste à former du personnel national. Par exemple, un projet lancé en 2010 par la Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste forme plus de 900 Timorais en utilisant si possible des formateurs locaux et régionaux. Ces activités devraient être guidées par les besoins nationaux et intégrées² dans la planification initiale des missions. L'emploi de professionnels du pays offre davantage de possibilités au personnel national de contribuer aux travaux des missions sur le terrain et de renforcer leurs capacités dans les domaines essentiels de l'instauration de la paix et de l'édification de l'État³. Le Département des opérations de maintien de la paix, le Département de l'appui aux missions, le PNUD et d'autres entités des Nations Unies s'attachent de concert à mobiliser les compétences nationales pour le Soudan du Sud, y compris celles de la diaspora, le cas échéant, par exemple grâce au marché du travail des pays voisins et à un programme national des Volontaires des Nations Unies. Ces initiatives sont tout aussi importantes dans les pays où il n'existe pas de mission et où le renforcement des moyens nationaux pour gérer le conflit⁴ constitue un élément important de la consolidation de la paix durable. Je demande instamment aux États Membres

¹ Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) élabore actuellement des stratégies de renforcement des capacités qui doivent entrer dans le cadre de leurs programmes au Soudan du Sud, l'accent étant mis sur les résultats acquis et les stratégies de retrait.

² La formation de personnel national est une priorité commune du Gouvernement du Timor-Leste et de la Mission intégrée des Nations Unies. Les stages et les moyens de formation de la Mission sont à la disposition du personnel des ministères et autres institutions nationales, dans la mesure où les ressources le permettent.

³ Comme dans le cas de la nouvelle mission au Soudan du Sud.

⁴ Tels que l'infrastructure de paix du Ghana appuyée par le Département des affaires politiques et le PNUD.

d'appuyer ces initiatives en finançant le retour et la réintégration des ressortissants des pays concernés ainsi que des programmes visant à encourager la formation de personnel national.

17. Le renforcement des capacités doit être dès le départ intégré dans la planification. La planification intégrée des Nations Unies a été beaucoup améliorée grâce à de récentes innovations telles que l'évaluation des besoins après les conflits, l'évaluation stratégique, le cadre stratégique intégré et les directives révisées pour les cadres d'assistance au développement des Nations Unies. Mais il faut aller encore plus loin. La planification initiale doit absolument tenir compte des événements sur le terrain et le personnel des Nations Unies qui se trouve déjà dans un pays et collabore avec les parties prenantes nationales doit évaluer les priorités et les moyens nationaux existants⁵, y compris dans la diaspora. Ce facteur doit contribuer à ce que la planification soit avant tout axée sur les priorités et les besoins nationaux et ne dépende pas du personnel ou des autres ressources internationales disponibles, et à ce qu'il soit tenu compte de la possibilité d'utiliser et renforcer les moyens nationaux en puissance. Les plans doivent être suffisamment souples pour s'adapter à l'évolution des circonstances et à la prise en charge croissante par le pays. Le Groupe directeur pour l'intégration a décidé que les directives concernant le processus de planification des missions intégrées seront révisées d'ici à 2012, notamment pour marquer qu'il est important de faire participer les acteurs nationaux aux phases de l'évaluation, de la planification et de la mise en œuvre. Des directives stratégiques clairement définies seront fournies sur la manière de veiller à ce que les perspectives et les capacités nationales soient prises en compte dès le début de chaque processus de planification.

18. Les stratégies de renforcement des capacités devraient accorder une attention particulière aux besoins et aux capacités des femmes. Comme je l'ai souligné dans mon rapport sur la participation des femmes à la consolidation de la paix, la période de transition après un conflit est une occasion idéale de réévaluer le rôle et les capacités des hommes et des femmes et de prendre des mesures en faveur de l'égalité des sexes. Des travaux sont en cours pour intégrer les principes de l'égalité des sexes dans la planification des Nations Unies à la suite d'un conflit. Les cadres d'assistance au développement des Nations Unies font périodiquement l'objet d'examens rétrospectifs de la problématique hommes-femmes et des directives dans ce domaine ont été élaborées pour les évaluations des besoins après les conflits.

19. Toutefois, les directives – qui sont d'importants outils – ne semblent pas être efficaces pour veiller à ce que les besoins des femmes soient pris en compte ou que les femmes soient incluses dans la planification et l'exécution des programmes après les conflits. Les facteurs d'une réelle importance sont la présence de responsables engagés et convaincus, l'emploi dès le départ d'experts de la problématique hommes-femmes (dotés en particulier de compétences sectorielles) et l'existence de cadres de responsabilité efficaces. L'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) entreprendra d'ici à la mi-2012 un examen rapide et efficient de la manière dont les compétences en matière de problématique hommes-femmes sont structurées et déployées au lendemain des conflits, et des recommandations seront faites pour en accroître l'efficacité. De plus, je demande à mes collaborateurs de haut niveau de faire en sorte que les cadres de planification des Nations Unies incorporent des objectifs et

⁵ Voir A/63/881-S/2009/304, par. 46.

des indicateurs pour le cadre stratégique à l'échelle du système fondé sur la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité afin de mieux appuyer la participation des femmes à la consolidation de la paix.

20. Depuis 2009, l'Organisation s'est attachée avec les États Membres à encourager un plus grand nombre de femmes à s'engager dans les services de police nationaux et à inclure davantage de femmes dans les déploiements internationaux suite à l'objectif mondial de porter à 20 % la proportion de femmes dans les composantes de la Police des Nations Unies d'ici à 2014.

21. Le soutien aux fonctions essentielles de l'État est indispensable pour renforcer la prise en main de leur sort par les pays eux-mêmes. Les domaines prioritaires retenus par le Groupe consultatif de haut niveau sont la gestion et la hiérarchisation des politiques, la coordination de l'aide et la gestion des finances publiques. Le *Rapport sur le développement dans le monde 2011* a souligné l'importance d'institutions efficaces pour la sécurité, la justice et l'emploi en faveur des citoyens. Les résultats préliminaires de l'examen des enseignements tirés de l'administration publique après les conflits ont ajouté à ces domaines la gestion des fonctionnaires de l'État et les capacités des administrations locales. La gestion des fonctionnaires devrait incorporer des mesures en vue d'attirer et de conserver le personnel, notamment par diverses incitations.

22. Toutefois, le renforcement des fonctions essentielles de l'État n'exige pas seulement des moyens techniques plus solides. L'administration publique et la gouvernance sont légitimées non seulement par le fonctionnement technique de l'État, mais aussi par son interaction avec la société : la manière dont les décisions sont prises, comment les ressources et les biens publics sont alloués et comment les populations peuvent ajouter leur voix à celle de l'État. Pour éviter la reprise d'un conflit, il est essentiel de renforcer la confiance entre l'État et ses citoyens grâce à la participation au processus décisionnel et à la répartition des dividendes de la paix. L'implication dès le départ de la communauté internationale doit mettre l'accent sur le renforcement des capacités afin d'asseoir les relations entre l'État et la société. Il est essentiel que les États Membres fournissent des fonds suffisants pour permettre à l'Organisation des Nations Unies d'intervenir de manière efficace et prévisible dans ces domaines.

23. Dans son rapport, le Groupe consultatif de haut niveau recommande que, s'il y a lieu, le personnel international recruté postérieurement à un conflit travaille dans les locaux d'institutions nationales. C'est ce que nous faisons dans bien des cas et, dans le cadre de la nouvelle mission au Soudan du Sud, nous examinons la possibilité que le personnel civil partage les bureaux des fonctionnaires du Gouvernement⁶. L'évaluation des avantages du partage des locaux et du moment choisi pour l'installation doit tenir compte du degré d'absorption des institutions nationales, ainsi que des facteurs suivants : nécessité de sauvegarder l'impartialité de l'assistance internationale⁷, surveillance efficace des droits de l'homme et communication d'informations, sécurité du personnel et responsabilité du personnel international en ce qui concerne l'encadrement et le transfert de connaissances ou la communication de compétences techniques. Le groupe de travail interinstitutions

⁶ Voir la résolution 1996 (2011) du Conseil de sécurité, par. 22.

⁷ Cet aspect est particulièrement important pour les organismes humanitaires qui fondent leur intervention sur les principes d'impartialité, de neutralité et d'indépendance, lesquels peuvent parfois militer contre le partage des locaux.

sur le renforcement des capacités devraient inclure dans ses orientations des avis sur le partage des locaux en fonction de l'expérience du passé⁸.

24. La passation des marchés des Nations Unies peut fournir l'occasion d'accroître les effets économiques positifs de la présence des Nations Unies sur le terrain. Les achats effectués sur place sont déjà substantiels dans certains pays sortant d'un conflit, tels que la République démocratique du Congo et le Libéria. Des séminaires commerciaux y sont organisés afin d'informer les marchés locaux des biens dont a besoin l'Organisation. Je demande aux missions sur le terrain de faire tout leur possible pour inclure des fournisseurs locaux dans les appels d'offres des Nations Unies. À compter de 2012, je demanderai aux opérations de maintien de la paix de faire connaître périodiquement leur impact économique sur place et leur contribution à l'économie locale.

25. Pour ce qui concerne les institutions, fonds et programmes des Nations Unies, le Programme alimentaire mondial (PAM) dispose d'un programme de passation de marchés visant à stimuler le secteur agricole par des achats auprès de petits cultivateurs⁹; l'UNICEF achète un nombre croissant de fournitures sur le marché local; le PNUD achète des biens et des services locaux au moyen d'un processus simplifié d'appels d'offres. La passation de marchés locaux durant la phase humanitaire, compte tenu des sensibilités dues au conflit, peut contribuer à établir des partenariats qui peuvent être exploités durant la phase de relèvement après le conflit.

26. Il est possible d'obtenir beaucoup plus de résultats dans le cadre réglementaire existant pour les achats sans compromettre la transparence, la concurrence internationale et les normes de qualité. Le Département de la gestion publiera des orientations afin que les passations de marchés n'excluent pas les fournisseurs locaux de sorte que, dans toute la mesure possible, les produits demandés puissent être dégroupés afin que les fournisseurs locaux, y compris les microentreprises, disposent d'un meilleur accès et que les critères financiers applicables aux fournisseurs agréés puissent être réexaminés afin de ne pas écarter de la concurrence les petites entreprises. Nous examinons actuellement la possibilité de passer des marchés locaux au Soudan du Sud. Il est possible aussi que des organisations non gouvernementales appuient de petites entreprises dans la passation de marchés pour des services d'entretien et d'appui¹⁰ ou aide à créer de petites entreprises lorsqu'il n'en existe pas.

27. J'ai demandé au Département de la gestion de réexaminer en 2012 les règles de passation des marchés des Nations Unies, d'analyser la situation de certains pays afin de définir les obstacles à l'accroissement des achats sur place et, si ces achats peuvent être faits dans le cadre des procédures en vigueur, d'évaluer les innovations récentes et de recommander les révisions appropriées¹¹. Je suis en faveur

⁸ Par exemple, les activités de l'UNICEF visant à transférer des connaissances et des compétences dans le secteur de la santé en Afghanistan et l'appui du PNUD à la gestion de l'aide au Népal et à la Commission électorale au Libéria.

⁹ Dans le cadre de son initiative « Achats au service du progrès », le PAM a acheté du maïs au Soudan du Sud pour nourrir les réfugiés congolais et centrafricains déplacés au Soudan du Sud.

¹⁰ Comme l'a fait, par exemple, le Peace Dividend Trust au Timor-Leste et en Afghanistan.

¹¹ Il faut aussi tenir compte des répercussions politiques des achats locaux. Si un plus grand nombre de marchés tendent à concentrer la richesse dans les mains de quelques personnes puissantes, cela risque d'accroître sans le vouloir l'inégalité et les tensions dans une société sortant d'un conflit.

d'innovations analogues dans les différents organismes, fonds et programmes des Nations Unies.

III. Capacités civiles internationales

28. Les recommandations du Groupe consultatif de haut niveau visant à mobiliser plus efficacement les capacités civiles internationales peuvent s'inscrire dans trois cercles concentriques : premièrement, l'exploitation plus poussée des moyens extérieurs grâce à des partenariats avec des entités indépendantes de l'Organisation; deuxièmement, le renforcement de la capacité et de l'interopérabilité au sein du système des Nations Unies; troisièmement, le changement au Secrétariat. Le domaine des partenariats extérieurs offre des possibilités particulières d'innovations susceptibles de rencontrer davantage d'écho sur le terrain.

A. Effet démultiplicateur des moyens extérieurs : partenariats avec des entités extérieures à l'Organisation

29. Des moyens civils accrus et de plus en plus spécialisés sont désormais nécessaires vu le grand nombre d'interventions des Nations Unies dans des pays touchés par un conflit et l'ampleur et la complexité de leur mandat. On peut parler ici de « créneaux » (par exemple, des partenariats entre le secteur public et le secteur privé ou des tâches spécialisées en matière d'état de droit, par exemple dans le domaine des enquêtes), de même qu'il s'agit aussi de compétences uniquement applicables à un seul pays ou à une seule région, notamment la justice traditionnelle ou la lutte contre la piraterie. Afin de trouver ces compétences et de combler les lacunes actuelles, l'Organisation doit envisager une plus grande variété de sources, en particulier parmi les acteurs des pays du Sud, et constituer des partenariats efficaces avec des prestataires en puissance.

30. La constitution de partenariats de ce genre sera une activité prioritaire durant mon second mandat et je serai guidé par certains principes. En premier lieu, l'accessibilité et l'absence d'exclusion : les possibilités de partenariats nouveaux doivent être visibles et accessibles à tous les partenaires potentiels, quelle que soit leur région d'origine. Il s'agira notamment de pays ayant récemment traversé une période de changement ou de transition et qui offrent une richesse d'expérience sur laquelle on puisse faire fond¹². Cette démarche devrait également nous permettre d'identifier davantage de capacités parmi les femmes et d'en tirer parti.

31. Par ailleurs, afin de répondre aux besoins des pays touchés par un conflit, il nous faut disposer d'effectifs plus hétérogènes où le personnel de base des Nations Unies est complété par des moyens supplémentaires déployés de manière souple et sur demande, en provenance de gouvernements, d'organisations internationales et régionales et d'entités non gouvernementales. Cette démarche, déjà appliquée par les institutions, fonds et programmes des Nations Unies et par certains secteurs du Secrétariat, devrait aligner la composition de nos effectifs davantage sur les besoins

¹² Par exemple, les compétences de l'Indonésie sur la médiation; celles des pays d'Amérique latine vis-à-vis de la violence urbaine et criminelle; celles du Bangladesh dans le domaine de l'autonomisation des femmes du point de vue du microcrédit et de la santé communautaire; celles de l'Afrique du Sud au sujet des élections et de la médiation au Burundi.

opérationnels. Elle offrira aussi aux États Membres une possibilité accrue de fournir des moyens civils en partenariat avec l'Organisation. Nous consulterons les États Membres pour veiller à utiliser le mieux possible les moyens des différents pays et régions. J'encourage les États Membres et les organisations régionales à participer activement aux consultations qui auront lieu.

32. Dans ce large cadre de politique générale, nous étudions actuellement les instruments et modalités qui seront nécessaires pour appuyer un déploiement plus efficace par l'intermédiaire des partenaires extérieurs. En premier lieu, j'ai l'intention de mettre au point des outils pilotes afin de relier l'offre et la demande, outils qui pourront être améliorés peu à peu en fonction de l'expérience acquise. Nous avons commencé à mettre au point un « marché virtuel » des moyens civils, c'est-à-dire une plate-forme en ligne où pourront être affichés les besoins et les moyens concernés afin d'aider les gouvernements et le système des Nations Unies à trouver des prestataires potentiels et de mieux connecter l'Organisation dans le secteur des prestataires extérieurs. Cette plate-forme présentera des informations sur les modalités types des partenariats de façon que l'Organisation puisse accéder rapidement aux capacités des partenaires sans avoir à réinventer chaque fois le processus. Elle servira également à afficher les listes ou fichiers d'experts existants, aussi bien au sein des Nations Unies que chez les prestataires extérieurs, et à renforcer leur efficacité en permettant à ceux qui gèrent ces fichiers de communiquer entre eux et de savoir quelles compétences et qualifications sont actuellement le plus demandées.

33. Le renforcement des liens avec les partenaires extérieurs est une tâche complexe et importante qui ne sera pas accomplie uniquement à l'aide d'une plate-forme en ligne. Afin de veiller à progresser rapidement vers la réalisation de cet objectif prioritaire, nous mettons actuellement en place une petite équipe – au départ dans les limites des ressources disponibles – afin de définir les principaux problèmes qui seront rencontrés au stade de la mise en œuvre. L'équipe établira les modalités nécessaires en matière de partenariat, élaborera des dispositions juridiques types pour que les partenariats à long terme soient plus fructueux, et encouragera la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire, en entretenant un dialogue étroit avec les États Membres sur l'évolution de la demande et de l'offre de moyens comme il est décrit ci-après.

34. Des moyens de facilitation accessibles à tous les partenaires potentiels et permettant à ceux-ci de mieux collaborer dans un cadre de politique générale clairement défini sont essentiels pour mieux déployer le personnel fourni par les gouvernements ou autres entités, qu'il s'agisse d'individus ou de groupes. L'Organisation dispose déjà depuis longtemps de mécanismes efficaces (par exemple, les lettres d'attribution et les protocoles d'accord) qui régissent le déploiement du personnel militaire et policier et le soutien logistique spécialisé fournis par les États Membres aux opérations de maintien de la paix, ainsi que les protocoles d'accord concernant les effectifs prêts à participer à l'action humanitaire¹³. Le Département de la gestion sera chargé au premier chef du déploiement de moyens civils, notamment lorsque des effectifs spécialisés sont nécessaires pour des initiatives spécifiques ou lorsque des compétences régionales sont requises, en se fondant sur l'expérience des institutions, fonds et programmes

¹³ Par exemple, la réserve d'experts auxquels le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets peut faire appel pour ces services de lutte antimines.

des Nations Unies avec des partenaires extérieurs à l'Organisation, notamment en ce qui concerne les questions de contrôle de qualité et de responsabilité.

35. Par ailleurs, en plus des modalités en vigueur, il peut y avoir d'autres moyens d'élargir la possibilité de déployer le personnel fourni par des gouvernements ou autres entités. Lorsque nous saurons ce qu'il est possible de faire quand le Secrétariat utilise pleinement son autorité actuelle, je présenterai à l'Assemblée générale, en 2012, des propositions en vue d'actualiser les politiques pertinentes.

36. J'encourage les États Membres et les centres établis d'établissement de fichiers d'experts et de formation à investir davantage dans le développement des capacités des pays du Sud. De nombreux fichiers incluent déjà des experts du Nord comme du Sud. Certains partenariats peuvent être appuyés au titre des budgets des missions ou des organismes, mais il faudrait envisager d'autres options de financement, notamment les fonds d'affectation spéciale. L'amélioration des communications sur le terrain entre les prestataires du Sud et l'Organisation peut aider à dégager de nouvelles possibilités de coopération Sud-Sud, notamment lorsque des gouvernements du Sud ont déjà fait face à des difficultés analogues¹⁴. Les partenariats avec des centres d'excellence ou des organisations de la société civile, en particulier dans les pays du Sud, offrent un moyen d'exploiter ces capacités¹⁵.

37. J'encourage également les États Membres à étudier les possibilités de coopération triangulaire, par exemple l'Initiative de renforcement des capacités du Soudan du Sud lancée par l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) et appuyée par le PNUD et la Norvège, au titre de laquelle le Gouvernement du Soudan du Sud accueillera pendant deux ans 200 fonctionnaires détachés d'États membres de l'IGAD qui occuperont des fonctions importantes. Ce projet est également un exemple de coopération Sud-Sud du fait que les pays détachant des fonctionnaires au Soudan du Sud continueront à verser leurs traitements.

38. J'encourage les échelons supérieurs de l'Organisation sur le terrain à utiliser davantage les Volontaires des Nations Unies (VNU) – dont 80 % proviennent de pays du Sud – pour renforcer les moyens nationaux, en particulier au niveau des administrations publiques et des communautés locales, et de les inclure dans la planification initiale des missions, en particulier dans le cadre d'opérations intégrées où les VNU collaborent avec le PNUD et autres partenaires des Nations Unies à des projets d'édification des institutions nationales, par exemple au Soudan du Sud. Le Secrétariat collaborera avec les Volontaires pour appliquer les recommandations de l'évaluation récente du partenariat entre le Département de l'appui aux missions et les VNU, par exemple en mettant davantage l'accent sur le renforcement des capacités du personnel national et l'utilisation de VNU nationaux et sur le déploiement stratégique de ces volontaires durant les périodes de paix et de développement et durant la transition vers les équipes de pays et les missions politiques des Nations Unies. En 2012, le Département de l'appui aux missions, le

¹⁴ Par exemple, les projets brésiliens de revitalisation économique en Angola, ou le partenariat de l'Afrique du Sud avec l'Allemagne afin d'aider à la formation juridique et judiciaire au Soudan du Sud.

¹⁵ Par exemple, l'organisation non gouvernementale brésilienne Igarapé met actuellement au point un fichier d'experts civils qui peuvent être déployés dans le cadre d'opérations de paix, avec l'appui des Gouvernements du Brésil, du Canada et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

Département des affaires politiques et les VNU mèneront une enquête de suivi pour savoir pourquoi les Volontaires des Nations Unies ont été sous-utilisés dans les missions politiques et pour proposer des moyens d'améliorer cette situation.

B. Capacité et interopérabilité à l'échelle du système

39. De nombreuses entités des Nations Unies fournissent toute une gamme de moyens civils nécessaires dans des situations complexes d'après conflit. Les partenaires nationaux, qui manquent en général cruellement de ressources, doivent trouver auprès de l'Organisation une cohérence stratégique et opérationnelle malgré les différences de nature, de structure de gouvernance, de mandat et de source de financement de ses différentes entités.

40. Comme l'a fait observer le Groupe consultatif de haut niveau, les systèmes de recrutement et de nomination présentent de grandes variations dans le système des Nations Unies. Une entité des Nations Unies ne peut pas facilement déployer du personnel au bénéfice d'une autre partie du système. De plus, la plupart des institutions, fonds et programmes maintiennent leur propre liste d'experts civils spécialisés qui peuvent être déployés en cas de crise. Toutefois, ces fichiers ne sont pas configurés de manière identique et leur interopérabilité n'est pas garantie. Du fait que les opérations sur le terrain exigent un grand nombre de compétences diverses dont une grande partie seront trouvées dans l'ensemble du système des Nations Unies, les fichiers de l'ensemble du système devraient constituer des ressources partagées.

41. La plate-forme en ligne qui a été décrite plus haut constituera une première étape vers le renforcement de la collaboration à l'échelle du système en ce qui concerne les moyens civils. Toutefois, il sera plus difficile de parvenir à une interopérabilité réelle. Le Département de la gestion pilote actuellement un groupe interinstitutions chargé de définir les mesures qui seraient nécessaires, notamment l'établissement d'un inventaire des fichiers, la fixation de normes minimales pour les personnes inscrites, l'identification des lacunes et l'analyse des options (notamment la mise au point d'un fichier commun ou partagé, le partage des coûts et l'élaboration de modalités administratives permettant des détachements rapides de personnel). Travaillant en collaboration avec le Réseau des ressources humaines, le Groupe présentera un rapport sur différentes options d'ici à 2012.

42. Le Département de la gestion s'emploie par ailleurs à appliquer aux institutions, fonds et programmes le système d'échange de personnel (l'Initiative volontaire pour les échanges entre réseaux) qui fonctionne actuellement au Secrétariat. Je m'attacherai à éliminer les obstacles qui s'opposent à ce que du personnel d'une entité des Nations Unies soit déployé ou recruté par une autre entité; la mobilité restera une priorité durant mon second mandat.

C. Au sein du Secrétariat de l'ONU

43. Ce sont les effectifs du Secrétariat qui planifient et composent les missions et les opérations extérieures des Nations Unies, de même qu'ils sont largement recrutés et déployés dans leurs composantes civiles. La tendance à essayer de trouver toutes les capacités nécessaires auprès des effectifs du Secrétariat ou par

recrutement direct au Secrétariat signifie qu'il nous est souvent impossible de fournir assez rapidement les moyens civils appropriés.

44. En même temps, le renforcement de nos partenariats extérieurs et l'accès à de plus grandes ressources au sein du système des Nations Unies ne dispensent pas d'améliorer les modalités de recrutement et de gestion du personnel au Secrétariat. À cet égard, il est fondamental de ne plus faire appel à un seul processus pour répondre à différents besoins de gestion des ressources humaines pour les recrutements, les promotions et les affectations.

45. Le Groupe consultatif de haut niveau formule plusieurs propositions utiles à l'égard de mesures visant à améliorer l'aptitude de l'Organisation à doter ses missions en effectifs. Certaines de ces propositions demandent à être étudiées plus avant, mais plusieurs – concernant la mobilité, le bien-être du personnel et la gestion des résultats – sont déjà examinées par l'Assemblée générale ou font l'objet d'autres processus de réforme. Je crois qu'il est plus efficace d'examiner ces questions dans le cadre des initiatives existantes. Certaines propositions (par exemple, le bien-être et la mobilité du personnel) ont des incidences pour l'ensemble du système des Nations Unies.

46. J'ai l'intention de donner suite séparément aux recommandations concernant la création d'un modèle pour les situations d'urgence¹⁶ (dont il faudra définir les conditions d'application, notamment l'identification de ceux qui peuvent déclarer une situation d'urgence, l'élaboration d'un système de transferts latéraux dans l'ensemble du système des Nations Unies et la mise au point d'un mécanisme de recrutement accéléré) et l'établissement d'un fichier des effectifs du Secrétariat prêts à être déployés rapidement qui ont reçu une formation normalisée, notamment dans les domaines de la gestion, des droits de l'homme et des questions hommes-femmes.

47. Le Groupe consultatif de haut niveau a recommandé d'élaborer des processus clairs et transparents pour gérer les démarrages des missions et les périodes de transition. Cette question fait l'objet d'initiatives telles que l'élaboration et l'extension de la stratégie globale d'appui aux missions, l'examen en cours du processus de planification des missions intégrées et les préparatifs de mon rapport à paraître sur le financement, l'appui et le soutien des missions politiques spéciales.

IV. Compétences et responsabilité

A. Direction et responsabilité

48. Le rapport du Groupe consultatif de haut niveau comprend des recommandations visant à renforcer les capacités et la responsabilité des cadres supérieurs de l'Organisation. J'ai l'intention de tirer parti des initiatives existantes pour choisir des cadres dirigeants en fonction de leurs compétences, d'étudier les moyens d'effectuer un examen plus rigoureux de la performance des cadres dirigeants potentiels, notamment en ce qui concerne les questions hommes-femmes, et de faire appel à des méthodes d'évaluation novatrices. J'étudierai aussi d'autres

¹⁶ En tirant parti de l'expérience acquise dans le cadre des modèles d'intervention en cas de crise humanitaire, notamment ceux qui ont été établis par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le PNUD, l'UNICEF et le Fonds des Nations Unies pour la population.

initiatives visant à assurer l'intégrité des processus de nomination des cadres supérieurs, notamment en augmentant le nombre de postes affichés pour ce genre d'emploi. Je continuerai à exiger que les femmes soient incluses à tous les stades du processus de recrutement et encouragerai la pratique des entretiens pour les postes de haut niveau.

49. Pour ce qui est d'améliorer la capacité des cadres dirigeants de gérer les interventions des Nations Unies en cas de conflit, nous examinerons les moyens par lesquels la formation des cadres peut être améliorée dans la limite des ressources disponibles. Il s'agira à cet égard de mettre davantage l'accent sur les questions d'administration et d'appui dans la formation des cadres supérieurs, y compris des entretiens avec leur chef d'administration à leur entrée en fonctions; de fournir en ligne des conseils aux cadres dirigeants, incorporant les enseignements tirés des recommandations d'audit et du système de justice; d'inclure des programmes de formation du personnel dans les horaires réguliers des conférences afin de maximiser les possibilités de formation en groupe; et de veiller à ce que les cadres consacrent cinq jours par an à la formation¹⁷. Le Département des opérations de maintien de la paix, le Département de l'appui aux missions et le Département des affaires politiques continueront d'élaborer une méthode permettant aux missions de procéder à des exercices fondés sur un scénario et consacrés à la prise des décisions et à la gestion des crises.

50. Je partage tout à fait l'opinion du Groupe consultatif de haut niveau selon laquelle les cadres dirigeants devraient être tenus responsables des résultats auprès des acteurs nationaux et des populations, ainsi qu'auprès de l'Organisation. Les résultats escomptés devraient être définis d'après les objectifs convenus. Le principe de responsabilité devrait aller au-delà des résultats obtenus et porter sur la prestation de service et la collaboration avec d'autres parties du système des Nations Unies. De plus, les cadres supérieurs de l'ensemble du système des Nations Unies devraient, dans une certaine mesure, partager la responsabilité des résultats acquis.

51. Le renforcement du contrôle et de la responsabilité à l'égard des résultats doit toutefois être envisagé dans le contexte de situations complexes après un conflit. En pareil cas, il faudra souvent accepter un risque calculé et les cadres dirigeants devraient avoir l'autorité nécessaire pour prendre des risques mesurés et non pas en être empêchés.

52. J'ai demandé au Département de la gestion de coopérer avec ONU-Femmes pour réexaminer et renforcer les systèmes en place visant à renforcer la responsabilité en matière d'égalité des sexes au sortir d'un conflit, notamment en ce qui concerne l'application de mon plan d'action en sept points sur la participation des femmes à la consolidation de la paix. Les systèmes devraient comprendre des audits réguliers des progrès accomplis par rapport aux critères convenus, tels que les indicateurs figurant dans la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité, et les évaluations des résultats des cadres dirigeants. Je saisirai l'Assemblée générale en 2012 d'une nouvelle proposition concernant la responsabilité en matière d'égalité des sexes durant l'après-conflit.

¹⁷ Un exemple des efforts entrepris actuellement pour améliorer la formation des cadres dirigeants est le programme de formation spécifique à chaque mission, qui dure de 5 à 8 jours et est mis au point par le Département des opérations de maintien de la paix à l'intention des chefs des composantes militaires.

B. Responsabilités et attributions

53. Je partage l'opinion du Groupe consultatif de haut niveau selon laquelle il existe des lacunes fondamentales dans la fourniture de moyens civils au niveau mondial et qu'il faut créer des mécanismes qui contribuent à combler ces lacunes et à renforcer le principe de responsabilité et la direction fonctionnelle. Le Groupe consultatif de haut niveau a recommandé d'établir une classification par secteurs et des chefs de file désignés pour les secteurs fondamentaux de la consolidation de la paix. J'appuie l'objectif sous-jacent du Groupe qui est de fournir une assistance internationale plus efficace, plus responsable et plus prévisible au sortir d'un conflit. Les lacunes en matière de capacités représentent non seulement des déficits structurels dans l'assistance internationale, mais aussi des besoins urgents des pays dans différents contextes, aussi bien dans les missions que dans d'autres conditions. Notre objectif doit consister à veiller à ce que les secteurs fondamentaux puissent être dotés de moyens suffisants, déployables et convenablement financés, et qu'il n'y ait pas de double emploi. Il s'agit là d'un impératif pour que les pays touchés par un conflit puissent recevoir le soutien dont ils ont besoin, mais aussi pour que la fourniture de l'appui soit plus efficace.

54. Ce que le système des Nations Unies doit faire pour renforcer les capacités de base ne saurait être séparé de la question des moyens internationaux plus larges. Un dialogue soutenu est nécessaire avec les États Membres et les institutions financières internationales au sujet de l'évolution des demandes et des sources. À titre de première mesure, j'ai demandé à la Présidente du Comité de pilotage de consulter les États Membres et autres prestataires de moyens civils de déterminer en détail les demandes et les sources en matière de capacités dans les domaines prioritaires définis par le Groupe consultatif de haut niveau¹⁸, en mettant l'accent sur les besoins opérationnels les plus urgents (par exemple, la réforme des secteurs de la sécurité, de la police et de la justice pénale) et sur la classification des capacités établie par le Groupe consultatif de haut niveau. Dans le cadre de ces domaines généraux, il est nécessaire de faire davantage pour définir les lacunes fondamentales en matière de capacités, dont certaines sont des fonctions hautement spécialisées. Les besoins et les enseignements tirés de situations d'urgence immédiate, telles qu'au Soudan du Sud, devraient aider à illustrer quelles sont les lacunes et comment elles peuvent être comblées au mieux. Le dialogue avec les États Membres et autres acteurs déterminants aidera aussi à définir les moyens civils et à suivre les engagements à long terme pris pour combler les lacunes. Cette démarche encouragera nos efforts visant à définir plus clairement les responsabilités et les attributions dans les secteurs fondamentaux de la consolidation de la paix.

55. Au sein de l'Organisation, je m'attache à appliquer une démarche plus pratique et plus souple à l'égard de ce problème, compte tenu des éléments suivants :

a) Au sein du système des Nations Unies, il est nécessaire de disposer au Siège d'un point de contact pour chaque secteur spécifique afin de savoir où résident les moyens et les lacunes;

b) Le rôle du point de contact sera différent suivant les secteurs, en fonction des moyens et du contexte;

¹⁸ Sûreté et sécurité de base, justice, processus politiques ouverts, fonctions essentielles de l'État et remise sur pied de l'économie.

c) Outre qu'il devra connaître les capacités disponibles au niveau mondial et celles de chaque pays, le point de contact pour un secteur donné devrait identifier les produits des connaissances existantes, aider à combler les lacunes en la matière et partager les pratiques optimales et les enseignements tirés. Le point de contact sera chargé de veiller à ce que les partenaires des pays puissent disposer, en coordination avec ONU-Femmes, des informations concernant les engagements pris ainsi que la fourniture d'une assistance technique pour l'intégration de la problématique hommes-femmes et la participation des femmes;

d) Les points de contact peuvent fournir aux cadres dirigeants sur le terrain en quête de moyens, ainsi qu'aux États Membres, aux prestataires de service et autres partenaires, la possibilité d'accéder au système des Nations Unies, et permettre ainsi de faire progresser dans chaque secteur les réseaux formels et informels et l'échange d'informations;

e) Les mécanismes concernant les responsabilités et les attributions en matière de capacités à fournir dans chaque domaine fondamental de compétence doivent être adaptés au domaine en question et répondre aux besoins sur le terrain. Il est évidemment nécessaire de disposer de moyens prévisibles et prêts à être déployés dans les secteurs essentiels, mais les mécanismes différeront d'un pays à l'autre dans le même secteur suivant l'avantage comparatif;

f) Les mécanismes adoptés dans chaque pays concerné doivent être clairs pour tous. Ils doivent être arrêtés au premier stade de la planification, compte tenu des dispositifs mondiaux et des moyens disponibles au Siège et sur le terrain, ainsi que des enseignements tirés, notamment en matière d'efficacité, de responsabilité et de résultats. Ils devraient être réexaminés à mesure de l'évolution de la situation. Cette absence d'ambiguïté permettra aussi aux donateurs d'orienter leur appui, après avoir reçu l'avis des cadres dirigeants des Nations Unies sur le terrain, vers l'entité d'exécution appropriée, évitant ainsi les doubles emplois et contribuant à combler les lacunes en axant les investissements sur les secteurs insuffisamment financés.

56. J'ai demandé à la Présidente du Comité de pilotage, dont les membres représentent les entités de l'ensemble du système des Nations Unies, de faire de cette démarche une priorité pour les travaux du Comité au cours des mois à venir, en commençant par un examen des secteurs hautement lacunaires identifiés par le Groupe consultatif de haut niveau, et en faisant appel aux points de contact proposés par le Groupe :

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

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

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

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

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

57. Le Comité de pilotage devrait évaluer toutes les lacunes essentielles, en plus de celles qui ont déjà été définies par le Groupe consultatif de haut niveau. J'ai l'intention d'évaluer les progrès après une année, et de faire rapport aux États Membres.

V. Faculté d'adaptation du point de vue financier et opérationnel

58. Dans des situations précaires après un conflit, la rapidité des efforts visant à renforcer les capacités est essentielle pour éviter le risque de reprise des hostilités et pour distribuer les principaux dividendes de la paix. La nécessité de s'adapter, sur le plan opérationnel et financier, à l'évolution des circonstances est de plus en plus jugée essentielle pour assurer un appui international efficace. Le Groupe consultatif de haut niveau appelle à juste titre l'attention sur trois domaines dans lesquels il considère que l'Organisation peut apporter de nouvelles améliorations : l'aptitude des missions à redéployer des ressources suivant l'évolution des besoins; le recours à l'entité la mieux équipée pour accomplir les tâches prescrites, en fonction du principe de l'avantage comparatif; le moyen de faciliter le mouvement des ressources et leur apport en temps voulu.

59. La promptitude à l'action est essentielle pour que la communauté internationale réponde aux besoins des pays sortant d'un conflit et, en particulier, pour que l'Organisation puisse renforcer la capacité de l'État d'accomplir des progrès rapides dans des domaines fondamentaux tels que la sécurité, la justice et les services essentiels. Mes Représentants spéciaux ont la responsabilité et l'occasion de faciliter ces progrès au-delà des ressources qu'ils gèrent en tant que chefs de mission, afin d'aider à assurer la pertinence, la complémentarité et l'échelonnement de l'appui international à l'édification de l'État et à la consolidation de la paix.

60. La faculté d'adaptation du point de vue opérationnel et financier est particulièrement importante à l'égard de la conception et de la budgétisation de la mission au stade du démarrage et immédiatement après. La conception fondamentale de la mission et son budget initial sont établis, comme le souligne le Groupe consultatif de haut niveau, alors que les besoins et les moyens locaux sont insuffisamment connus. De ce point de vue, le plan initial de la mission devrait être considéré comme préliminaire. C'est pour tenir compte de cette incertitude durant la phase préparatoire que j'ai proposé pour la première année des opérations de la paix un modèle de financement type que l'Assemblée générale a approuvé¹⁹. J'ai l'intention d'affiner encore ce modèle afin de tenir explicitement compte des changements ultérieurement apportés par mes Représentants spéciaux dans la composition des moyens civils, de manière à tirer parti des moyens nationaux naissants ou à accéder à des compétences qu'il n'est pas facile d'obtenir auprès des Nations Unies.

61. La nécessité de s'adapter à l'évolution des besoins et des circonstances dure tout au long d'une mission. Les budgets ordinaires des missions sur le terrain sont prévus de 10 à 11 mois avant le début de l'exercice financier et contiennent des informations détaillées sur tous les produits envisagés entre 10 et 24 mois plus tard.

¹⁹ Voir la résolution 64/289 de l'Assemblée générale.

En réalité, les besoins changent, en particulier juste après la fin d'un conflit. Mes Représentants spéciaux ont besoin de pouvoir apporter certains changements en conséquence, notamment en ce qui concerne l'aptitude à utiliser au besoin les ressources liées aux vacances de postes permanents ou temporaires pour répondre à de nouvelles priorités. Les gouvernements et les organisations internationales font appel à diverses pratiques pour répondre à ces circonstances, notamment en renforçant la délégation des pouvoirs sur le terrain liés à la gestion des risques et à la responsabilité. L'Organisation a déjà pris des mesures analogues, mais il est possible de tirer davantage d'autres enseignements en évaluant l'applicabilité de ces méthodes aux missions des Nations Unies sur le terrain.

62. Les dispositions actuelles en matière de financement offrent une possibilité limitée de s'adapter à l'évolution des circonstances. Par exemple, le cycle budgétaire des opérations de maintien de la paix est annuel, et non pas biennal, et la structure des crédits ouverts indique que l'Assemblée générale comprend la nécessité de pouvoir réorienter les ressources. En outre, conformément aux mesures prescrites dans le document intitulé « Rénover l'Organisation des Nations Unies : un programme de réformes » (A/51/950) en ce qui concerne la délégation d'un maximum de pouvoirs aux responsables opérationnels, des mesures administratives ont été prises au Secrétariat en 2002 afin de renforcer l'autorité des opérations de maintien de la paix dans la gestion des ressources dans les trois catégories principales de dépenses : la composante militaire et de police, le personnel civil et les coûts opérationnels.

63. J'ai l'intention d'étudier les moyens d'améliorer encore la manière dont nous fonctionnons suivant le cadre réglementaire actuel, tout en assurant la transparence et la responsabilité nécessaires pour les décisions prises sur le terrain. Afin de veiller à ce que les cadres dirigeants connaissent pleinement la portée et les procédures concernant les ajustements à apporter durant l'exécution d'un budget approuvé, nous ferons en sorte que la formation des cadres porte sur cet élément et que les chefs des missions sur le terrain, les directeurs de programme et les directeurs de l'appui aux missions reçoivent les mêmes informations.

64. J'ai aussi l'intention d'étudier la possibilité d'apporter des améliorations à la présentation de l'information dans les projets de budget concernant les opérations de maintien de la paix, de manière à indiquer de manière plus intégrée et plus transparente les ressources relatives aux moyens civils, qui constitueront l'un des trois principaux chefs de dépenses. Par conséquent, l'Assemblée générale se rendra compte plus clairement des ressources nécessaires pour les moyens civils, qui pourront être déployées ou redéployées plus facilement suivant les besoins de la mission.

65. Le Groupe consultatif de haut niveau a également noté que la conception et les budgets des missions ne prévoyaient pas nécessairement qu'il appartenait aux entités dotées d'un avantage comparatif de remplir les fonctions d'exécution. Je transmettrai aux chefs des missions sur le terrain et aux planificateurs des orientations appropriées pour appliquer le principe de l'avantage comparatif lorsqu'il s'agit de recommander la manière d'exécuter un mandat. Le recours à d'autres acteurs des Nations Unies, par exemple, pour exercer des fonctions prescrites et budgétisées pour lesquelles ils sont bien équipés peut offrir des avantages pratiques, notamment si l'entité est souvent présente dans le pays ou dans la zone avant le déploiement d'une mission et y restera vraisemblablement après le

départ de celle-ci. La planification coopérative ou conjointe, par exemple, la mise au point d'un cadre stratégique intégré, devrait aider à déterminer les avantages comparatifs des acteurs des Nations Unies sur le terrain. Je m'attacherai en priorité à renforcer l'aptitude des entités des Nations Unies à planifier, coopérer et œuvrer de concert dans des situations postconflituelles critiques.

66. Dans ses recommandations, le Groupe consultatif de haut niveau aborde aussi la question des lacunes dans la disponibilité des fonds en temps voulu, qui retardent le démarrage des activités essentielles de consolidation de la paix. Soulignant les différences qui existent dans les apports de fonds pour appuyer l'exécution du mandat et le manque de souplesse perçu dans leur emploi, le Groupe consultatif de haut niveau formule un certain nombre de recommandations liées entre elles : les missions sur le terrain devraient pouvoir fournir les fonds nécessaires provenant du budget ordinaire lorsque les moyens civils des missions offrent un avantage comparatif pour ce qui est d'exécuter une activité prescrite; les contributions volontaires visant à appuyer les moyens civils des missions devraient être facilitées par la réduction des frais généraux prélevés par les fonds d'affectation spéciale des missions; les institutions, fonds et programmes qui ne l'ont pas encore fait devraient envisager des mesures pour améliorer leurs capacités de financement d'interventions rapides.

67. Les propositions consistant à ce que les missions des Nations Unies effectuent des activités de programme à l'aide de fonds statutaires ne sont pas nouvelles; un exemple en est le programme mixte des Nations Unies pour la réduction de la violence communautaire, appuyé par la Mission de stabilisation des Nations Unies en Haïti, le PNUD et autres entités²⁰. Dans certains cas, en raison de sa présence et de ses moyens, la mission peut entreprendre – comme elle le devrait – une activité pour une fonction prescrite aux fins de laquelle des contributions volontaires ne sont pas disponibles ou n'ont pas encore été mobilisées. Des mesures de ce genre devraient être évaluées en fonction de l'avantage comparatif et des travaux effectués par d'autres acteurs, tout en respectant les compétences fondamentales et les mandats des entités des Nations Unies. Comme toujours, c'est le mandat qui constitue le point de départ pour l'inclusion d'une demande de crédit dans un projet de budget et son examen ultérieur par l'Assemblée générale.

68. Pour ce qui est d'encourager les contributions volontaires à la consolidation de la paix au sortir d'un conflit afin de compléter les travaux effectués par les missions au titre du budget ordinaire, le Groupe consultatif de haut niveau recommande que les marges pour frais généraux appliquées par le Secrétariat soient de 7 % comme pour les fonds d'affectation multidonateurs. L'avantage de cette proposition peut être aisément compris dans la mesure où elle réduit la concurrence entre les entités fondée uniquement sur les frais généraux. Il s'agit néanmoins d'une question complexe qui doit être examinée dans le contexte général de l'Organisation et dans celui des politiques et des arrangements de recouvrement des coûts pour les Nations Unies. Le principe fondamental de cette politique de longue date est que les ressources de base ne devraient pas subventionner les activités financées par d'autres ressources.

²⁰ D'autres domaines prescrits qui bénéficient de fonds spécifiquement alloués à des programmes concernent le désarmement, la démobilisation et la réintégration, l'information, la lutte antimines et les projets à effet rapide.

69. Un examen interne des pratiques en vigueur, qui datent de 1980, a commencé à la fin de 2010. Il s'agit de mettre à jour la question du financement extrabudgétaire dans l'architecture financière de l'Organisation. L'examen précisera les coûts qui doivent être recouverts et les moyens d'y parvenir et expliquera comment l'application d'une politique de recouvrement des coûts peut tenir compte des partenariats et des contributions à l'appui des activités prescrites, en plus des contributions visant à fournir d'autres services. Il étudiera également la possibilité d'aligner les pratiques de l'Organisation sur celles des autres entités des Nations Unies. Cet examen devrait être achevé d'ici au premier trimestre 2012 et j'ai l'intention de tenir l'Assemblée générale au courant des progrès accomplis.

70. Le Groupe consultatif de haut niveau a également recommandé d'améliorer les moyens d'accès des institutions, fonds et programmes au financement des interventions rapides, en ayant recours aux innovations adoptées par le PAM et le PNUD. Je demande instamment aux États Membres d'examiner ces mécanismes et d'accélérer l'octroi de fonds pour le relèvement, la transition et le développement aux institutions, fonds et programmes des Nations Unies de manière à réduire les difficultés de financement, en particulier dans des situations critiques postérieures à un conflit.

VI. Conclusions et observations

71. Il est largement admis que la communauté internationale et l'Organisation des Nations Unies, en particulier, doivent mieux faire pour fournir rapidement des moyens civils efficaces aux pays touchés par un conflit. Ces pays eux-mêmes demandent des changements. Dans le contexte du Dialogue international sur la consolidation de la paix et l'édification de l'État, le groupement g7+²¹ a proposé une nouvelle donne pour fournir aux États fragiles une assistance internationale qui donne des résultats alignés sur les objectifs de la consolidation de la paix et de l'édification de l'État, qui soit plus transparente, plus souple et plus efficace et qui renforce les capacités et les institutions nationales et locales, sans faire double emploi²².

72. Le Groupe consultatif de haut niveau a fait des suggestions utiles pour y parvenir. Son rapport couvre une large gamme de questions liées entre elles, qui exercent toutes une influence sur la manière de trouver et de déployer des moyens civils. Par ailleurs, j'ai écouté attentivement les opinions des États Membres à l'Assemblée générale, à la Commission de consolidation de la paix et au Conseil de sécurité. Je me félicite de l'intérêt manifesté par les États Membres et de leur appui à l'égard de l'accent mis sur les priorités et les besoins nationaux et sur l'importance de la demande par rapport à l'offre à l'égard des recommandations figurant dans le rapport.

²¹ Le g7+ est un groupe ouvert de pays touchés par un conflit ou sortant d'un conflit, qui a été créé en 2008 et comprend l'Afghanistan, le Burundi, la Côte d'Ivoire, Haïti, les Îles Salomon, le Libéria, le Népal, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, la Sierra Leone, le Soudan du Sud, le Tchad et le Timor-Leste.

²² Voir la feuille de route de Monrovia adoptée lors du second Dialogue international sur la consolidation de la paix et l'édification de l'État, 15 et 16 juin 2011, disponible à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/dataoecd/23/24/48345560.pdf>.

73. Les difficultés soulevées ne s'appliquent pas seulement à l'Organisation des Nations Unies, mais du fait que celle-ci pilote ou coordonne une grande partie de l'assistance internationale aux pays touchés par un conflit, nous avons une responsabilité particulière d'agir. Dans le présent rapport, j'ai défini certaines priorités d'action préliminaires. Ce faisant, j'ai demandé à la Présidente du Comité de pilotage de veiller à ce que les équipes de travail par pays, les directeurs des missions et les équipes de pays des Nations Unies participent pleinement à l'action. Cette contribution aidera à dégager des possibilités de tester sur le terrain les idées et les démarches, en particulier dans les pays faisant l'objet de nouvelles missions ou de missions dont le mandat a été modifié (par exemple, la Côte d'Ivoire ou le Soudan du Sud), ainsi que dans les structures autres que les missions au sortir d'un conflit ou d'une crise.

74. J'estime qu'il est prioritaire d'accomplir des progrès dans les domaines qui relèvent de mon autorité ou de celle des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies. Toutefois, il s'agit d'une entreprise collective à laquelle doivent participer les États Membres, les institutions financières internationales et l'ensemble des parties prenantes – la société civile, les milieux universitaires et le secteur privé. La démarche adoptée insiste par conséquent sur l'élaboration de propositions en partenariat avec d'autres entités. Je suis reconnaissant à la Commission de consolidation de la paix qui a fourni son appui. Je ferai fond sur sa participation et sur celle du groupe consultatif des États Membres, en particulier dans le cadre du dialogue envisagé avec les États Membres pour analyser l'offre et la demande de capacités particulières. Les compétences des cadres dirigeants qui se sont heurtés aux difficultés posées par les moyens civils au Siège et sur le terrain sont d'une grande valeur et je continuerai à tirer parti de l'expérience du Groupe consultatif de haut niveau. Enfin, les efforts accomplis au sein des Nations Unies doivent tenir compte des autres initiatives, en particulier grâce au Dialogue international sur la consolidation de la paix et l'édification de l'État, au g7+ et à la mise en œuvre du *Rapport sur le développement dans le monde*.

75. Le présent rapport met l'accent sur ce que l'Organisation des Nations Unies peut faire actuellement, mais envisage aussi des partenariats élargis et des mesures à prendre dans l'avenir. En 2012, j'ai l'intention d'informer les États Membres des progrès accomplis et des nouvelles initiatives éventuellement nécessaires, notamment celles qui peuvent appeler une décision de l'Assemblée générale. Dans l'intervalle, je ferai fond sur l'appui et la coopération de tous nos partenaires pour avancer vers la réalisation de nos objectifs communs.