



Assemblée générale Conseil de sécurité

Distr. générale
30 juin 2015
Français
Original : anglais

Assemblée générale
Soixante-neuvième session
Points 13 et 115 de l'ordre du jour

Conseil de sécurité
Soixante-dixième année

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

Suite donnée aux textes issus du Sommet du Millénaire

Lettres identiques datées du 29 juin 2015, adressées au Président de l'Assemblée générale et au Président du Conseil de sécurité par le Président du Groupe consultatif d'experts sur l'examen du dispositif de consolidation de la paix

J'ai l'honneur de me référer à la lettre datée du 15 décembre 2014, adressée au Secrétaire général par les Présidents de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, dans laquelle ils ont, à l'issue de consultations engagées avec les États Membres par leurs bureaux respectifs, conjointement proposé un projet de directives sur l'examen de 2015 du dispositif de consolidation de la paix des Nations Unies ([A/69/674-S/2014/911](#)).

Comme vous le savez, l'examen global comporte deux étapes. Au cours de la première, le Secrétaire général a désigné un groupe consultatif de sept experts pour établir un rapport d'examen. Au cours de la seconde, un processus intergouvernemental examinera ce rapport et prendra les dispositions pertinentes nécessaires. Le 22 janvier 2015, le Secrétaire général a nommé les membres du Groupe consultatif ci-après : Anis Bajwa (Pakistan), Saraswathi Menon (Inde), Funmi Olonisakin (Nigéria), Ahmedou Ould-Abdallah (Mauritanie), Charles Pétrie (France), Gert Rosenthal (Guatemala) et Edith Grace Ssempala (Ouganda).

En ma qualité de Président du Groupe consultatif, et au nom de tous ses membres, j'ai le plaisir de vous informer que nous avons conclu nos travaux dans les délais prescrits et dans le strict respect des directives établies. Le Groupe a mené de vastes consultations et discussions, analysé une grande quantité de documents d'information et réalisé cinq études de cas sur le Burundi, la République centrafricaine, la Sierra Leone, le Soudan du Sud et Timor-Leste, pour motiver ses recommandations.



Pendant que le présent rapport était en cours d'élaboration, deux autres organes exploraient les aspects critiques liés au pilier de la paix et de la sécurité à l'ONU : le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations Unies constitué par le Secrétaire général le 31 octobre 2014 et le Groupe consultatif de haut niveau sur l'étude mondiale de l'application de la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité créé par la résolution 2122 (2013) du Conseil. Les trois organes ont tenu des consultations, par souci de cohérence et de complémentarité, sans préjuger de la nature indépendante de ces exercices.

Ce fut un honneur de travailler avec des collègues aussi éminents à l'établissement du présent rapport. Je tiens également à saluer l'excellent soutien dont nous avons bénéficié de la part de notre secrétariat attitré, ainsi que de nombreux partenaires à travers le monde. À l'heure de passer à la seconde étape de l'examen, nous espérons sincèrement que notre rapport permettra aux principaux organes des Nations Unies de prendre des décisions concrètes, pour aider l'Organisation à mieux s'acquitter de l'une des plus nobles tâches qui lui ait été confiée par la Charte des Nations Unies : préserver la paix dans le monde.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir faire distribuer le texte de la présente lettre et du rapport comme document de l'Assemblée générale, au titre de points 13 et 115 de l'ordre du jour, et du Conseil de sécurité.

Le Président du Groupe consultatif d'experts
sur l'examen du dispositif de consolidation de la paix
(*Signé*) Gert **Rosenthal**

Défi du maintien de la paix

Rapport du Groupe consultatif d'experts sur l'examen du dispositif de consolidation de la paix

Résumé

Le présent rapport a été établi à la demande du Président de l'Assemblée générale et du Président du Conseil de sécurité par un groupe consultatif d'experts de sept membres désigné par le Secrétaire général. Il correspond à la première partie d'un examen en deux étapes du rôle et de la place de la Commission de consolidation de la paix, du Fonds pour la consolidation de la paix et du Bureau d'appui à la consolidation de la paix, ainsi que des entités opérationnelles du système des Nations Unies à l'œuvre dans le domaine de la consolidation de la paix. Il a pour objet d'alimenter la seconde étape intergouvernementale, qui espère-t-on, aboutira à des mesures concrètes propres à raffermir la stratégie de l'Organisation en matière de maintien de la paix.

De l'avis du Groupe consultatif, le dispositif de consolidation de la paix de l'Organisation ne saurait être considéré comme limité à la Commission, au Fonds et au Bureau, en ce sens que les problèmes qui entravent les efforts visant à combler une « faille énorme » dudit dispositif sont d'ordre systémique et découlent d'une méconnaissance généralisée de la nature de la consolidation de la paix, et plus encore, du net cloisonnement de l'ONU.

À propos du premier point, pour bien des États Membres de l'ONU comme des entités des Nations Unies, la consolidation de la paix n'intervient qu'après coup, vu qu'elle est reléguée au second plan, ne bénéficie pas d'un financement suffisant et n'est envisagée qu'une fois que les canons se sont tus. Or, le maintien de la paix figure au rang des tâches principales assignées à l'Organisation par la vision énoncée dans la Charte des Nations Unies, qui est de « préserver les générations futures du fléau de la guerre ». Tel doit être le principe qui sous-tend toutes les actions de l'Organisation et inspire toutes ses activités – avant, pendant et après de violents conflits – et non pas celui dont il est fait peu de cas.

Au sujet du deuxième point, plusieurs principaux organes intergouvernementaux et, notamment, le Conseil de sécurité, détiennent des pièces du puzzle de la consolidation de la paix, chacun de par les responsabilités particulières qui lui ont été confiées par la Charte. Le cloisonnement entre eux est reproduit à l'échelle du système : au sein du Secrétariat, entre le Secrétariat et le reste de l'Organisation et au niveau des opérations sur le terrain où s'effectue en réalité la consolidation de la paix. Ce constat a été dressé depuis longtemps, mais des tentatives périodiques visant à remédier au problème se sont soldées par des échecs. Les coûts humains et financiers engendrés par l'éclatement et la reprise des conflits sont devenus insupportables au point de nécessiter un règlement urgent de la situation.

La première section du présent rapport introduit la notion de « maintien de la paix ». La deuxième trace à grands traits l'évolution du contexte mondial dans lequel s'inscrivent les conflits et la consolidation de la paix. Après deux décennies de baisse progressive, nous assistons à un regain des conflits civils majeurs. Pire, ces conflits sont devenus plus complexes, de plus en plus fragmentés et insolubles. Les facteurs

de violence, dont d'aucuns se présentent sous un jour radicalement nouveau, d'autres sous une forme durable, sont lourds de conséquences pour l'ONU, comme pour les acteurs internationaux et régionaux, qui s'emploient à soutenir les processus nationaux, de manière à dépasser le stade des conflits. L'adoption d'une approche globale du « maintien de la paix » s'impose d'un bout à l'autre de l'arc qui va de la prévention des conflits (domaine sur lequel le système des Nations Unies en particulier doit s'appesantir davantage) au relèvement après conflit et à la reconstruction en passant par l'édification et le maintien de la paix. Le succès d'une telle approche repose fondamentalement sur l'établissement de liens entre les « piliers » de l'ONU que sont la paix et la sécurité, les droits de l'homme et le développement.

Un second facteur déterminant de succès réside dans la promotion d'une action en faveur de la prise en main des opérations par le pays et de la participation de tous à leur exécution. À la suite d'éruptions de violence, ni un État-nation homogène, ni un système de gouvernance ouvert à tous ne peuvent être pris pour acquis. La responsabilité qui incombe à tout le pays de dynamiser les efforts de préservation de la paix doit donc être largement partagée, par-delà tous les clivages, entre toutes les principales couches sociales. Un vaste courant d'opinions politiques et un large éventail d'acteurs nationaux doivent être entendus, notamment les femmes et les jeunes.

Le succès est également fonction de l'établissement et du respect de calendriers réalistes au titre de l'exécution d'opérations de paix des Nations Unies et autres actions de consolidation de la paix, et plus encore, d'aide au développement. Le maintien de la paix après conflit est une entreprise particulièrement onéreuse et de longue haleine. Tout laisse à penser qu'une hâte injustifiée et qu'une vision étroite, dictées par le souci de faire cesser les hostilités plutôt que de s'attaquer aux causes profondes d'un conflit, constituent des facteurs considérables de reprise.

Dans la troisième section du rapport, le Groupe consultatif évalue non seulement les tâches dont l'ONU s'est bien acquittée, mais fait plus important, ce qui, dans ses actions a laissé à désirer. Une conclusion majeure qui s'est dégagée de cette évaluation et qui a été exprimée en toute franchise est qu'en permettant au cloisonnement global de l'ONU de se poursuivre, les États Membres deviennent, eux-mêmes, un élément du problème. Or, le fait est qu'ils peuvent et doivent être un élément de la solution. Autrement dit, ils doivent se plier à la nécessité qui s'impose aux différents rouages du système des Nations Unies d'œuvrer de concert à la consolidation de la paix et trouver le moyen de les aider dans ce sens. Sans formule éprouvée permettant d'unir les efforts communs des trois piliers, l'action de l'ONU en faveur de la préservation de la paix continuera d'être vouée à l'échec.

Dans la quatrième section, le Groupe consultatif présente des propositions concrètes sur le renforcement de la cohérence au service d'une paix durable, propositions énoncées comme suit :

Assurer la cohérence au niveau intergouvernemental

La Commission de consolidation de la paix devrait revenir à sa vocation première de « passerelle » consultative entre les organes intergouvernementaux compétents et continuer ainsi, dans l'exercice de ses principales attributions, à mener des activités de plaidoyer, à aider à mobiliser des ressources, à contribuer à améliorer la coordination au sein et en dehors de l'Organisation, à conduire une réflexion

stratégique et à formuler des recommandations d'orientation ainsi qu'à offrir un cadre de rencontre aux parties intéressées. Elle devrait cependant s'appuyer sur l'ensemble de ses membres pour l'exécution d'une plus grande partie de ses tâches, faire preuve de plus de souplesse et de transparence dans ses méthodes de travail et privilégier les conseils et la sensibilisation. Elle devrait, par l'intermédiaire de tous les membres qui la composent, être comptable devant les principaux organes intergouvernementaux compétents et assurer la jonction entre eux de cette manière.

La réussite de ce qui précède dépendra surtout d'un plus profond degré d'engagement du principal acteur intergouvernemental en matière de consolidation de la paix, le Conseil de sécurité, qui devrait régulièrement solliciter les avis de la Commission sur les aspects des mandats liés à la consolidation de la paix et s'en inspirer, et la Commission bénéficiant pour sa part du soutien d'un Bureau d'appui à la consolidation de la paix renforcé et revalorisé, coopérant étroitement avec des entités compétentes des Nations Unies. Le Conseil devrait également envisager de confier à la Commission la responsabilité de continuer à accompagner les pays qui figurent à son ordre du jour là où la consolidation de la paix a suffisamment progressé.

Améliorer la capacité de consolidation de la paix du système des Nations Unies

Diverses mesures revêtent une importance cruciale dans l'amélioration des résultats sur le terrain. Le système des Nations Unies doit accorder plus d'attention au choix du moment et à l'administration du passage à de multiples formes d'opération des Nations Unies : entre différents types de missions et des équipes de pays des Nations Unies aux missions et vice-versa. Accroître l'autorité et les moyens des hauts responsables des Nations Unies sur le terrain dans des pays en proie à des conflits ou en sont victimes, s'assurer de la continuité de l'encadrement au niveau des différentes opérations et doter les dirigeants du système des Nations Unies des ressources nécessaires à l'accomplissement de leurs mandats sont autant d'aspects critiques dont il faut tenir compte pour desservir les populations dans le besoin et renforcer la crédibilité de l'ONU.

Enfin, le maintien de la paix – qui porte essentiellement sur la réconciliation et la construction d'un projet commun de société – doit être considéré comme une tâche que seules les parties prenantes nationales sont à même d'entreprendre. Le système des Nations Unies et les acteurs internationaux peuvent accompagner et faciliter le processus mais pas le conduire.

Instaurer un partenariat en faveur du maintien de la paix

L'ampleur de la tâche de maintien de la paix fait que l'ONU ne peut pas la mener à bien toute seule. Des partenariats stratégiques et opérationnels plus étroits avec les institutions financières internationales et les organisations régionales et sous-régionales sont essentiels. L'ONU doit s'attacher en priorité à les établir et à les renforcer de part et d'autre.

Assurer un financement plus prévisible des activités de consolidation de la paix

Malgré une décennie d'attention particulière, le financement du maintien de la paix demeure faible, insuffisant et imprévisible. À ce niveau également,

l'établissement de partenariats stratégiques et la mise en commun par l'ONU, la Banque mondiale et d'autres institutions financières bilatérales et multilatérales de leurs ressources permettront d'avoir le plus d'incidences possible et de partager les risques.

Le Fonds pour la consolidation de la paix devrait exploiter ses avantages comparatifs, qui en font, dans le cadre d'une action de maintien de la paix, un « investisseur de premier recours » rapide, efficace, doté de procédures allégées et prenant des risques. Le versement annuel au Fonds d'un montant symbolique correspondant à 1 % du total des budgets des opérations de paix des Nations Unies, financé à partir des quotes-parts aiderait à resserrer l'écart entre les mandats et les ressources du programme. La mise en recouvrement de contributions pour financer des volets de programmes relevant de mandats des opérations de maintien de la paix aiderait également à cet égard.

Améliorer l'encadrement et élargir l'ouverture

Le renforcement de l'encadrement national fait partie intégrante du programme de réconciliation et d'édification de la nation. L'ONU doit particulièrement axer son soutien sur ce domaine. Elle devrait également privilégier l'action en faveur de l'élargissement de l'ouverture de manière à ce que les processus de consolidation de la paix bénéficient de l'adhésion du pays au sens plein du terme. Il y a notamment lieu de redoubler d'efforts pour atteindre, puis dépasser l'objectif fixé par le Secrétaire général et consistant à affecter 15 % des fonds gérés par l'ONU à des projets de consolidation de la paix après un conflit pour faire progresser l'égalité des sexes, l'autonomisation des femmes et promouvoir les besoins particuliers de ces dernières dans le contexte de la consolidation de la paix.

Appliquées globalement, ces mesures constitueront une redéfinition et une réorientation fondamentales des activités de l'ONU, par le biais desquelles le défi de la consolidation de la paix sera véritablement perçu comme inscrit au cœur de la vision énoncée dans la Charte, à savoir préserver les générations futures du fléau de la guerre.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	8
II. La consolidation de la paix dans un monde en mutation	11
A. Les conflits contemporains : continuité et changement	11
B. Évolutions dans la manière de concevoir la consolidation de la paix	14
C. Modèles et échéances pour la consolidation de la paix	16
D. Liens entre la paix, le développement et les droits de l'homme en matière de consolidation de la paix	18
E. Participation massive et sans exclusive	19
F. Participation des femmes à l'instauration et au maintien d'une paix durable	22
III. Évaluation des activités de consolidation de la paix menées par les Nations Unies	23
A. Observations générales	23
B. La fragmentation de l'Organisation et ses répercussions sur la consolidation de la paix	24
C. Assurer la cohérence de toutes les activités de l'Organisation sur le terrain	28
D. L'ONU et la participation des femmes à la consolidation de la paix	31
E. Crédibilité et rôle moteur de l'Organisation des Nations Unies	34
F. Partenariats de l'ONU et consolidation de la paix	36
G. Commission de consolidation de la paix et Bureau d'appui à la consolidation de la paix	39
H. Financement des activités de consolidation de la paix et Fonds pour la consolidation de la paix	44
IV. La voie à suivre : conclusions et recommandations	48
A. Conclusions	48
B. Recommandations	50

I. Introduction

1. Le maintien durable de la paix internationale sous tous ses aspects est sans doute la principale raison d'être de l'Organisation des Nations Unies. Tel est le noble objectif consacré dans la Charte des Nations Unies par ses membres, qui se sont engagés à préserver les générations futures du fléau de la guerre, à proclamer à nouveau leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme et à favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande. C'est l'objectif du maintien d'une paix durable qui préside aux efforts de prévention des conflits entre États et des conflits internes et qui justifie, lorsque des conflits violents éclatent, l'adoption de mesures rapides et énergiques pour tenter d'y mettre fin. Avant tout, il s'agit de s'attaquer aux racines profondes des conflits violents.

2. Tandis que nous mettons la dernière main au présent rapport, les Nations Unies préparaient le programme de développement pour l'après-2015. L'objectif de développement durable 16 qui est proposé appelle à la constitution et au maintien de sociétés pacifiques et ouvertes aux fins du développement durable, à même d'assurer à tous l'accès à la justice et de mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes. Cet objectif de portée très générale suppose des sociétés libérées des conflits violents et capables de gérer les facteurs qui alimentent la violence. Il est tout à fait compatible avec la Charte en ce qu'il représente un important effort pour en prolonger et préciser la vision.

3. La manière dont l'Organisation des Nations Unies a relevé le défi du maintien d'une paix durable a évolué au fil du temps. La notion de « consolidation de la paix » apparaît en tant que telle pour la première fois dans l'« Agenda pour la paix » de 1992 (A/47/277-S/24111). Le concept a de nouveau été mis en avant dans le Document final du Sommet mondial de 2005. En décembre 2005, les recommandations qui y étaient formulées ont été adoptées simultanément par le Conseil de sécurité [résolution 1645 (2005)] et l'Assemblée générale (résolution 60/180), portant création de trois organes basés à New York : la Commission de consolidation de la paix, le Fonds pour la consolidation de la paix et le Bureau d'appui à la consolidation de la paix. Ils avaient pour but de remédier à une « faille énorme », pour reprendre les termes du Secrétaire général, dans la capacité institutionnelle et structurelle de l'Organisation à aider les pays à réussir leur transition d'un conflit violent à une paix durable (voir A/59/2005, par. 114).

4. À l'époque, cette évolution avait été saluée comme un tournant important. Cependant, en 2010, les auteurs du rapport soumis à l'issue du premier examen quinquennal du travail des nouvelles entités estimaient que les attentes suscitées par les résolutions fondatrices avaient été déçues et faisaient un certain nombre de recommandations détaillées sur la manière d'améliorer leur action (voir A/64/868-S/2010/393). Ils formaient également l'espoir que cet examen constituerait un rappel à la réalité et susciterait une réelle volonté collective pour ce qui était de gérer la consolidation de la paix de manière plus globale et décisive.

5. Cinq ans plus tard, en 2015, ces espoirs sont encore plus minces¹. Au fil du temps, il est devenu de plus en plus évident que ce n'est pas seulement le dispositif

¹ Selon un sondage publié par le Future United Nations Development System Project, seules 20 % des personnes interrogées estiment que la Commission de consolidation de la paix a une action efficace. Elles ne sont que 52 % à juger que les Nations Unies font du bon travail dans le

spécialisé qui doit être repensé, mais l'approche même de la consolidation de la paix suivie par les Nations Unies au sens large. En dépit de la promesse dont les nouveaux organes étaient porteurs, le constat qui s'impose au Groupe consultatif est que l'objectif essentiel consacré dans la Charte, celui du maintien d'une paix durable, reste gravement ignoré, ne reçoit pas le rang de priorité voulu et pâtit d'un manque de ressources tant à l'échelle mondiale qu'au sein même du système des Nations Unies.

6. Pour que l'objectif fondamental que constitue le maintien d'une paix durable soit atteint, il doit être considéré comme une responsabilité commune et primordiale dans l'ensemble de l'Organisation des Nations Unies : un fil conducteur qui donne toute leur cohérence à ses actions dans les domaines de la prévention des conflits ainsi que du rétablissement, de l'imposition et du maintien de la paix, mais aussi du relèvement et de la reconstruction au sortir des conflits. L'amélioration des résultats obtenus par l'Organisation des Nations Unies en vue du maintien d'une paix durable est un véritable défi systémique, qui dépasse largement la portée limitée des entités créées en 2005 qui constituent le « dispositif de consolidation de la paix ». Elle requiert l'engagement des trois principaux organes intergouvernementaux, ainsi que du Secrétariat, des programmes et des institutions spécialisées des Nations Unies, et naturellement, des opérations des Nations Unies sur le terrain.

7. Cette conception globale du maintien d'une paix durable a de profondes répercussions d'ordre structurel, administratif et budgétaire ainsi que sur l'élaboration des politiques, une idée qui se retrouve au cœur du présent rapport :

a) La notion de maintien d'une paix durable doit être comprise comme englobant non seulement les efforts visant à prévenir la reprise des conflits, mais aussi ceux qui peuvent empêcher que ne surviennent de nouveaux conflits;

b) Il faudrait donc que les activités de l'Organisation des Nations Unies dans les domaines de la paix et de la sécurité voient l'accent mis sur la prévention des conflits;

c) Le maintien d'une paix durable exige l'adoption d'une approche pleinement intégrée sur le plan stratégique et en ce qui concerne l'élaboration des politiques, tout comme au niveau opérationnel;

d) S'agissant de la prise de décisions, les principaux organes intergouvernementaux des Nations Unies ont un rôle à jouer dans le maintien d'une paix durable, chacun dans son domaine de compétence;

e) La même approche globale et intégrée est nécessaire de la part de l'Organisation des Nations Unies, sur les plans administratif et opérationnel, tant au Siège que sur le terrain où se déroulent concrètement les activités de consolidation de la paix;

f) Il est beaucoup moins coûteux d'empêcher qu'un conflit n'éclate ou ne reprenne, que de réagir à une crise, qu'il s'agisse du bilan humain ou des ressources financières nécessaires;

g) À l'inverse, le fait de ne pas accorder la priorité aux mesures visant à assurer le maintien d'une paix durable et de ne pas y consacrer de ressources

domaine de la consolidation de la paix et du développement. (www.futureun.org/en/Publications-Surveys/Article?newsid=63).

suffisantes condamne le monde et ses peuples à des cycles tragiques de retour de la violence, comme il ressort de manière frappante des études de cas effectuées à la faveur du présent examen;

h) Si le renforcement des capacités, l'édification de l'État, la création d'institutions et le développement requièrent tous un savoir-faire technique considérable, la consolidation de la paix doit être comprise comme un processus de nature avant tout politique;

i) Les acteurs responsables de la consolidation de la paix – publics ou privés, nationaux, régionaux et internationaux – sont nombreux et variés. L'établissement d'une paix durable a forcément des dimensions multiples qui soulèvent des problèmes de cohérence majeurs;

j) Les conflits ou la paix touchent tous les individus d'une société. La réconciliation et l'établissement d'une paix durable exigent la participation large et ouverte de toutes les composantes de la société civile et de l'État, jusqu'aux citoyens de base;

k) S'attaquer aux causes profondes des conflits est une œuvre de longue haleine qui nécessite un accès régulier et prévisible à des ressources financières suffisantes sur le long terme.

8. Les évaluations et recommandations exposées dans le présent rapport ont été formulées sur la base des cinq études de cas qui ont été effectuées (au Burundi, en République centrafricaine, en Sierra Leone, au Soudan du Sud et au Timor-Leste). Ces études ne constituent pas des analyses approfondies. Il s'agissait plutôt de tirer quelques grandes leçons d'intérêt général en vue du maintien d'une paix durable. La plupart des thèses défendues dans le présent rapport s'inspirent directement de ces études de cas; les exemples les plus parlants sont présentés dans de brefs encarts insérés dans le corps du texte.

9. Le rapport est divisé en quatre parties :

a) La présente introduction;

b) Dans la deuxième partie, le Groupe consultatif décrit dans les grandes lignes les changements intervenus dans le monde qui remettent fondamentalement en question la manière dont l'Organisation des Nations Unies doit mener ses activités de consolidation de la paix. C'est le cadre dans lequel on peut évaluer les résultats obtenus par l'Organisation des Nations Unies et recenser les principaux points posant problème autour de la question du maintien d'une paix durable;

c) La troisième partie est consacrée à une évaluation des activités de consolidation de la paix menées par les Nations Unies, conformément aux mandats définis par les Présidents de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité;

d) Dans la dernière partie, le Groupe consultatif avance quelques conclusions et recommandations, en s'appuyant sur les observations faites dans le présent rapport.

II. La consolidation de la paix dans un monde en mutation

A. Les conflits contemporains : continuité et changement

10. Au cours des 25 années qui se sont écoulées depuis la fin de la guerre froide, la dynamique globale des conflits a été marquée à la fois par la continuité et le changement, puisque de nouveaux moteurs de violence sont venus se superposer aux anciens. Certaines idéologies se sont effondrées; d'autres se sont radicalisées. De nouvelles puissances mondiales sont apparues ainsi que de nouveaux régimes autoritaires et de nouveaux mouvements extrémistes. La croissance exponentielle des médias sociaux favorise l'essor de ces nouveaux facteurs, mais permet aussi d'y résister. Les conflits sont devenus plus complexes et leurs éléments constitutifs plus divers.

11. Après une accalmie à la fin des années 1990 et au début des années 2000, les grandes guerres civiles ont connu une recrudescence et leur nombre a presque triplé, passant de 4 en 2007 à 11 en 2014². Un certain nombre de facteurs rendent les conflits plus difficiles à régler, notamment la montée de l'extrémisme violent, leurs liens avec les marchés illégaux et la criminalité organisée et la prolifération des armes légères et de petit calibre. Aujourd'hui, les deux tiers environ des soldats de la paix des Nations Unies et près de 90 % du personnel des missions politiques spéciales sont en poste dans des pays en proie à un conflit de haute intensité ou y consacrent leurs efforts³.

12. Les conflits contemporains sont alimentés par des facteurs internes. La faiblesse des équipes dirigeantes et des structures de gouvernance se traduit trop souvent par une fragilité des institutions, une gestion médiocre des affaires publiques et la corruption, une situation qui est encore aggravée par le musèlement des dissensions politiques, la censure des médias et la politisation des organes de sécurité de l'État. Mécontents de voir leur autorité arriver à son terme, certains dirigeants nationaux – y compris dans plusieurs pays dans lesquels l'ONU a été engagée au cours des dernières années – ont encouragé la promulgation de lois servant leurs propres intérêts ou cherché à modifier la constitution de leur pays à leur profit ou à celui de leur parti. Ces tentatives ont souvent été suivies de processus politiques ou électoraux entourés de violences.

13. Les politiques d'exclusion sont aussi à la source de conflits, lorsqu'un groupement d'intérêts ethniques, religieux ou tribaux domine le pouvoir à l'exclusion des autres, lorsque les minorités sont opprimées, désignées comme boucs émissaires ou deviennent la cible d'attaques violentes, et lorsque l'animosité envers elles est instrumentalisée à des fins politiques par les élites pour maintenir leur emprise sur la population.

14. La mutation des conflits mondiaux a eu des répercussions particulièrement tragiques sur les femmes. La violence aggrave et exacerbe les inégalités entre les sexes. La moitié des 59,5 millions de personnes déplacées de force dans le monde

² Représentant un mélange de conflits nouveaux et de violences anciennes, jusque-là de faible intensité, qui ont connu une escalade dramatique « en guerre civile » (voir Sebastian von Einsiedel, « Major recent trends in violent conflict », Occasional Paper (Tokyo, Université des Nations Unies, Centre for Policy Research, 2014).

³ Rahul Chandran, « The changing terrain for peacebuilding » (Tokyo, United Nations University, Centre for Policy Research, 2015); et von Einsiedel, « Major recent trends in violent conflict ».

(19,5 millions de réfugiés, 1,8 million de demandeurs d'asile et 38,2 millions de personnes déplacées dans leur propre pays) sont des femmes⁴. La violence sexuelle est utilisée à des fins tactiques pour provoquer des déplacements de populations, et l'opposition idéologique d'un grand nombre de groupes extrémistes à la fréquentation des espaces publics, y compris les établissements d'enseignement, par les jeunes filles les expose d'une manière générale à un plus grand danger (voir S/2015/203). La violence sexuelle et sexiste n'est pas seulement une stratégie guerrière, mais aussi une arme tactique de choix pour semer la terreur. Dans les pays en proie à des conflits, les femmes et les adolescentes sont davantage exposées à la traite à des fins d'exploitation sexuelle et au trafic de main-d'œuvre, et représentent, dans l'ensemble, la majorité des victimes de la traite (voir S/2014/693). Dans ce contexte, le rôle crucial que les femmes sont appelées à jouer dans les processus de consolidation de la paix commence au moins à être reconnu et encouragé par la communauté internationale, comme expliqué par la suite dans le présent rapport.

15. Mais la violence peut aussi avoir des origines économiques et environnementales. L'absence de moyens de subsistance et le dénuement économique et social, en particulier lorsqu'ils se conjuguent au sentiment d'être les laissés-pour-compte de l'histoire, alimentent le ressentiment. Bien gérées, les ressources naturelles peuvent être une source de progrès, de prospérité et de stabilité pour une nation; mais leur mauvaise gestion ou leur détournement peuvent avoir de graves répercussions économiques, sociales et environnementales et représentent une perte dramatique au regard de la consolidation de la paix et du développement. Comme indiqué dans une importante étude de l'ONU, au moins 18 conflits violents ont été largement liés aux problèmes d'exploitation des ressources naturelles depuis 1990 et les risques de résurgence sont plus importants et rapprochés pour les conflits de ce type⁵.

16. L'eau et les terres, notamment, peuvent être des causes structurelles de conflits. Les États en proie à un conflit ou sortant d'un conflit connaissent souvent des lacunes en ce qui concerne l'administration des biens fonciers et le cadastre, avec des tensions récurrentes entre le droit coutumier et le système juridique officiel⁶, qui est parfois instrumentalisé dans le but de déplacer ou de déposséder des populations⁷. Les questions de la garantie des droits fonciers et de la création d'un service de cadastre efficace ont souvent été abordées à la faveur des accords de

⁴ Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, « UNHCR global trends: forced displacement in 2014 » (Genève, 2015), disponible à l'adresse www.unhcr.org/556725e69.html. Selon les estimations de la Women's Refugee Commission, 80 % des 51 millions de personnes déplacées dans le monde à cause d'un conflit sont des femmes, des enfants et des adolescents (voir <https://womensrefugeecommission.org/resources/document/883-women-s-refugee-commission-fact-sheet?catid=234>).

⁵ Silja Halle, ed., *From Conflict to Peacebuilding: The Role of Natural Resources and the Environment* (Nairobi, Programme des Nations Unies pour l'environnement, 2009).

⁶ J. Unruh et R. C. Williams, « Lessons learned in land tenure and natural resource management in post-conflict societies », in *Land and Post-Conflict Peacebuilding*, J. Unruh et R. C. Williams, eds. (Londres, Earthscan, 2013).

⁷ Programme des Nations Unies pour les établissements humains et Groupe interagences des Nations Unies pour les actions préventives « Guide pratique pour la prévention et la gestion des conflits liés à la terre et aux ressources naturelles; Terre et conflit » (2012).

paix récents, mais la plupart du temps sans grands résultats⁸. La détérioration des ressources en eau, tant sur le plan quantitatif que d'un point de vue qualitatif, en raison des changements climatiques, de la pollution, de la privatisation de l'approvisionnement et des inégalités qui en ont résulté, a également provoqué des conflits à l'échelle locale et régionale. Beaucoup de bassins hydrographiques transfrontaliers sont situés dans des régions où les tensions entre États ont toujours été vives, l'eau risquant ainsi de devenir une source majeure de futurs conflits régionaux⁹.

17. La croissance démographique et la dégradation de l'environnement viennent encore compliquer la problématique de la sécurité mondiale. Il existe des liens complexes entre la diminution des ressources naturelles disponibles par habitant (en particulier en terre et en eau), les migrations de population et l'apparition de conflits violents¹⁰. Le Conseil de sécurité a souhaité que les liens entre climat et fragilité soient mieux compris, mais il existe peu d'indications sur la manière d'intégrer l'« attention aux conflits » dans les politiques ou les projets d'adaptation aux changements climatiques¹¹.

18. Les conflits contemporains ont fortement tendance à déborder des frontières, conférant une dimension transnationale à ce qui ne commence parfois que comme un différend local. En intervenant militairement au-delà de leurs frontières, directement ou par procuration, et en attisant les conflits locaux, les États créent des conflits régionaux. Les déplacements de populations fuyant l'insécurité et les privations (qui vont souvent de pair) contribuent à donner une dimension internationale aux conflits. En 2013, plus du quart des conflits internes impliquaient des acteurs externes soutenant l'une ou l'autre des parties au conflit¹².

19. Les réseaux criminels locaux, nationaux et internationaux alimentent encore la violence. Ils gangrèment les structures des États, qu'ils laissent dramatiquement affaiblies, même après le retour de la paix¹³. La participation d'un mouvement en rébellion à des économies criminelles abaisse les « barrières à l'entrée », réduit sa motivation à engager des pourparlers de paix ou à signer des accords, et, quand il le fait, amoindrit la capacité de ses chefs à s'assurer de l'obéissance de ses hommes¹⁴. La dynamique de nombreux conflits violents se trouve de plus en plus souvent altérée par les idéologies extrémistes. En butte à la négligence de leurs gouvernants,

⁸ Département des affaires politiques et Programme des Nations Unies pour l'environnement, *Natural Resources and Conflict: A Guide for Mediation Practitioners* (2015).

⁹ Voir, par exemple, Programme des Nations Unies pour l'environnement, *Vital Water Graphics: An Overview of the State of the World's Fresh and Marine Waters*, 2nd ed. (Nairobi, 2008). Consultable à l'adresse www.unep.org/dewa/vitalwater/index.html.

¹⁰ Voir, par exemple, Henrik Urdal, « Demographic aspects of climate change, environmental degradation and armed conflict », étude préparée pour le Groupe d'experts sur la répartition de la population, l'urbanisation, les migrations internes et le développement, New York, 21-23 janvier 2008 (UN/POP/EGM-URB/2008/18).

¹¹ Lukas Rüttinger et autres, *A New Climate for Peace: Taking Action on Climate and Fragility Risks* (2015). Consultable à l'adresse www.newclimateforpeace.org/.

¹² Voir Simon Fraser University, Canada, Human Security Report Project, *Human Security Report 2013: The Decline in Global Violence – Evidence, Explanation, and Contestation* (Vancouver, Human Security Press, 2014); voir également D. Cunningham, « Blocking resolution: how external States can prolong civil wars », *Journal of Peace Research*, vol. 47, n° 2 (2010).

¹³ Banque mondiale, *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development* (Washington, D.C., 2011).

¹⁴ Von Einsiedel, « Major recent trends in violent conflict ».

les populations mécontentes, surtout parmi la jeunesse, sont parfois attirées par la perspective de luttes planétaires.

20. Dans un certain nombre de contextes, la notion et la fonction mêmes d'État-nation sont remises en question : que l'on pense aux expériences récentes, chacune avec ses caractéristiques propres, de la Somalie, de la Libye, de la République centrafricaine et de l'Iraq (le cas du Soudan du Sud présente aussi des points communs). L'effondrement ou l'absence d'une autorité centrale dominante a entraîné le délitement de l'État, souvent selon des lignes de fracture ethniques ou sectaires, et l'apparition – dans un déchaînement de violence, allant parfois jusqu'à la perpétration d'atrocités de masse – de régions ethniquement ou religieusement plus uniformes.

21. Les situations de ce genre, où l'autorité centrale se délite et perd sa crédibilité, placent la communauté internationale face à un grave dilemme. Les États-nations indépendants et souverains sont les éléments constitutifs de l'ordre international, et en particulier de l'Organisation des Nations Unies. Les États Membres ont donc naturellement tendance, dans les relations internationales, à suivre le paradigme dominant, à savoir recréer de fortes autorités centralisées. Toutefois, dans un contexte de fragmentation, il se pourrait qu'à vouloir reconstruire ou étendre l'autorité centrale, on ne favorise pas la paix, mais l'aggravation des conflits. En pareils cas, il conviendrait d'aborder différemment la consolidation de la paix et de l'envisager, au moins dans ses phases initiales, comme devant plutôt conduire au renforcement des domaines de gouvernance locaux qu'au rétablissement d'une autorité centrale forte.

B. Évolutions dans la manière de concevoir la consolidation de la paix

22. Ces caractères complexes des conflits contemporains – dont certains sont radicalement nouveaux, et d'autres très anciens – ont d'importantes répercussions sur les efforts déployés par l'Organisation des Nations Unies et d'autres acteurs internationaux et régionaux à l'appui des processus nationaux de règlement des conflits violents. Si l'on se place dans la perspective du maintien d'une paix durable, l'ancien modèle de conclusion d'un conflit au moyen d'un accord de paix « global » signé par d'anciens ennemis assez bien identifiés a dû bien souvent céder la place à des arrangements entre protagonistes aux contours moins bien définis, ce qui accroît considérablement le risque d'une reprise des hostilités.

23. Dans l'« Agenda pour la paix », la consolidation de la paix était présentée comme la suite logique du rétablissement et du maintien de la paix, l'objectif principal étant d'empêcher la résurgence du conflit une fois un accord de paix obtenu. Il était également reconnu de manière implicite qu'il fallait considérer les pays sortant d'un conflit comme formant une catégorie à part nécessitant une attention particulière.

24. Vingt ans après, il existe toujours des raisons impérieuses de considérer que les pays en proie à un conflit ou qui en sortent ont besoin d'une attention particulière. Ainsi, par rapport aux autres pays, ceux touchés par un conflit ont pris un retard considérable dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le

développement¹⁵. Pour ne citer qu'un exemple tragique de cette situation, les 10 pays qui obtiennent les moins bons résultats en termes de mortalité maternelle dans le monde sont tous des pays touchés par un conflit ou qui sortent d'un conflit¹⁶.

25. Bien que l'approche séquentielle de la consolidation de la paix reste dominante, une notion globale a été proposée dès 1995 dans le rapport de situation du Secrétaire général intitulé « Supplément à l'Agenda pour la paix » (A/50/60-S/1995/1). Mieux, le Conseil de sécurité a reconnu, en février 2001, que la consolidation de la paix visait à prévenir le déclenchement, la résurgence ou la continuation des conflits armés et englobait de ce fait un large éventail de programmes et de mécanismes touchant à la politique, au développement, à l'aide humanitaire et aux droits de l'homme, en notant que cela nécessitait des actions à court et à long terme conçues de manière à pouvoir répondre aux besoins particuliers des sociétés qui sombrent dans un conflit ou qui sortent d'un conflit (voir S/PRST/2001/5).

26. C'est cette approche plus large que le Groupe consultatif a retenue dans le présent rapport. La « consolidation de la paix » – expression à laquelle les auteurs préfèrent celle de « maintien d'une paix durable » – ne doit pas rester strictement limitée aux situations d'après-conflit. Nombre des priorités fixées et des outils utilisés pour empêcher l'éclatement d'un conflit ou la reprise d'un conflit sont les mêmes et il n'y a pas de raison de compartimenter artificiellement des énergies et des ressources limitées. Il est paradoxal que le Conseil de sécurité continue d'intituler le point de son ordre du jour sur la question « consolidation de la paix après les conflits », alors qu'il a lui-même proposé en 2001 une approche globale.

27. Les idées concernant le rôle des institutions dans le cadre de la consolidation de la paix ont également évolué au fil du temps. Tout conflit violent et prolongé crée un traumatisme et accentue les clivages sociaux, mais il porte aussi gravement atteinte aux institutions. Privée d'institutions solides, une société ne dispose pas des moyens voulus pour gérer pacifiquement les tensions qui apparaissent naturellement et qui peuvent rapidement déboucher sur de nouvelles violences ou un retour de la violence. C'est pourquoi, traditionnellement, en même temps qu'on s'efforçait de créer un environnement général favorable à la réconciliation, on s'attachait à reconstruire les institutions clefs et à les rendre plus résilientes¹⁷.

28. La question des institutions et secteurs devant faire l'objet d'une attention prioritaire fait toujours l'objet de débats, mais un certain consensus s'est dégagé au cours des dernières années. Les pays touchés par un conflit ou sortant d'un conflit qui se sont regroupés au sein du Groupe g7+ des États fragiles ont par exemple préconisé d'intervenir à titre prioritaire dans cinq secteurs clefs aux fins de la consolidation de la paix : la légitimité politique, la sécurité, la justice, les

¹⁵ Voir Organisation de coopération et de développement économiques, *États de fragilité 2015: réaliser les ambitions de l'après-2015* (Paris, publications de l'OCDE, 2015).

¹⁶ Voir Save the Children, *State of the World's Mothers 2014: Saving Mothers and Children in Humanitarian Crises* (Westport, Connecticut, 2014).

¹⁷ Selon le Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies, « la consolidation de la paix est un terme d'origine plus récente qui, au sens où l'entend le présent rapport, définit l'action menée après les conflits, en vue de reconstituer des bases propres à affermir la paix et de fournir les moyens d'édifier sur ces bases quelque chose de plus que la simple absence de guerre [...] En effet, la consolidation de la paix est une combinaison d'activités politiques et d'activités de développement qui, toutes, s'attaquent aux sources du conflit » (A/55/305-S/2000/809, par. 13 et 44).

fondements économiques, et les revenus et services. On note une forte convergence entre leur analyse et celle de la Banque mondiale dans son *Rapport sur le développement dans le monde de 2011* (et les enquêtes réalisées à l'échelle des pays sur lesquelles elle s'appuie).

29. Les études de cas effectuées à l'occasion du présent rapport témoignent des succès et des échecs liés à ce type d'initiatives de renforcement des institutions. La rechute observée en République centrafricaine est, dans une large mesure, imputable à l'incapacité d'institutionnaliser le dialogue et de faire avancer la réforme du secteur de la sécurité, le désarmement, la démobilisation et la réintégration. En revanche, au Timor-Leste, et, dans une certaine mesure au Burundi, des institutions solides ont été mises sur pied. Malgré la profonde crise politique qu'il a traversée pendant l'établissement du présent rapport, le Burundi a réussi jusqu'à présent à éviter de replonger dans l'enfer de la violence interethnique généralisée. Ce succès est à mettre en partie sur le compte de la relative résilience des institutions mises sur pied au lendemain de l'Accord de paix et de réconciliation d'Arusha pour le Burundi.

C. Modèles et échéances pour la consolidation de la paix

30. Un autre domaine où la réflexion en matière de consolidation de la paix a évolué est celui des échéances. Plus précisément, on s'est rendu compte que la consolidation de la paix nécessite beaucoup plus de temps qu'on ne le pensait. Il faut en effet du temps pour que les attitudes changent et que la confrontation fasse place à un certain degré de tolérance et à l'acceptation de l'« autre ». En outre, comme l'ont montré de nouvelles études comparées, une génération est nécessaire pour mettre en place des institutions légitimes qui peuvent prévenir le retour des violences. Au cours du siècle dernier, il a fallu entre 15 et 30 ans, même aux pays qui ont connu les transformations les plus rapides, pour qu'ils améliorent le fonctionnement de leurs institutions et le portent au-dessus du niveau qui prévaut actuellement dans nombre d'États fragiles¹³. À cela il faut ajouter que cette évolution a lieu dans un contexte où le progrès, inévitablement, n'est ni linéaire ni unidirectionnel.

31. Ni les calendriers actuels des missions des Nations Unies ni la plupart des programmes d'aide au développement dans le monde ne semblent cependant tenir compte de ce fait. Dans les deux types d'interventions, les échéances actuellement fixées restent totalement irréalistes. En fait, il semble qu'au cours des deux dernières décennies, une sorte de modèle se soit dégagé en ce qui concerne les interventions internationales face aux défis des sorties de conflit. Dans un premier temps, des médiateurs parviennent à un accord de paix, lequel est généralement fragile et ne tient pas toujours suffisamment compte des dimensions locales du conflit. Ensuite, on a une période de transition d'une durée limitée, souvent assortie d'arrangements temporaires de partage du pouvoir ou d'une forme de « dialogue national ». En l'espace d'un an environ, une nouvelle constitution est élaborée et adoptée, et le processus culmine avec l'organisation de nouvelles élections démocratiques, laquelle est en général un exercice logistique majeur.

32. Cet enchaînement a évidemment pour objectif de panser les plaies de la société et de mettre en place avec soin de nouvelles autorités nationales démocratiquement élues ayant pour mandat de servir de principal interlocuteur des

partenaires internationaux pour la suite du processus de consolidation de la paix. Cependant, bien trop souvent, ce modèle échoue.

33. Les causes en sont multiples, mais il semble qu'un facteur commun à toutes ces phases soit une précipitation excessive due à des échéances impossibles à tenir. Souvent, les accords de paix sont conclus à la hâte et les processus influencés ou dirigés par des groupes de médiation extérieurs, dont la légitimité internationale varie. Des fonds et une énergie considérables sont consacrés à l'organisation de consultations nationales, qui ne servent souvent qu'à recycler les idées de la petite classe politique qui a lutté pour le pouvoir durant les violences. Il est rare que l'on prévoie des délais et une marge de manœuvre suffisants pour l'organisation d'une vaste concertation avec la population locale dans les provinces. Les nouvelles constitutions sont élaborées de façon à intégrer dans le tissu politico-juridique national les compromis âprement négociés contenus dans les accords de paix, mais s'il y a précipitation, elles peuvent le faire de manière imparfaite ou d'une façon qui ne tient pas suffisamment compte des griefs qui ont été à l'origine même du conflit. Dans une telle précipitation, le rétablissement des services essentiels ou la création de nouveaux moyens de subsistance pour les populations affectées reçoivent rarement l'attention qu'ils méritent.

34. Ce sont toutefois les élections organisées après un conflit qui présentent trop souvent le plus de risques de reprise du conflit¹⁸. Alors qu'elles sont considérées comme un moyen de « tourner la page » après une période de violences, elles deviennent trop souvent l'occasion d'un retour de la violence. Les campagnes électorales deviennent un moyen de mettre en place des stratégies d'exclusion (en déterminant qui peut se présenter ou voter et qui ne le peut pas). Les campagnes très disputées deviennent violentes ou rouvrent des plaies sources de dissensions. Les commissions électorales sont souvent perçues comme étant partisans et favorables aux autorités en place. Pendant la période de « transition », on a des arrangements fragiles et prudents de partage du pouvoir et de coexistence, mais la période postélectorale se caractérise de la part des vainqueurs par une mentalité d'accaparement total qui compromet fondamentalement les progrès réalisés jusque-là. Trop souvent, les élections sont suivies d'un rejet prématuré d'un accompagnement international, au nom de la souveraineté et de l'indépendance.

35. Tenir des élections démocratiques reste un objectif louable, mais le processus qui y mène doit être préparé avec soin et bon sens et pouvoir compter sur la confiance et le soutien de la population grâce à une concertation et une communication poussées. Les processus de concertation nationaux doivent quant à eux être précédés et accompagnés d'efforts énergiques pour consulter les collectivités locales sur des questions spécifiques, qui définiront les discussions au niveau national.

¹⁸ Voir, par exemple, Dawn Brancati et Jack L. Snyder, « Time to kill: the impact of election timing on postconflict stability », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 57, n° 5 (2013); Marco Pfister et Jan Rosset, *What Makes for Peaceful Post-Conflict Elections?*, Swisspeace Working Paper 2/2013 (Berne, 2013).

D. Liens entre la paix, le développement et les droits de l'homme en matière de consolidation de la paix

36. Les progrès réalisés sur le plan du développement sont d'une importance capitale pour prévenir tant l'apparition que la reprise de conflits. Les études sont catégoriques : l'absence de développement économique crée un risque de conflit¹⁹. Comme indiqué plus haut, les conflits ont souvent pour origine des sujets de mécontentement économiques et sociaux, en particulier depuis que l'accès généralisé aux médias sociaux fait naître des attentes de plus en plus fortes que les gouvernements ne peuvent satisfaire.

37. S'il s'ensuit un conflit, de nombreux éléments montrent que les risques de reprise sont fortement atténués si l'on a une relance de l'économie. En fait, comme l'a écrit un éminent chercheur, le développement économique pourrait être la véritable « stratégie de sortie » des missions internationales de maintien de la paix²⁰. La satisfaction des doléances sociales et économiques, la fourniture aux populations de moyens de subsistance et l'établissement des fondements d'une croissance économique qui profite à tous sont autant d'éléments d'une transition d'une situation de conflit à la normalité.

38. Ceci dit, il n'existe pas encore de consensus clair sur la façon de procéder. Actuellement, les efforts visant à favoriser la reprise économique après un conflit sont relativement timides et il semble qu'on puisse les regrouper autour de trois axes²¹ : les mesures palliatives immédiates (notamment les programmes de création d'emplois d'urgence, le relèvement rapide (visant d'une manière générale à restaurer les capacités de génération de revenus) et le relèvement économique à long terme (notamment les réformes à l'échelle de l'économie visant à favoriser la croissance). Cependant, ni les études ni la pratique ne sont très claires sur la façon de relancer l'économie. La vive reprise économique que l'on observe généralement après un conflit s'avère difficile à maintenir. Alors qu'elle est probablement essentielle pour le relèvement à long terme, la confiance dans les institutions est généralement la première à disparaître dans un conflit. Il faut donc en priorité trouver les moyens de restaurer la crédibilité de ces dernières.

39. Les violations des droits de l'homme et l'impunité sont également parmi les causes profondes de la violence et il convient d'y remédier le plus rapidement possible. Cela pose des dilemmes difficiles. De nombreux conflits sont d'une gravité telle qu'une certaine forme de justice transitionnelle est nécessaire mais, selon le moment où ils interviennent, ces processus peuvent polariser les opinions et œuvrer à l'encontre de l'établissement de relations non violentes durables. Par contre, si l'on n'y remédie pas, l'impunité risque de compromettre la confiance et le soutien dont bénéficie le processus de paix. On reproche parfois aux approches institutionnelles et « apolitiques » en matière de justice transitionnelle d'être d'inspiration étrangère et donc contraires à une prise en main locale. Inversement,

¹⁹ Paul Collier *et al.*, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy* (Washington, Banque mondiale; New York, Oxford University Press, 2003).

²⁰ Paul Collier, « The political economy of fragile States and implications for European development policy », document présenté à la Conférence « The challenges of fragility to development policy », Barcelone (Espagne), mai 2009.

²¹ Nadia F. Piffaretti, « Economic recovery and peacebuilding », document élaboré pour l'examen du dispositif de consolidation de la paix des Nations Unies en 2015 (mars 2015).

les approches d'inspiration locale sont parfois critiquées pour ne pas satisfaire aux nouvelles normes internationales. L'ONU et la communauté internationale ont reproché au Timor-Leste d'avoir refusé la création d'un tribunal international et d'avoir créé à la place avec l'Indonésie une commission de vérité et de réconciliation. Pourtant, cette approche a en définitive fortement contribué à la consolidation rapide de la paix.

40. Du point de vue de l'ONU, la relation triangulaire entre paix, développement et droits de l'homme exige une coopération étroite entre les trois secteurs. Celle-ci reste extrêmement difficile à mettre en œuvre, cette situation étant la conséquence pénible de la fragmentation de l'ONU découlant de la répartition des responsabilités prévue dans la Charte, entre le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale, avec en position intermédiaire et quelque peu ambiguë le Conseil économique et social²². Le Conseil de sécurité accorde une certaine place à la défense et à la protection des droits de l'homme dans ses travaux, mais c'est le Conseil des droits de l'homme, organe subsidiaire de l'Assemblée, qui s'en occupe de façon plus systématique.

E. Participation massive et sans exclusive

41. C'est devenu un lieu commun que de marteler que le succès d'un processus de consolidation de la paix dépend essentiellement de son appropriation par le pays (voir par exemple le document [A/67/499-S/2012/746](#)). On entend généralement par là que la paix ne peut s'imposer de l'extérieur, mais qu'elle doit être édiflée de bonne foi et progressivement par un processus d'entente entre les parties prenantes nationales, publiques et privées, celles-ci étant les mieux placées pour comprendre les dynamiques locales dont dépend la réalisation des objectifs de consolidation de la paix.

42. Il est clair que la paix doit venir de l'intérieur de la société, répondre aux multiples préoccupations et aspirations des différents secteurs et viser à trouver un terrain d'entente afin que tous les acteurs se sentent engagés dans les stratégies, politiques et mécanismes qui ouvrent l'avenir. Trop souvent, leur appropriation par le pays concerné est définie de façon trop étroite et non réfléchie. Cette appropriation ne doit jamais devenir un prétexte à l'indifférence ou l'inaction internationales. Il importe tout autant, au lendemain d'une période de violences, de ne jamais tenir pour acquises la cohésion d'un État-nation ou l'absence d'exclusive ou l'efficacité d'un système de gouvernance. Pas plus qu'elle ne peut être imposée de l'extérieur, la paix ne peut l'être par des élites nationales ou des gouvernements autoritaires à des populations divisées, qui n'ont pas la moindre confiance dans leurs dirigeants ou les unes à l'égard des autres. Trop souvent, l'« appropriation nationale » devient synonyme d'acceptation des stratégies et priorités du gouvernement national. Dans des sociétés divisées sortant d'un conflit, une telle situation risque de perpétuer les exclusions.

43. Il n'existe pas de solution facile à ce casse-tête, car l'Organisation des Nations Unies est constituée des gouvernements qui représentent les États Membres et sont collectivement ses arbitres ultimes. Néanmoins, si les aspirations des peuples ne

²² Certains articles de la Charte désignent clairement le Conseil économique et social comme un organe principal, alors que d'autres semblent suggérer que c'est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité.

sont pas satisfaites ou si un minimum de bonne gouvernance et de crédibilité des gouvernements n'est pas garanti, la notion même de paix durable risque de s'en trouver compromise.

44. Le Groupe consultatif préconise par conséquent une appropriation nationale sans exclusive en matière de consolidation de la paix par le pays, c'est-à-dire une situation où les responsabilités nationales s'agissant de dicter et d'orienter les efforts seraient réparties par le gouvernement entre les principales couches sociales et les différents clivages sociaux, les différentes opinions politiques et acteurs nationaux, et notamment les minorités. Cela implique la participation des groupes communautaires, des associations féminines et de leurs représentantes, des jeunes, des associations professionnelles, des partis politiques, du secteur privé et de la société civile nationale, y compris les groupes sous-représentés.

45. L'ONU et les autres acteurs internationaux peuvent jouer un rôle important de facilitation et d'accompagnement (ou, pour paraphraser Interpeace, organisation non gouvernementale réputée, l'ONU devrait faire moins et autonomiser davantage). Sur le plan opérationnel, cela signifie que l'on soutienne des processus aidant les gouvernements à élargir l'appropriation nationale de manière à ce qu'elle couvre un éventail aussi vaste que possible de parties prenantes nationales, et leur permette de se concerter avec eux et de participer le plus possible à toutes les étapes du processus de consolidation de la paix, de l'élaboration des politiques aux actions et aux projets, à la définition des priorités, à la mise en œuvre et au suivi et à l'évaluation des résultats.

46. La société civile a un rôle essentiel à jouer mais, dans les sociétés qui sortent d'un conflit, elle est rarement suffisamment bien organisée pour pouvoir formuler des exigences. En fait, elle peut elle-même être divisée, diverse et fragile. Il est probable qu'elle soit dominée par des élites, appartenant à la diaspora ou issues du pays, lesquelles sont généralement plus à même de tenir un langage de développement international et de diplomatie. Aussi, est-il essentiel que les différentes voix trouvent un moyen de se faire entendre par l'intermédiaire d'organisations à tous les niveaux des sociétés touchées par un conflit.

47. Il est particulièrement difficile d'assurer que les voix des communautés les plus durement touchées par un conflit seront entendues. Ce sont généralement les plus vulnérables. Les dures réalités auxquelles elles doivent faire face font qu'il est plus difficile pour elles de rester indépendantes et à l'écart des violents courants de polarisation balayant leur société. Mais elles doivent néanmoins être associées au processus.

48. Les jeunes touchés par les conflits méritent également une attention particulière. Au cours des deux dernières décennies, la population des pays touchés par un conflit a augmenté presque deux fois plus vite que celle des pays en développement non touchés par un conflit. En 2015, on estime que la moitié de la population des pays touchés par un conflit est âgée de moins de 20 ans²³. Dans

²³ Avec une croissance moyenne annuelle de 2,5 % et 1,3 % respectivement en 1995 et 2015. Données démographiques tirées de *World Population Prospects: The 2012 Revision* (ST/ESA/SER.A/336); classement des pays établi selon la liste du rapport intitulé *Situation et perspectives de l'économie mondiale* (<http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/>); et données relatives aux pays touchés par un conflit tirées de la liste du Bureau d'appui à la consolidation de la paix, établie sur la base des pays où sont menées des opérations de maintien

l'impossibilité de faire des études et durement frappés par le chômage, les jeunes peuvent se trouver entraînés dans des activités antisociales et parfois violentes. Trop souvent cependant, on en parle comme d'un problème – ou pire – d'une menace à une paix durable. Tant les acteurs nationaux que les acteurs internationaux doivent reconnaître le potentiel que représentent les jeunes en tant qu'agents d'un changement positif. Pour y parvenir, il faut que les systèmes d'enseignement soient rétablis et que les jeunes soient associés à la reconstruction de leur société et puissent s'exprimer à ce sujet. La création de microentreprises et petites entreprises tout comme la relance du secteur agricole peuvent avoir un effet positif en créant des débouchés sur le marché du travail²⁴, en particulier pour les jeunes.

49. La progression rapide des nouvelles technologies de l'information et des télécommunications a, en matière de conflits et de paix, des incidences sur lesquelles on commence tout juste à se pencher et qui offrent des possibilités d'élargir la participation aux activités de consolidation de la paix. Avec plus de 200 millions de blogs, 120 millions de vidéos sur YouTube et 500 millions d'utilisateurs de Facebook dans le monde²⁵, les réseaux sociaux représentent un bouleversement des rapports humains. On peut les utiliser pour rapprocher les gens, favoriser le dialogue entre différents groupes, promouvoir la gestion et le règlement des conflits et inciter le public à changer d'attitude et de comportement. Les médias sociaux peuvent appuyer les réformes politiques et renforcer la gouvernance participative : pour ne citer qu'un exemple, au Nigéria, lors des élections de 2011 et des dernières élections, les médias sociaux ont été largement utilisés pour signaler les irrégularités²⁶. Comme l'ont montré les récents événements en République arabe syrienne et en Iraq, ils peuvent également servir à fomenter des conflits et à répandre la haine et les divisions. Les médias sociaux peuvent, bien trop rapidement, se transformer en outils faciles de recrutement ou de financement pour les groupes armés ou faire connaître de leurs actes de violence.

50. Les médias classiques sont devenus des outils essentiels des programmes de consolidation de la paix. Les stations de radio locales, par exemple, ont joué un rôle clef dans la consolidation de la paix en Sierra Leone ces 10 dernières années. Il faut toutefois tourner notre attention vers les promesses de transformation des nouvelles technologies. Les médias traditionnels considéraient les populations comme les auditeurs passifs de messages rédigés avec soin, tandis que les usagers des nouveaux médias tendent à regimber si on leur fait la leçon. La communication à des fins de paix durable se doit de devenir interactive et d'offrir de nouvelles perspectives pour réduire l'exclusion et développer l'appropriation nationale.

de la paix/des missions politiques spéciales ou qui ont droit à une aide du Fonds pour la consolidation de la paix.

²⁴ Voir Banque mondiale, *IFC Jobs Study: Assessing Private Sector Contributions to Job Creation and Poverty Reduction* (Washington, 2013).

²⁵ Sheldon Himelfarb, « Media, technology and peacebuilding », disponible à l'adresse : www.buildingpeace.org/think-global-conflict/issues/media-technology-and-peacebuilding.

²⁶ Voir André-Michel Essoungou, « Au Nigéria, les médias sociaux stimulent la participation aux élections : candidats et électeurs donnent un sens nouveau à la compétition électorale », *Afrique Renouveau*, août 2012, disponible à l'adresse : <http://www.un.org/africarenewal/fr/magazine/ao%C3%BBt-2012/afrique-num%C3%A9rique>; et Jennifer Ehidiamen, « Leveraging Technology in the Nigerian Elections », *Harvard Africa Policy Journal*, 13 mai 2015, disponible à l'adresse : <http://apj.fas.harvard.edu/leveraging-technology-in-the-nigerian-elections/>.

F. Participation des femmes à l'instauration et au maintien d'une paix durable

51. Les femmes sont un facteur essentiel dans l'élargissement de la participation à l'instauration et au maintien d'une paix durable. Inspirée par les initiatives de femmes s'associant pour lutter pour la paix dans le monde, la résolution historique du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité [résolution 1325 (2000)] a, pour la première fois, assuré qu'outre l'attention qui leur est due en tant que victimes des conflits armés dans le monde, il faut mettre fortement l'accent sur les femmes et les filles en tant qu'agents essentiels du rétablissement et de la consolidation de la paix. Comme on le verra plus loin, il reste cependant encore beaucoup à faire pour garantir que les démarches de l'ONU en matière de consolidation de la paix tiennent compte de cette dimension essentielle.

52. Malheureusement, comme on l'a déjà souligné, différentes formes simultanées de discrimination et d'exclusion affectent particulièrement les femmes dans les situations de conflits violents, ce qui fait obstacle à leur pleine participation. Étant donné les normes sociales qui prévalent dans de nombreuses sociétés touchées par des conflits, les violences sexuelles à l'encontre des femmes et des filles leur infligent des traumatismes qui vont bien au-delà de l'acte lui-même. Les femmes courent des risques dans des lieux publics tels que les marchés, ou lors de certains travaux comme chercher de l'eau ou du bois de feu, mais elles peuvent aussi être en danger chez elles. Les conflits alourdissent le fardeau des travaux domestiques non rémunérés que les femmes accomplissent dans les pays qui n'ont pas d'infrastructure sociale et où l'accès aux services sociaux est limité.

53. Nombre de mouvements extrémistes violents actuels brutalisent les femmes et les filles et s'attaquent directement à leurs droits. Il est cependant paradoxal qu'ils ciblent de plus en plus les femmes dans leurs stratégies de recrutement. Les femmes sont devenues des combattantes dans plusieurs conflits récents; il faut donc étudier avec soin la façon dont elles seront traitées à l'issue de ces conflits. Il se peut que le meilleur moyen de contrer la propagande et les actes des groupes extrémistes violents soit d'autonomiser les femmes et tous les groupes de la société civile concernés et de promouvoir l'inclusion et la cohésion sociales.

54. Les efforts de réconciliation ne prennent pas toujours en compte les traumatismes à long terme des femmes et des hommes, et en particulier des jeunes. Souvent, la violence domestique a également augmenté, reflétant les tendances violentes de la société et la non-guérison des traumatismes subis. Les femmes, en particulier celles qui appartiennent à des communautés exclues, ont toujours des difficultés à accéder au système judiciaire et la justice traditionnelle peut renforcer les normes patriarcales et la discrimination.

55. La prise en compte des besoins des femmes dans les activités de consolidation de la paix comporte d'autres aspects. Il est essentiel de réformer le secteur de la sécurité de façon à ce que les femmes puissent à nouveau fréquenter sans danger les lieux publics. Les stratégies de reprise économique doivent tenir compte du travail des femmes, rémunéré ou non. Il faut donner la priorité au rétablissement de l'infrastructure sociale et à la mise en place de services sociaux essentiels, sinon les femmes continueront d'assumer une part excessive des tâches domestiques, alors même que le nombre de personnes handicapées et de personnes à charge aura augmenté en raison du conflit. La lutte contre l'impunité pour les violences faites

aux femmes durant les conflits (mais pas uniquement) doit être une priorité de la justice pendant et après les conflits.

56. Garantir la pleine participation des femmes aux processus de consolidation de la paix est une question de droits, mais pas seulement. On commence enfin à reconnaître généralement que la participation des femmes est également essentielle pour le succès de la reprise économique, la légitimité politique et la cohésion sociale (voir [A/65/354-S/2010/466](#)). En conséquence, en l'absence d'une participation des femmes à l'ensemble du processus de consolidation de la paix, depuis les premières tentatives visant à mettre un terme aux violences jusqu'aux dernières étapes, les risques de reprise des conflits seront très sensiblement augmentés.

III. Évaluation des activités de consolidation de la paix menées par les Nations Unies

A. Observations générales

57. Dans la section qui précède, le Groupe consultatif a décrit l'environnement complexe et instable dans lequel l'Organisation œuvre en faveur de la paix. De par leur dynamique, les conflits intègrent des facteurs nouveaux et anciens qui, ainsi, les compliquent et les radicalisent, tandis que les processus de consolidation de la paix sont de plus en plus voués à l'échec (près de la moitié des questions de l'ordre du jour du Conseil de sécurité spécifiquement consacrées aux conflits peuvent être considérées comme des cas de réédition de conflits)²⁷. S'ils ont commencé à évoluer, les schémas dominants en matière de consolidation de la paix laissent encore à désirer en ce qui concerne les volets de l'intégration, de la prévention, de la viabilité et de la mobilisation des ressources. La promotion de la paix n'y apparaît pas encore comme le fil conducteur de toutes les interventions de l'Organisation.

58. Par définition, l'ONU est un intervenant extérieur qui, dans les meilleures circonstances, apparaît aux yeux de certains acteurs nationaux comme un intermédiaire impartial et de bonne foi, appelé à offrir un accompagnement efficace sur les plans politique, technique et financier. Il appartient donc à l'ONU et aux autres intervenants internationaux de faire montre de la sensibilité voulue envers les populations et les cultures croisées au gré des situations concrètes sur le terrain. La consolidation de la paix, qui se concrétise uniquement sur le terrain, ne peut, en définitive, être menée que par des acteurs locaux. Les caractéristiques et l'évolution d'une situation donnée, les motivations et les aspirations des différentes parties prenantes et la dynamique des rapports entre ces dernières exigent une compréhension profonde qui ne peut s'acquérir, éventuellement, qu'à la faveur d'une présence effective de l'ONU sur le terrain.

59. Compte tenu de sa large portée, la responsabilité partagée en matière d'appui à la paix préconisée dans le présent rapport ne saurait se limiter, au sein de l'ONU, aux trois entités créées en 2005, à savoir la Commission de consolidation de la paix,

²⁷ Il ressort d'une estimation sommaire des situations de conflit portées à l'ordre du jour du Conseil de sécurité (en mai 2015) qu'un peu plus de la moitié de ces situations peuvent raisonnablement être considérées comme des cas de réédition du conflit.

le Fonds pour la consolidation de la paix et le Bureau d'appui à la consolidation de la paix. L'on ne saurait trop souligner, par ailleurs, le fait que ces entités sont basées à New York et qu'elles ont été conçues pour jouer un rôle vital mais circonscrit en appui à l'action de l'ONU. D'importants mandats et activités de consolidation de la paix sont confiés à des opérations de maintien de la paix et à des missions politiques spéciales, ainsi qu'aux départements du Siège qui les appuient. En outre, dans le cadre de missions ou hors de ce cadre, les coordonnateurs résidents et les équipes de pays des Nations Unies sont de plus en plus appelés à jouer un rôle clef dans le domaine de l'appui à la paix. Toutes ces entités constituent des pièces maîtresses de l'architecture dont dispose l'Organisation pour la consolidation de la paix.

60. L'ensemble des acteurs de l'ONU, à savoir, notamment, ceux qui s'occupent du rétablissement de la paix ou du maintien de la paix ou les institutions spécialisées, doivent assumer pleinement le rôle clef qui leur revient en matière d'appui à la paix et agir de concert. Il n'en est pas toujours ainsi.

B. La fragmentation de l'Organisation et ses répercussions sur la consolidation de la paix

61. L'une des principales conclusions auxquelles a abouti le Groupe consultatif est qu'en dépit d'un certain nombre d'initiatives importantes de réforme et de coordination que constituent, par exemple, le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, le Groupe directeur pour une action intégrée et l'initiative « Unis dans l'action », l'importante fragmentation du système des Nations Unies perdure. Elle s'observe dans la répartition des responsabilités entre les principaux organes intergouvernementaux de l'Organisation, entre les départements qui composent le Secrétariat, entre le Secrétariat et les fonds, programmes et institutions spécialisées et entre le Siège et le terrain.

62. Une part très importante du problème tient à la divergence de vues relative aux situations qui satisfont au critère de « menaces contre la paix et la sécurité internationales ». Dans leur majorité, les membres de l'Assemblée générale estiment que le Conseil de sécurité s'ingère dans des domaines qui ne relèvent pas de sa compétence lorsqu'il aborde les aspects du développement et de l'environnement qui ont trait à la sécurité. De son côté, le Conseil de sécurité – ou au moins certains de ses membres – s'inquiète de ce qu'il perçoit comme étant des tentatives d'ingérence de l'Assemblée générale dans des questions relatives au maintien de la paix internationale par le biais de la consolidation de la paix. Or, l'appui à la paix exige précisément l'intégration de toutes ces questions.

63. Les cloisonnements que la Charte a créés en répartissant les responsabilités entre les principaux organes intergouvernementaux trouvent malheureusement leur reflet dans la répartition des responsabilités entre les différentes entités des Nations Unies. Si ces entités communiquent entre elles selon diverses modalités et à différents niveaux, on s'accorde généralement à reconnaître la persistance d'une importante fragmentation, dans la mesure où chaque entité se concentre sur son propre mandat au détriment de la cohérence d'ensemble, phénomène que renforce l'absence d'une culture affirmée de la coordination à partir du sommet. La segmentation entre le Secrétariat et les institutions, fonds et programmes se manifeste également par le fait que des obstacles structurels et même des

interdictions empêchent ces entités d'associer ou de mettre en commun leurs ressources financières.

64. Ces divisions se reproduisent, bien entendu, sur le terrain. Si l'initiative « Unis dans l'action » a permis d'enregistrer quelques progrès concrets, les études de cas qui intègrent le présent rapport révèlent qu'il reste encore beaucoup à faire pour empêcher la fragmentation présente au Siège de se reproduire sur le terrain. L'état d'esprit des responsables et des fonctionnaires de l'Organisation sur le terrain reproduit encore trop souvent les divisions profondes qui s'observent aux niveaux des organes intergouvernementaux et du système des Nations Unies en général.

65. Il reste que l'enjeu du maintien de la paix transcende toutes ces lignes de rupture. En l'absence d'une formule qui permette d'associer les interventions relevant des trois piliers, les missions de consolidation de la paix des Nations Unies resteront vouées à l'échec. Les conséquences – par trop visibles dans plusieurs études de cas – en sont la reprise de conflits violents, les redéploiements multiples destinés à faire face aux crises et l'ampleur des coûts humains et financiers. Les intérêts de l'Organisation et des États Membres seraient certainement mieux servis si l'on reconnaissait qu'au moins dans le domaine de l'appui à la paix les principaux organes intergouvernementaux compétents des Nations Unies peuvent et doivent collaborer, chacun dans sa propre sphère de compétence et dans le respect de sa réglementation et de ses méthodes de travail, et que ce principe doit se traduire par une coopération opérationnelle étroite sur le terrain. Le constat d'une mise en œuvre systématique et réussie de cette coopération n'a pu être dressé que dans un seul des cinq pays retenus pour les études de cas, à savoir la Sierra Leone, l'observation étant valable, dans une moindre mesure, pour le Burundi.

66. Le Groupe consultatif croit résolument que, dans le domaine de la consolidation de la paix, le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et le Conseil économique et social doivent œuvrer de concert, tout en intervenant, chacun, dans le domaine de compétence que lui assigne la Charte. Appelé à promouvoir et à resserrer ce partenariat, la Commission de consolidation de la paix a un rôle clef à jouer dans l'exercice de son rôle consultatif auprès des trois organes intergouvernementaux, rôle qui, aux termes de son mandat, consiste à formuler des recommandations et à donner des renseignements afin d'améliorer la coordination entre tous les acteurs intéressés au sein du système des Nations Unies et en dehors.

67. Malheureusement, le Conseil de sécurité n'est pas toujours considéré comme un acteur clef de la consolidation de la paix. Il ressort d'un examen attentif des résolutions qu'il a adoptées au cours de la décennie écoulée qu'en fait le Conseil a très souvent ordonné, dans de nombreux pays, des opérations de paix complexes et multidimensionnelles qui revêtaient le caractère de missions de consolidation de la paix. Il est également avéré que le Conseil de sécurité est de plus en plus surchargé²⁸. De l'aveu de certains de ses membres, cette charge de travail élevée peut, parfois, détourner l'attention de situations censées être moins pressantes au

²⁸ Ainsi, en 2013, le Conseil a tenu 193 séances, adopté 47 résolutions et publié 22 déclarations du Président. En 2014, il a tenu 263 séances, adopté 63 résolutions et publié 28 déclarations du Président, soit une augmentation de 30 à 40 % de la charge de travail en l'espace d'une année (voir Vue d'ensemble de la pratique du Conseil de sécurité pour 2013 et 2014 à l'adresse suivante : <http://www.un.org/fr/sc/documents/highlights.shtml>). Pour le Conseil, 2014 a été l'année la plus chargée depuis 2006; au moment de la rédaction du présent rapport, 2015 était en bonne voie pour atteindre les niveaux de 2014.

profit de la gestion indispensable des crises qui se multiplient. En principe, la formulation d'un mandat devrait s'appuyer, dès le départ, sur une vision stratégique de la situation recherchée pour un pays donné. La définition de cette vision exige un délai approprié pour les consultations et, dans la mesure où il s'agit d'intégrer les volets que constituent les politiques, les droits de l'homme et le développement, la capacité de recueillir et de communiquer les vues d'un large éventail d'acteurs, au-delà du secteur traditionnel de la paix et de la sécurité. Pour l'heure, au sein de l'Organisation, la situation se présente rarement ainsi au niveau intergouvernemental, d'où la possibilité qui s'offre à la Commission de consolidation de la paix de prêter son concours dans ce domaine.

Sierra Leone. Consolider la paix en intégrant la paix et le développement

En passant du stade d'un conflit interne extrêmement violent à une situation de paix qui s'annonce durable, la Sierra Leone a réalisé d'importants progrès. À l'échelon national, les dirigeants et la société civile, particulièrement les organisations de femmes, ont joué un rôle de premier plan dans l'établissement de la paix, à l'image du processus Vérité et réconciliation (même si les offres d'amnistie inconditionnelle ont été fortement critiquées dans certains milieux). Durant tout le processus, l'ONU a étroitement coopéré avec les parties prenantes nationales. L'Organisation s'est concentrée, dans un premier temps, sur l'établissement de la paix, avant de se tourner résolument vers la consolidation de la paix à partir de 2008. Cependant, à l'échelle de ses trois piliers – la paix et la sécurité, les droits de l'homme et le développement –, les progrès sont restés inégaux.

Des institutions clefs de la gouvernance démocratique et du processus de réconciliation, telles que le Parlement, la Commission électorale nationale, la Commission des droits de l'homme, la Commission de lutte contre la corruption et le secteur de la sécurité ont, dans l'ensemble, été renforcées. Toutefois, même dans ces domaines, il subsiste des difficultés telles que le manque de transparence, la corruption et les insuffisances de la fonction publique. Plus grave encore, l'évolution de la situation dans les domaines économique, judiciaire et social n'a pas répondu aux attentes de la population. Le dynamisme de la croissance économique ne s'est pas encore traduit par une amélioration des moyens de subsistance, une réduction de la pauvreté et une offre satisfaisante des services sociaux de base tels que l'éducation et la santé, en partie en raison du peu d'attention accordé aux flux financiers illicites, notamment ceux liés au trafic des stupéfiants ou à l'exploitation illicite des ressources naturelles. La fragilité du système de santé publique a été tragiquement mise en lumière par la crise de l'Ebola apparue en 2014. Parallèlement, quelques-unes des causes sociales profondes du conflit, telles que les niveaux élevés du chômage des jeunes et la pauvreté généralisée, n'ont pas encore été abordées.

Tant les avancées que les difficultés rencontrées s'expliquent en partie par le caractère qu'a revêtu l'intervention de l'ONU en Sierra Leone et dont le Groupe consultatif a relevé certaines particularités. En application de la résolution 1829 (2008) du Conseil de sécurité, le

Bureau intégré des Nations Unies en Sierra Leone, qui gérait une opération de paix, est devenu le Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Sierra Leone (BINUCSIL). Deux caractéristiques sont à relever : une collaboration étroite (et plutôt inhabituelle) entre le Conseil et la Commission de consolidation de la paix; et la capacité de l'Organisation d'assurer l'unité de son action sur le terrain, en coordination avec d'autres parties prenantes. Quelques-uns des éléments les plus saillants de la résolution se présentent comme suit :

a) Les fonctions de la mission associaient des activités classiques de consolidation de la paix (telles que la consolidation des réformes destinées à assurer une bonne gouvernance et le renforcement de l'état de droit) et un mandat important politique;

b) La responsabilité première du Gouvernement au regard de la consolidation de la paix, de la sécurité et du développement à long terme a été réaffirmée;

c) Un appel clair a été lancé, préconisant une coordination étroite avec la Commission de consolidation de la paix et le soutien de son action, la mise en œuvre du Cadre de coopération pour la consolidation de la paix et l'exécution des projets financés par le Fonds pour la consolidation de la paix;

d) Un représentant exécutif du Secrétaire général, exerçant également les fonctions de coordonnateur résident et de représentant résident du Programme des Nations Unies, a été désigné, ce qui a facilité le déroulement des activités de l'Organisation sur le terrain;

e) On a souligné l'importance d'un bureau pleinement intégré, qui coordonne de manière effective les stratégies et les programmes à l'échelle de toute la famille des Nations Unies, et un appel a été lancé en vue de doter le BICNUSIL des ressources humaines et matérielles voulues, afin qu'il puisse exécuter son mandat dans les meilleures conditions d'efficacité;

f) On s'est attaché à renforcer les partenariats avec les organisations régionales, dont, notamment, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest et l'Union du fleuve Mano.

En adoptant la résolution susmentionnée, le Conseil de sécurité s'est inscrit dans la dynamique suggérée dans le présent rapport, par le truchement des orientations qu'il a adressées à la fois aux autorités nationales et à l'Organisation. En revanche, ni le Conseil économique et social ni l'Assemblée générale n'ont été associés à la démarche du Conseil. Les éléments du mandat de ces organes clés qui ont trait au pilier du développement des Nations Unies auraient pu renforcer plus tôt, l'attention portée au développement en tant que partie intégrante de la consolidation de la paix.

Un des défis qui restent à relever consiste à ce que l'Organisation mobilise, auprès de l'ensemble des partenaires, un appui qui permette à la Sierra Leone de combler les déficits de la gouvernance et du développement en vue de la consolidation de la paix.

C. Assurer la cohérence de toutes les activités de l'Organisation sur le terrain

68. La fragmentation des organes intergouvernementaux décrite plus haut se reflète dans les interventions de l'ONU sur le terrain, donnant lieu à ce que l'on pourrait appeler une « relation en U inversé », dans laquelle l'attention prêtée par l'Organisation est très limitée s'agissant de la prévention, soutenue en ce qui concerne la gestion des crises (encore que très souvent insuffisante) et à nouveau plutôt réduite pour ce qui est de la phase de relèvement et de reconstruction.

69. Il y a quelques années, reproduisant là encore la fragmentation des mandats et des démarches, les institutions de développement de l'Organisation et, surtout, les équipes de pays des Nations Unies avaient tendance à ne pas prêter une attention suffisante à la prévention des conflits. Dressant ce constat, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Département des affaires politiques du Secrétariat ont lancé, en 2004, un programme commun sur le renforcement des capacités nationales de prévention des conflits. Le programme a permis d'associer les initiatives de développement et l'action politique en faveur de la consolidation de la paix (à la fois au titre de la prévention des conflits et au lendemain des conflits), mais son expansion reste limitée en raison des incertitudes entourant son financement. L'initiative « Les droits de l'homme avant tout » récemment lancée par le Secrétaire général, qui prévoit un examen trimestriel régional des pays, est tout à fait en mesure d'associer l'ensemble du système des Nations Unies à un examen collectif comportant une dimension préventive.

70. Il reste cependant que, trop souvent, les actions de prévention sont excessivement tardives et n'aboutissent pas, l'ONU se trouvant alors contrainte d'envisager des interventions politiques plus dynamiques. Là aussi, la fragmentation est visible. Dans certains cas, particulièrement en Afrique, une résolution du Conseil de sécurité donne lieu au déploiement d'une mission politique spéciale ou d'une opération de maintien de la paix dirigée par un représentant spécial du Secrétaire général relevant directement de ce dernier. Dans de nombreux autres cas (peut-être même la majorité), une équipe de pays des Nations Unies avec, à sa tête, un coordonnateur résident, est censée gérer l'intervention, peut-être avec le soutien politique d'un envoyé itinérant de l'ONU ou d'une organisation régionale. La différence objective entre les crises, telles qu'elles se manifestent dans un cadre ou dans un autre, n'est pas toujours immédiatement perceptible. Les différences entre les interventions influent considérablement sur le niveau de mobilisation de l'attention et des ressources, les missions étant généralement assurées de bénéficier d'un meilleur appui de la part de l'organe politique du Secrétariat.

71. Un coordonnateur résident est accrédité auprès d'un pays par le Secrétaire général auquel il rend compte par l'intermédiaire de l'Administrateur du PNUD, qui préside le Groupe des Nations Unies pour le développement. Si le statut de « premier d'entre ses pairs », qui revient au Coordonnateur au sein de l'équipe de pays des Nations Unies, semble répondre aux besoins dans un cadre de développement classique (ce qui reste sujet à caution), des questions se posent dans les situations de conflit ou d'après conflit en ce qui concerne la consolidation de la paix. Dans les situations complexes, la relation entre le coordonnateur résident et les chefs des institutions doit être officialisée par l'instauration de liens hiérarchiques avec le coordonnateur et la présence de l'ONU sur le terrain doit être appuyée par une structure du Secrétariat adaptée au contexte des pays, réunissant les entités

pertinentes de l'ONU, telles que le Département des affaires politiques, le Département des opérations de maintien de la paix, le Bureau des affaires juridiques, le Département de la sûreté et de la sécurité et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires.

72. Pour les situations complexes, l'on pourrait reprendre la formule rarement utilisée d'un représentant exécutif du Secrétaire général désigné pour un temps défini, assumant à la fois les fonctions de représentant spécial du Secrétaire général et de coordonnateur résident et représentant résident du PNUD. Dans deux des pays retenus pour les études de cas, à savoir le Burundi et la Sierra Leone, cette formule a véritablement permis de renforcer l'intégration en vue de la réalisation des objectifs de la consolidation de la paix.

73. L'on ignore souvent que les opérations de paix auxquelles le Conseil de sécurité confie des mandats multidimensionnels de grande portée ne bénéficient pas d'une garantie de financement des programmes associés à la consolidation de la paix. Ainsi, l'ONU reçoit régulièrement pour mission de fournir un appui dans des secteurs névralgiques tels que ceux de la réforme du secteur de la sécurité et de l'état de droit. Même si, de l'extérieur, les budgets des missions paraissent considérables, un examen attentif révèle que, fort étonnamment, ils ne sont pas dotés des ressources nécessaires à la réalisation de ces volets clefs des mandats. Les études de cas réalisées au titre de l'établissement du présent rapport révèlent le fossé qui existe entre les attentes créées par ces mandats et l'insuffisance des ressources politiques, techniques et financières mises à disposition. Dans la mesure où il n'existe généralement pas de dispositions propres à encourager la participation d'un large éventail d'acteurs de la consolidation de la paix, l'on constate souvent que la consolidation de la paix semble malencontreusement programmée pour échouer. Il importe de trouver une solution qui permette d'assurer, de manière prévisible, le financement des programmes clefs liés à l'appui à la paix.

74. Si le coordonnateur résident et l'équipe de pays des Nations poursuivent leurs activités tout au long du mandat d'une mission et d'un représentant spécial du Secrétaire général, l'intégration de l'équipe de pays dans une mission n'est généralement que relative, ce dont se ressent, à terme, le retour d'une opération de paix prescrite par le Conseil de sécurité à la gestion assurée par la seule équipe de pays une fois la situation suffisamment stabilisée. Comme l'ont révélé les études de cas, il convient de se pencher plus avant sur le fonctionnement et le financement des équipes de pays avant, pendant et après une mission, dans l'optique de l'appui à la paix.

75. Dans les pays où les conflits ne touchent que certaines régions, l'ONU se trouve souvent dans l'impossibilité de poursuivre les activités de développement – ou ne les envisage même pas – pour les zones relativement épargnées, malgré les retombées favorables qu'aurait sa présence en soi ou en tant que facteur susceptible de convaincre les parties en conflit de rechercher des dividendes de la paix similaires. Les études de cas du Soudan du Sud et de la République centrafricaine illustrent bien aussi ce phénomène.

76. Les études de cas mettent en lumière une autre forme de fragmentation, qui est la transition par trop brutale entre les différentes configurations opérationnelles de l'ONU. Après le retrait d'une opération de paix, le niveau d'intérêt que porte l'organe politique du Secrétariat à l'action de consolidation de la paix de l'Organisation baisse manifestement. Le profil d'emploi des coordonnateurs

résidents n'a que récemment pris en compte la nécessité de jouer un rôle politique stratégique dans un contexte de consolidation de la paix. Pour leur part, les équipes de pays des Nations Unies ne se voient pas généralement attribuer les moyens dont elles ont besoin pour prendre correctement en charge les dimensions politiques et stratégiques de la consolidation de la paix. En même temps que s'estompe l'intérêt politique dans l'après-crise survient une diminution rapide des financements – autre aspect de l'effet de cloisonnement qui veut que différentes formes d'intervention bénéficient de modalités différentes de financement, problématique abordée plus loin dans le présent rapport.

République centrafricaine. Le coût d'une attention non soutenue de la communauté internationale

La République centrafricaine est un cas d'échec de la consolidation de la paix à la fois dramatique et instructif. Cette faillite s'explique dans une large mesure par l'abandon subit et prématuré du maintien de la paix en 2000, le déficit d'intérêt qui s'est ensuivi et a perduré, l'incapacité des partenaires internationaux de mobiliser un volume de ressources se rapprochant un tant soit peu de l'enveloppe nécessaire et l'impossibilité, pour les entités nationales homologues, de s'acquitter de leurs obligations.

La République centrafricaine reste un État à construire. Depuis ses origines, elle n'a pas pratiquement pas connu d'autorité centrale en dehors de la capitale, Bangui. Les responsables coloniaux et postcoloniaux se sont montrés intéressés par la seule activité extractive. Le pays bénéficie de terres extrêmement fertiles et d'une pluviométrie régulière et possède des gisements miniers très importants, notamment de diamants, d'or et de pétrole. Les élites dirigeantes successives et leur entourage n'ont jamais fait montre d'un sens de la responsabilité vis-à-vis des populations qu'elles étaient censées administrer. La mauvaise direction des affaires, les insuffisances de la gouvernance et le délaissement des régions doivent donc être considérés comme les principales causes du conflit actuel. Si le facteur ethnique a exercé une influence dans les années 80, l'appartenance religieuse n'a joué ce rôle que très récemment, durant la crise de 2013-2014, les deux ayant été violemment instrumentalisés.

Pratiquement depuis le début de la violence en 1996, l'ONU a déployé divers types d'opérations de paix, à commencer, en 1998, par une opération de maintien de la paix, la Mission des Nations Unies en République centrafricaine. Les types d'intervention autorisés par le Conseil de sécurité semblent toutefois avoir été dictés par des préoccupations budgétaires plutôt que par les exigences de la situation sur le terrain. Ainsi, en 1999, alors que le Secrétaire général prévenait d'une recrudescence soudaine de la violence, le Conseil a décidé de retirer la mission, bien que les autorités nationales aient formellement sollicité son maintien. La décision semble avoir été imposée davantage par une volonté de réduire le budget global du maintien de la paix que par une analyse sereine des nécessités du terrain. Les 15 années suivantes pourraient être décrites comme une succession de missions et de petits

bureaux de maintien de la paix des Nations Unies s'efforçant désespérément de rattraper une situation politique et des conditions de sécurité en proie à une détérioration inexorable. Cette période a également vu une illustration très claire du décalage entre les mandats et les moyens : si, par une série de résolutions, le Conseil de sécurité a instruit les bureaux de consolidation de la paix de l'Organisation de prêter leur concours à la réforme du secteur de la sécurité et à la mise en œuvre des programmes de désarmement, démobilisation et réintégration, l'insuffisance des contributions volontaires n'a jamais permis de mener à bien ces interventions.

Même après que la République centrafricaine ait survécu à grand-peine à sa crise la plus grave – le basculement quasiment effectif dans un génocide généralisé en 2013-2014 – les donateurs ne semblent toujours guère disposés à prendre des risques pour fournir l'appui qu'exigerait un processus authentique de consolidation de la paix. Certains donateurs semblent même supposer que la mise en place d'une nouvelle opération multidimensionnelle de maintien de la paix, la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA), constitue en soi une assistance adéquate et qu'en quelque sorte la consolidation de la paix s'ensuivra automatiquement.

L'obligation qui s'impose à la MINUSCA, dans le cadre de son mandat le plus récent, d'étendre l'autorité centrale de l'État est compliquée par le fait que cette autorité n'a jamais existé dans de nombreuses régions du pays, la légitimité de l'autorité centrale étant même contestée dans certaines régions. Les problèmes que rencontre l'ONU sont exacerbés par son incapacité à attirer un personnel qualifié dans un lieu d'affectation difficile et par les contraintes qu'impose à sa collaboration directe avec les communautés locales le régime de sécurité d'après conflit de l'Organisation.

D. L'ONU et la participation des femmes à la consolidation de la paix

77. Comme on l'a mentionné plus haut, depuis l'adoption historique, il y a 15 ans, de la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité, on a assisté à un changement d'attitude, les femmes n'étant plus considérées seulement comme des victimes des conflits violents mais reconnues pour leur rôle essentiel en tant que moteurs du changement, en particulier dans le domaine de la consolidation de la paix. La plupart des pays ont mis au point, au titre de la résolution, des plans d'action nationaux dans le cadre desquels les pouvoirs publics et la société civile œuvrent de concert, définissent des stratégies ciblées, mettent en place des mécanismes indépendants de suivi et, souvent, consacrent un budget spécifique à ces activités.

78. Toutefois, tout cela n'a pas encore abouti à des changements concrets suffisants dans la vie des femmes ou même dans les processus de rétablissement et de consolidation de la paix de l'ONU. D'après certaines études, les accords de paix

qui incluent véritablement la société civile, et notamment les femmes, ont au moins 50 % de chances de plus de durer que les autres²⁹. Cependant, des processus de paix ne contribuent pas toujours à ce que les voix des organisations de femmes et de la société civile soient entendues, encore que l'ONU ait commencé à faire de modestes progrès en nommant des femmes à des postes de médiatrice, en veillant à ce qu'elles fassent partie des équipes d'appui à la médiation, en encourageant la présence des femmes dans les délégations des parties à un conflit et en garantissant la participation des femmes aux processus de paix dans leur ensemble³⁰. Comme le montrent des exemples allant de la Colombie et des Philippines (où lors des récents pourparlers de paix les deux sexes étaient équitablement représentés dans les équipes de négociation) aux activités de soutien menées par l'ONU au Yémen (où, avant la crise actuelle, le processus de dialogue national respectait strictement des quotas visant à assurer la représentation des femmes à tous les niveaux), il est à la fois possible et fructueux de faire véritablement participer les femmes aux efforts de rétablissement et de consolidation de la paix.

79. Les activités de l'Organisation en faveur du maintien de la paix doivent permettre d'élargir la participation et l'autorité politiques des femmes au-delà des pourparlers de paix. L'appui fourni à la réforme de la fonction publique et des structures de gouvernance devrait tenir compte de la nécessité de répondre aux aspirations des femmes et de les associer en tant que participantes actives. Les réformes électorales peuvent introduire des mesures temporaires spéciales renforçant les capacités des femmes en tant que citoyennes et dirigeantes, ainsi que des quotas visant à accroître leur représentation à tous les niveaux des instances élues. Des études ont révélé que l'adoption de telles mesures pour les premières élections suivant un conflit se traduit par une augmentation du nombre de femmes élues lors des élections ultérieures³¹. Les actions menées par l'ONU de par le monde ont montré les avantages d'une telle orientation.

80. De façon plus générale, on constate malheureusement dans ses activités touchant les femmes et la consolidation de la paix le même problème de fragmentation propre à l'ONU. Les études de cas menées aux fins de l'examen tendent à révéler des lacunes s'agissant d'allier les questions de paix et de sécurité et les aspects socioéconomiques en matière de participation des femmes. Les composantes des missions tendent généralement à concentrer leur action sur des questions étroites mais importantes de participation politique et de prévention de la violence sexuelle et sexuelle en temps de conflit, tandis que les équipes de pays des Nations Unies ont élaboré des démarches soucieuses d'égalité des sexes en matière de reprise et d'intégration économiques, sans toujours y inclure pleinement l'optique de la consolidation de la paix. Ici encore, le cloisonnement des

²⁹ Desirée Nilsson, « Anchoring the peace: civil society actors in peace accords and durable peace », *International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations*, vol. 38, n° 2 (2012).

³⁰ Selon un document interne d'évaluation et de travail établi en 2015 par le Département des affaires politiques, les 12 équipes d'appui à la médiation de l'ONU (dirigées conjointement) comprenaient toutes des femmes en 2014 et la participation des femmes aux délégations des parties aux négociations n'a cessé d'augmenter, des femmes occupant de hautes fonctions dans 17 délégations participant à 10 processus, contre 4 délégations travaillant sur 14 processus en 2011.

³¹ Rachel Dore-Weeks, « Post-conflict countries, women's political participation and quotas: a research brief », note d'information. Voir également : <http://www.unwomen.org/fr/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures>.

financements et les impératifs institutionnels ont renforcé ces tendances. Il faut de toute urgence améliorer la cohérence et l'intégration entre les missions et les équipes de pays des Nations Unies dans des activités de consolidation de la paix axées sur l'égalité des sexes.

81. Conscient de l'importance de tous ces aspects, le Secrétaire général a adopté en 2009, pour les initiatives de consolidation de la paix visant à promouvoir l'égalité des sexes, un objectif de financement (repris dans son plan d'action en sept points de 2010 pour la prise en compte de la problématique hommes-femmes dans la consolidation de la paix). L'objectif était de faire en sorte qu'au moins 15 % des dépenses de l'ONU aux fins de la consolidation de la paix soient consacrées aux besoins spécifiques des femmes, à la promotion de l'égalité des sexes ou à la démarginalisation des femmes, en tant qu'objectif principal. En 2011, pour accélérer les efforts visant à atteindre cet objectif, le Fonds pour la consolidation de la paix a lancé une première initiative de promotion de l'égalité des sexes appelant à la mise en œuvre de projets ciblés sur l'autonomisation des femmes et l'égalité des sexes³². Une deuxième initiative de ce genre est en cours.

82. Néanmoins, dans aucun pays, l'ONU n'a atteint, et encore moins dépassé, son modeste objectif de 15 %. En 2014, les montants alloués par le Fonds pour la consolidation de la paix à des projets concernant directement l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (marqueur 3 de l'égalité des sexes) n'ont représenté que 9,3 % du total. Les montants alloués à des projets qui intègrent d'une manière générale la problématique hommes-femmes (marqueur 2 de l'égalité des sexes) ont augmenté davantage : de 10 % en 2008, ils sont passés à 81,3 % en 2014 (la Banque mondiale ayant un objectif en gros similaire, à savoir que 60 % de l'ensemble des opérations de prêt de l'Association internationale de développement et 55 % de l'ensemble de ses propres opérations de prêt devaient prendre en compte la problématique hommes-femmes en 2014)³³. Les facteurs entrant en jeu sont notamment la lenteur des entités des Nations Unies présentes sur le terrain à proposer des programmes de consolidation de la paix véritablement soucieux de l'égalité hommes-femmes, celles-ci préférant vaguement « reconditionner » des initiatives existantes (phénomène qui touche d'ailleurs d'autres questions en dehors de l'égalité des sexes). Pis encore, les entités de l'OU n'ont guère fait de progrès en ce qui concerne le suivi des allocations de ressources consacrées à l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes : seul un quart d'entre elles dispose actuellement de mécanismes permettant de suivre les ressources allouées à ces fins. Il est clair qu'il faudra un effort supplémentaire majeur si l'on veut atteindre puis dépasser les objectifs du Secrétaire général dans ce domaine essentiel.

³² Dans le cadre de cette initiative, 6,1 millions de dollars ont été alloués à huit projets portant sur autant de pays (Guatemala, Guinée, Guinée-Bissau, Népal, Ouganda, Sierra Leone, Soudan et Soudan du Sud) dont la plupart étaient encore en cours d'exécution en août 2014.

³³ Comité ministériel conjoint des Conseils des gouverneurs de la Banque et du Fonds sur le transfert de ressources réelles aux pays en développement, « Update on the implementation of the gender equality agenda at the World Bank Group » (Washington, 2014).

E. Crédibilité et rôle moteur de l'Organisation des Nations Unies

83. L'échec répété des efforts de maintien de la paix a de lourdes conséquences, qu'il s'agisse de vies humaines ou de dépenses à l'échelle mondiale. Vu depuis le terrain, il nuit également à la crédibilité de l'Organisation. La situation a plusieurs facettes. L'une a trait au décalage entre la réalité et les attentes de nombreux pays touchés par un conflit, dont le gouvernement et la société civile trouvent les limitations des mandats et des allocations budgétaires de l'ONU difficiles à comprendre. Les collectivités locales sont perplexes lorsque, par exemple, les Casques bleus de l'ONU ne peuvent pas être utilisés pour repousser des attaques armées, ou que les fonds servant à la construction de bases d'opérations ou de bureaux régionaux de l'ONU ne peuvent être employés pour acheter du matériel de bureau de base pour les responsables locaux qui s'efforcent de rétablir une présence de l'État dans les mêmes régions. Il y a souvent un fossé entre les attentes et la capacité de l'ONU à y répondre sur le terrain.

84. Une deuxième facette concerne la qualité et les compétences du personnel de l'ONU présent sur le terrain. Si l'on veut que l'Organisation réussisse, il faut qu'elle déploie du personnel suffisamment qualifié. Malheureusement, trop souvent, les compétences des personnels déployés sont insuffisantes. Ces problèmes sont apparus dans toutes les études de cas et consultations menées aux fins du présent rapport. Les responsables de plusieurs missions de l'ONU ont exprimé leurs préoccupations devant la difficulté de trouver des candidats qualifiés et motivés pour occuper des postes essentiels. Les obstacles administratifs et bureaucratiques ont souvent été mentionnés comme étant la cause de ces difficultés. Du point de vue des interlocuteurs locaux, le personnel de l'ONU est souvent perçu comme distant, isolé, parfois même indifférent à l'égard des populations qu'il est censé aider.

85. Une troisième facette est le positionnement de l'ONU par rapport aux dirigeants nationaux. Dans certaines études de cas, mais aussi dans d'autres contextes, on semble constater que l'apparition ou la reprise de la violence avaient un lien avec la proximité entre l'Organisation et des dirigeants nationaux dont les stratégies et intérêts se sont révélés ne pas s'inscrire dans une perspective de consolidation de la paix. Dans de nombreuses situations de reprise de la violence, les dirigeants autour desquels des accords de paix avaient été conçus se sont révélés n'avoir aucun sens de l'intérêt commun au-delà de leur propre intérêt et celui du groupe auquel ils appartiennent. Si la population perçoit que l'ONU est trop « proche » de ce genre de dirigeant et pas vraiment en mesure d'élargir les questions d'appropriation nationale à des collectivités plus vastes, sa crédibilité en pâtit.

86. Un problème connexe a trait à l'attention souvent excessive accordée dans les efforts de paix aux protagonistes ou individus qui portent des armes, au détriment du reste de la société. Trop rarement, aucune place n'est accordée au dialogue sociétal sur les causes profondes du conflit et les aspirations collectives à bâtir une nation plus harmonieuse (critique formulée en particulier par les organisations de femmes en faveur de la paix). Sans une approche de la conduite des affaires qui encourage un sens de l'intérêt commun entre les élites et la société en général, l'ONU et les intervenants en cas de conflit risquent de voir se perpétuer le cycle de la violence. Lorsque des populations souffrent systématiquement du fait de dirigeants qu'elles croient être soutenus par l'ONU, la crédibilité de l'Organisation risque d'en pâtir. Pour la recouvrer, l'Organisation doit s'efforcer de conserver son

autorité morale, laquelle est le principal facteur la distinguant des autres acteurs mondiaux, et de regagner la confiance des populations qu'elle veut protéger.

87. Inévitablement, le fait de régler la question des dirigeants a nécessairement une incidence sur la demande en matière de consolidation de la paix sans exclusive et la question de l'appropriation nationale. Les arguments invoqués contre une « paix importée » et une « paix des élites » sont fondés. L'expérience montre que ni l'une ni l'autre ne sont sans exclusive ou durables. Les programmes en faveur de la paix doivent tenir compte des aspirations mutuelles des différents protagonistes et de la société dans son ensemble : alors seulement le rétablissement et la consolidation de la paix ne laissent personne de côté et seront durables. Le Timor-Leste est un exemple de réussite en matière de consolidation de la paix, non pas simplement en raison des interventions de l'ONU et de l'appui continu de la communauté internationale, mais surtout en raison de la sagesse de ses dirigeants nationaux et de la facilité avec laquelle ils ont su être à l'écoute de la population.

Timor-Leste : le rôle essentiel des autorités nationales dans l'instauration d'une paix durable

Un long passé colonial suivi, pendant un quart de siècle, d'une lutte contre l'occupation indonésienne a forgé une génération de dirigeants politiques timorais qui ont profondément modifié la donne s'agissant du maintien de la paix dans le pays à des moments critiques, et de différentes manières.

En 1999, le pays a obtenu son indépendance à la suite d'un référendum supervisé par l'ONU. Les violences qui ont suivi ont nécessité le déploiement d'une force internationale dans le cadre d'un mandat de l'ONU, puis de plusieurs missions des Nations Unies dont les mandats sont passés de l'instauration d'une autorité de transition au maintien de la paix, puis à la consolidation de la paix, avant de revenir au maintien de la paix en 2006, à la suite de luttes intestines.

Après l'accession à l'indépendance, les dirigeants nationaux ont opté pour la création d'une commission Vérité et amitié en coopération avec l'Indonésie, malgré l'avis contraire de l'ONU. La commission a prouvé son efficacité en contribuant harmonieusement à la réconciliation, à la consolidation de la paix et au développement. Aux fins de la réconciliation nationale, les dirigeants timorais ont su exploiter efficacement leurs systèmes traditionnels s'appuyant sur la culture du pays, pour apaiser les tensions récurrentes. Ces efforts ont permis au Timor-Leste de régler les problèmes qui se posaient sur le plan humain, notamment la division des familles, le manque de moyens de subsistance et, dans une certaine mesure, les traumatismes individuels.

En ce qui concerne les ressources naturelles, les autorités nationales ont su faire preuve de la même clairvoyance. La découverte de pétrole a constitué une aubaine qu'elles ont su mettre à profit grâce à un accord négocié avec l'Australie pour reporter la démarcation de la frontière maritime commune et créer un fonds pétrolier sur le modèle norvégien. Des limites prudentes ont été fixées quant à la faculté pour le Gouvernement de faire des prélèvements sur ce fonds aux fins des budgets annuels.

Un troisième exemple de la sagesse des dirigeants réside dans leurs efforts pour participer aux instances régionales et mondiales. Le Timor-Leste est membre de la Communauté des pays de langue portugaise, qu'il préside actuellement, membre fondateur et pays d'accueil du Groupe g7+, qui réunit les États fragiles pour l'échange de données d'expérience et de conseils, et a fait une demande pour devenir membre de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est. Dans toutes ces initiatives, le Timor-Leste a bénéficié de l'attitude positive des pays voisins, en particulier l'Indonésie, qui a grandement contribué à la stabilisation rapide du pays.

L'appui d'un large éventail de partenaires et de l'ONU a été déterminant pour le Timor-Leste, mais son succès peut être attribué en grande partie à ses dirigeants qui ont su fixer avec soin les priorités pour l'instauration d'une paix durable.

F. Partenariats de l'ONU et consolidation de la paix

88. Face à l'ampleur du défi que constitue la consolidation de la paix sur les plans politique, technique et financier, il est essentiel d'établir des partenariats efficaces, surtout avec les acteurs nationaux, mais aussi avec les nouveaux groupements, les protagonistes régionaux et internationaux et les organisations non gouvernementales. Le présent examen a toutefois identifié de sérieux obstacles qui entravent l'aptitude de l'ONU à nouer des partenariats aux fins de la consolidation de la paix.

89. Premièrement, une part importante des débats consacrés à la consolidation de la paix ont lieu à New York, au sein des entités nouvelles créées en 2005. Il n'est pas suffisamment fait écho à ces débats parmi les parties prenantes de l'ONU et les autres partenaires opérationnels sur le terrain, où la phase de transition entre les interventions en cas de crise et le développement à long terme reste en grande partie une terre inconnue.

90. Deuxièmement, de nouvelles initiatives internationales très actives relatives à la situation des pays fragiles et touchés par un conflit sont apparues sur la scène mondiale³⁴. Ainsi qu'il est mentionné plus haut, le groupe g7+, par exemple, comporte 20 pays membres qui échangent des données d'expérience et pratiquent une diplomatie discrète pour prévenir les conflits et consolider la paix. S'appuyant sur leur propre expérience, ces pays conseillent souvent d'appliquer plus progressivement les mesures recommandées par la communauté internationale et l'ONU, afin de renforcer la confiance et les capacités avant, par exemple,

³⁴ Par exemple, le Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État; le New Deal pour l'engagement international dans les États fragiles, adopté à l'issue du quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, tenu à Busan (République de Corée) en 2011; le Réseau international sur les conflits et les situations de fragilité, créé en 2009 en tant qu'organe subsidiaire du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques; la Plateforme de Genève pour la consolidation de la paix, partenariat entre le Centre sur les conflits, le développement et la consolidation de la paix, Interpeace, le Centre de politique de sécurité de Genève et le Bureau de la Société des Amis auprès des Nations Unies (à Genève et New York).

d'organiser des élections à la hâte. Ils mettent aussi beaucoup l'accent sur le lien qui existe entre consolidation de la paix et développement.

91. Troisièmement, comme on le sait, dans son chapitre VIII, la Charte prévoit des accords régionaux destinés à régler les affaires qui touchent au maintien de la paix et de la sécurité internationales. On a renforcé les partenariats avec les organisations régionales et sous-régionales de rétablissement et de maintien de la paix à la fois au niveau intergouvernemental (par exemple, entre le Conseil de sécurité et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine) et entre les secrétariats et les unités opérationnelles³⁵ en Asie, au Moyen-Orient, en Amérique latine, en Europe centrale et surtout en Afrique. On attend encore que se concrétise un tel degré de coopération dans le domaine de la consolidation de la paix. Il se peut que la Commission de consolidation de la paix soit en mesure de jouer un rôle dans les efforts visant à créer de tels partenariats.

92. Il est généralement vrai que les partenaires régionaux et sous-régionaux sont particulièrement bien placés pour avoir une compréhension détaillée de la situation sur le terrain dans leurs États membres, et sans doute aussi pour avoir une influence sur les résultats. Il faut toutefois bien garder à l'esprit que c'est précisément à cause de cette proximité et de cette interdépendance que les acteurs régionaux et sous-régionaux peuvent également être indirectement impliqués dans un conflit, en particulier lorsqu'il s'agit d'États voisins. C'est pourquoi une analyse au cas par cas se justifie avant d'arriver à la conclusion que les avantages comparatifs perçus l'emportent sur les aspects négatifs éventuels. Les avantages comparatifs que l'on reconnaît généralement à la coopération avec l'ONU restent son impartialité, son universalité, son rayonnement mondial, les responsabilités que lui confère la Charte et son accès à des ressources (tant financières qu'humaines).

93. Dans le cadre de la collaboration croissante entre acteurs régionaux et mondiaux, d'autres questions sont apparues, concernant notamment la répartition des responsabilités (attribution des tâches et désignation du décideur principal), les divergences éventuelles entre les stratégies et les politiques et la répartition des coûts et du financement. Toutes ces questions sont apparues dans le domaine du maintien de la paix et ressurgiront probablement à mesure que la coopération se renforcera en ce qui concerne les actions de consolidation de la paix de l'Organisation.

94. Il est donc important de retenir que l'ONU doit mieux délimiter le champ d'application, le contenu et les règles de ses partenariats avec les autres parties prenantes importantes publiques ou privées, qu'elles agissent aux niveaux mondial, régional ou local. Dans ce contexte, le partenariat entre l'ONU et l'Union européenne mérite une attention particulière, notamment parce qu'il porte sur les efforts conjoints d'une organisation mondiale et d'une entité régionale, et parce qu'il s'agit aussi d'un partenariat entre deux acteurs mondiaux. Le champ d'action de l'Union européenne est incontestable et elle est devenue un acteur majeur en matière de paix, de sécurité et aussi de développement. Tant l'ONU que l'Union européenne ont mis au point des instruments spécifiques pour traiter avec les pays sortant d'un conflit ou touchés par un conflit. Le Fonds pour la consolidation de la paix a pour équivalent l'Instrument de l'Union européenne contribuant à la stabilité

³⁵ L'Union africaine dispose d'une mission d'observation auprès de l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation, quant à elle, a établi un important bureau de liaison au siège de l'Union africaine.

et à la paix, qui constitue l'une des principales initiatives d'assistance extérieure permettant à l'Union européenne d'intervenir en cas de crise réelle ou naissante dans le monde entier.

Soudan du Sud : tragédie de la richesse et du manque de vision

On s'est largement réjoui lors du référendum de 2011 qui a conduit à la naissance du Soudan du Sud, à l'issue de la période de transition de six années prévue par l'Accord de paix global, et a marqué l'émergence d'un nouveau pays riche en pétrole après des décennies de guerre civile. En fait, ce référendum a encore accru les attentes déjà considérables concernant l'édification d'un Soudan du Sud pérenne, stable et prospère. Ces attentes ont toutefois été cruellement déçues lorsqu'en décembre 2013 le pays a de nouveau sombré dans un violent conflit et que la société s'est divisée selon des clivages ethniques.

Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette crise. Premièrement, aucune solution n'a été apportée aux clivages de la société sud-soudanaise. Les 64 tribus que compte le pays n'ont pas d'histoire commune en tant que nation et la population était loin d'être unifiée même à la veille de l'indépendance. Deuxièmement, dans la même veine, l'absence de liens communs n'a pas été prise en compte dans l'Accord de paix global et lors de la période de transition qui a suivi. Après l'indépendance, on n'a accordé que peu d'attention à l'élaboration d'une vision, d'une cohésion ou d'une identité nationales. Les infrastructures de ce vaste territoire, par endroits inaccessible, étaient sérieusement sous-développées; le pays et ses habitants manquaient cruellement de routes, d'écoles, d'hôpitaux et d'autres infrastructures de base pour jeter les fondements physiques qui auraient permis au pays de progresser de manière unifiée, autant d'éléments dont beaucoup avaient pensé qu'ils viendraient avec la paix.

La démarche adoptée pour la consolidation de la paix n'a pas non plus remédié aux graves lacunes sur le plan de la gestion, tant à l'extérieur que dans le pays. Afin d'assurer la sécurité du nouvel État et de l'aider à consolider la paix ainsi qu'à établir des institutions et des capacités publiques, l'Organisation a déployé la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud, dotée d'un mandat hybride du maintien et de consolidation de la paix. Cependant, ni l'Accord de paix global ni les activités de consolidation de la paix n'ont abouti à un programme visant à orienter les autorités sud-soudanaises et les populations vers une vision nationale commune. Les dirigeants du Soudan du Sud indépendant ont focalisé leur attention et leurs ressources sur le conflit avec le Soudan et la poursuite d'intérêts étriqués. Il est en grande partie revenu à la communauté internationale de relever les défis du renforcement des capacités à maintenir la sécurité interne face aux conflits intercommunautaires dans plusieurs parties du pays, de la présence persistante de groupes armés, ou de la gestion des vastes ressources du pays afin de dispenser les services de base à la population.

En fait, les éléments essentiels d'un État-nation étaient absents. Nombre de milices disparates datant d'avant l'indépendance, y compris celles qui avaient combattu contre l'Armée populaire de libération du Soudan (APLS), n'étaient que vaguement intégrées à l'APLS, leur structure organisationnelle et hiérarchique étant restée la même. Plusieurs unités de l'APLS restaient divisées selon l'ethnicité et l'appartenance à une faction et les chefs des milices en étaient devenus les généraux. En outre, le Mouvement populaire de libération du Soudan poursuit ses activités sur le même mode qu'auparavant et ne s'est pas encore effectivement transformé en un parti politique. Il continue ainsi d'être étroitement lié à sa branche militaire, l'APLS.

Les intérêts divergents d'un ensemble d'acteurs extérieurs, notamment des États voisins, contribuent à rendre la paix illusoire au Soudan du Sud. Dans le même temps, la convergence des efforts de paix régionaux, à savoir le processus de l'Autorité intergouvernementale pour le développement mené par l'Éthiopie à Addis-Abeba et le processus d'Arusha mené par la République-Unie de Tanzanie et l'Afrique du Sud, montre que les acteurs bilatéraux régionaux et les institutions multilatérales peuvent jouer un rôle important et visible dans la consolidation de la paix.

Dans l'ensemble, une paix durable reste difficile à instaurer au Soudan du Sud. En l'absence de dirigeants plus compétents et d'une vision de paix durable, il est devenu difficile pour les acteurs tant internes qu'externes de s'entendre sur une stratégie pour faire progresser cette cause. Ce que, dans l'euphorie du moment, on avait considéré comme l'État potentiellement stable et prospère apparaît aujourd'hui comme une tragédie de la richesse.

G. Commission de consolidation de la paix et Bureau d'appui à la consolidation de la paix

95. Les nouveaux organismes de consolidation de la paix établis en 2005 sont nés du système fragmenté en place à l'ONU décrit plus haut. La Commission de consolidation de la paix, en particulier, a été établie pour faire le lien entre les trois piliers que sont la paix et la sécurité, le développement et les droits de l'homme. On a même formé l'espoir qu'elle contribuerait à surmonter le clivage traditionnel entre le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et le Conseil économique et social, étant donné que chacun de ces trois organes intergouvernementaux nomme, à parts égales, 21 de ses membres³⁶.

96. Au lieu de cela, la Commission n'a rapidement eu d'autre choix que d'occuper une sorte de « no man's land » dans le système fragmenté dont elle fait désormais partie. Ayant été créée avec un rôle subsidiaire par rapport aux principaux organes intergouvernementaux, en particulier le Conseil de sécurité, la Commission

³⁶ L'inclusion de cinq représentants des principaux pays fournisseurs de contingents et de cinq représentants des principaux contributeurs au budget de l'Organisation des Nations Unies soulève un certain nombre d'autres questions quant à leurs intérêts particuliers.

(« organe consultatif intergouvernemental », dont les recommandations doivent de surcroît être adoptées par consensus) a peine à faire accepter ses avis³⁷. La situation a été encore aggravée par la « déconnexion » entre les membres de la Commission et l'organe principal qui les nomme, ce qui va à l'encontre de l'intention initiale qui était que les membres s'approprient collectivement la nouvelle entité.

97. Il existe suffisamment d'indicateurs pour étayer l'impression que la Commission n'a pas encore eu l'impact que l'on espérait (voir [A/64/868-S/2010/393](#)). La principale indication en est le nombre réduit de pays inscrits à l'ordre du jour de la Commission, et la réticence que semblent manifester d'autres États à y être ajoutés, par rapport au nombre de situations qui pourraient être considérées dans une approche globale de la consolidation de la paix. Quelque 32 pays ont bénéficié d'un financement du Fonds pour la consolidation de la paix depuis sa création il y a 10 ans, chiffre qui surpasse de loin les six pays qui jusqu'ici ont été officiellement inscrits à l'ordre du jour de la Commission.

98. En outre, la Commission est un organisme dont le siège est à New York et, par conséquent, on ne lui assigne que des tâches qui peuvent être accomplies de New York pour appuyer un processus qui, par définition se déroule sur le terrain. Ces tâches sont notamment d'effectuer un travail de sensibilisation, de contribuer à la mobilisation de ressources et à l'amélioration de la coordination tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Organisation, de mener une réflexion stratégique et de formuler des recommandations de politique générale et de servir de lieu de rencontre pour les parties intéressées. La distinction entre ce qui peut se faire au Siège et ce qui peut l'être sur le terrain s'est toutefois quelque peu estompée, à mesure que la pratique consistant à siéger en formations par pays est devenue courante et a peu à peu occupé l'espace qui aurait pu être celui de la Commission tout entière.

99. Les méthodes de travail de la Commission découlent de ce qui précède. D'aucuns continuent à s'interroger sur la pertinence des réunions périodiques du Comité d'organisation de la Commission, qui, jusqu'à il y a peu, étaient jugées trop protocolaires, encore que certaines rencontres récentes aient porté davantage sur des questions de fond et été jugées plus utiles. Le Groupe de travail sur les enseignements de l'expérience, organe subsidiaire dont la création n'était pas prévue dans les résolutions portant création de la Commission, a dirigé quelques processus intéressants, notamment en ce qui concerne la gestion des phases de transition des missions des Nations Unies et la mise en place d'institutions. Toutefois, le sentiment général est que les débats n'ont pas enrichi la sagesse collective en matière de consolidation de la paix comme ils l'auraient pu.

100. On peut facilement trouver des cas où la Commission et ses formations par pays ont joué un rôle positif, notamment le travail remarquable qu'a effectué récemment la Commission en mettant en lumière les incidences de la crise de l'Ebola sur le développement de plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest, ainsi que la manière dont elle a su organiser une concertation entre un large éventail d'acteurs concernant la crise actuelle au Burundi ou la nécessité de disposer de financements prévisibles pour les activités de consolidation de la paix. Par contre, il faut souligner que les formations par pays n'ont pas toutes été en mesure de mettre en place dans leurs domaines d'activité une division du travail efficace avec les entités

³⁷ Le Conseil de sécurité recevant certes régulièrement les rapports annuels de la Commission de consolidation de la paix et invitant à l'occasion son président à s'exprimer lors des débats publics, la collaboration entre le Conseil et la Commission a porté davantage sur la forme que sur le fond.

opérationnelles de l'Organisation sur le terrain. Par ailleurs, les départements et programmes de l'ONU qui ont joué un rôle opérationnel direct en matière de consolidation de la paix, en particulier le Département des affaires politiques, le Département des opérations de maintien de la paix et le PNUD, ont quelque peu sous-utilisé et pas suffisamment soutenu la Commission.

101. Les travaux qu'elle a effectués sur les effets de la crise de l'Ebola à l'échelle sous-régionale amènent à penser que, si elle était redynamisée, la Commission pourrait contribuer grandement à promouvoir une cohérence stratégique à l'échelle régionale en matière de consolidation de la paix. À ce jour, toutefois, elle n'a pas toujours su adapter ses structures, mécanismes et méthodes de travail de manière à faciliter sa collaboration avec les organisations régionales, en dépit des possibilités évidentes qui existent, par exemple, de renforcer la coopération dans le domaine de la consolidation de la paix avec l'Union africaine. Celle-ci a mis en place un cadre de reconstruction et de développement pour les pays qui sortent d'un conflit ainsi qu'une initiative de solidarité africaine qui encourage la coopération Sud-Sud, mais, à ce jour, peu de choses ont été faites par la Commission ou l'Union africaine pour parvenir à une plus grande synergie entre leurs activités respectives de consolidation de la paix en Afrique.

102. Certains présidents de formation par pays ont parfois été en mesure d'apporter une certaine valeur ajoutée, mais, dans l'ensemble, il est apparu que ces formations prennent beaucoup de temps et que leurs objectifs et leurs résultats manquent de clarté, laissent trop à l'improvisation et ne sont pas suffisamment pertinents pour les pays concernés. Initialement conçues pour remplacer la formule des « Amis de » mise en œuvre avec succès dans le cadre des efforts de paix de l'ONU à partir du début des années 80, les formations par pays sont devenues des espaces de discussion ouverts, dont les participants se réunissent fréquemment en grand nombre, mais à un faible niveau de représentation diplomatique et parfois sans que le pays hôte ne soit représenté. Alors que l'on espérait que les formations par pays deviendraient un vecteur de concertation étroite avec les institutions financières internationales sur les pays concernés, celles-ci indiquent avoir trouvé que ces réunions sont d'un niveau trop bas pour retenir leur intérêt.

103. Un autre facteur qui limite l'efficacité de la Commission dans son ensemble tient au fait que les résultats des activités des formations par pays dépendent dans une large mesure des qualités personnelles et de l'implication de leurs présidents (dont un grand nombre occupent la fonction pendant de longues périodes) et des ressources dont elles disposent. En fait, les travaux des formations par pays semblent désormais supplanter la prééminence et la capacité de mobilisation de la Commission. Il convient de rappeler que les résolutions portant création de la Commission ne font aucune mention de l'établissement des formations par pays. Il était au contraire prévu que le Comité d'organisation convoque des réunions de la Commission consacrées à tel ou tel pays auxquelles pourraient être conviés, outre les membres du Comité, des représentants du pays concerné, des pays de la région, des bailleurs de fonds, des pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police, des hauts responsables des missions des Nations Unies, entre autres, et les principales institutions financières internationales et organisations régionales. Certes, certaines formations par pays ont obtenu de bons résultats, mais, dans une certaine mesure, cela s'est peut-être fait au détriment de la souplesse et de la mobilisation de l'attention de la Commission dans son ensemble.

104. La Commission dispose de son propre secrétariat, le Bureau d'appui à la consolidation de la paix, qui la soutient dans ses activités de fond. En sous-effectifs dès le départ³⁸, le Bureau a dû consacrer l'essentiel de ses maigres ressources à la fourniture de services de secrétariat pour les réunions de la Commission et des formations par pays, ce qui ne lui a laissé que peu de temps pour mener des analyses approfondies des politiques concernant la manière de prendre en charge les États touchés par un conflit ou les facteurs à l'origine de la reprise d'un conflit.

105. Aucune de ces faiblesses apparentes n'explique en soi le fait que la Commission ou les autres nouveaux organismes de consolidation de la paix créés en 2005 aient déçu les attentes. Cependant, si on les considère conjointement, en particulier dans le contexte plus large de la fragmentation susmentionnée, elles mettent en évidence certains des facteurs qui empêchent d'améliorer la pertinence de la Commission. Comme cela a déjà été indiqué, bon nombre de ces observations ont déjà été formulées dans le cadre de l'examen de 2010, mais relativement peu de choses ont été faites par la suite pour tenir compte des recommandations.

Burundi : Sur la voie de la résilience?

Les progrès d'ensemble accomplis par le Burundi sur la voie de la paix jusqu'à la dernière crise résultent d'une combinaison unique entre la volonté nationale de faire des compromis et l'appui et l'engagement concertés des pays de la région et de la communauté internationale, et notamment de l'Organisation des Nations Unies. On peut dire que, contrairement à un certain nombre d'autres pays en crise, le Burundi était doté depuis longtemps d'institutions relativement solides et possédait les caractéristiques d'un État-nation (une longue histoire politique et culturelle précoloniale à l'intérieur d'un espace géographique défini). Aussi le conflit au Burundi a-t-il, pour l'essentiel, été contenu à l'intérieur des frontières nationales, et les motifs des violences étaient-ils beaucoup plus liés aux injustices et à un exercice abusif du pouvoir politique qu'à la faiblesse des structures administratives ou de la gouvernance. La première étape de l'action visant à mettre un terme au conflit a été la signature, en 2000, de l'Accord de paix et de réconciliation d'Arusha pour le Burundi, qui a fourni au pays une feuille de route politique fondée sur le partage du pouvoir et le dialogue.

L'Accord d'Arusha a également mis en place un cadre pour l'aide de la communauté internationale, et il s'en est suivi une succession de missions des Nations Unies. En 2006, le Burundi a été l'un des premiers pays à être inscrits à l'ordre du jour de la Commission de consolidation de la paix tout juste créée par le Conseil de sécurité. La direction intégrée des Nations Unies sur le terrain, en la personne du représentant exécutif du Secrétaire général (dont les responsabilités englobaient la Mission et l'équipe de pays des Nations Unies), avait pour pendant, au sein de la Commission, la formation Burundi qui permettait de renforcer la mobilisation au niveau intergouvernemental. Le Fonds pour la

³⁸ Au paragraphe 23 de la résolution 1645 (2005) du Conseil de sécurité et de la résolution 60/180 de l'Assemblée générale, le Secrétaire général a été prié de créer un petit bureau d'appui à la consolidation de la paix.

consolidation de la paix a fourni d'importantes ressources qui ont permis de financer un certain nombre d'activités d'importance primordiale et, pour certaines d'entre elles, non traditionnelles, pour appuyer la consolidation de la paix, notamment le renforcement de la concertation entre les partis et la promotion du programme de désarmement, démobilisation et réintégration et de la réforme du secteur de la sécurité. Depuis New York, la Commission a assuré un suivi permanent, contribué à mobiliser d'importants financements supplémentaires et, en particulier lors des dernières phases de l'intervention, mis en place un partenariat fructueux avec les responsables de l'Organisation présents sur le terrain.

Au moment de la rédaction du présent rapport, le Burundi était à nouveau en proie à graves tensions. La décision du Président de solliciter un troisième mandat a profondément divisé la société et les milieux politiques. Toutefois, paradoxalement, la situation dans le pays à ce jour met en relief le succès relatif de l'Accord d'Arusha. Le déploiement de forces burundaises en Somalie au cours des dernières années – preuve en soi de la durabilité des dispositions pour le partage du pouvoir contenues dans l'Accord concernant les principales institutions comme l'armée – a peut-être contribué à forger une identité nationale plus forte au sein de celle-ci. De fait, un certain nombre d'institutions nationales ont fait la preuve de leur capacité à résister pour ne pas être entraînées directement dans les affrontements politiques. En outre, les fortes tensions qui ont ressurgi dans le contexte de la crise actuelle sont restées cantonnées à la sphère politique et n'ont fort heureusement pas entraîné pour l'heure une reprise des affrontements interethniques.

Malheureusement, au moment où a éclaté la crise en cours, la présence de l'ONU sur le terrain avait perdu une grande partie de sa pertinence. L'Organisation a su conserver son rôle de chef de file politique lors de la transition à une structure plus traditionnelle reposant sur un coordonnateur résident et une équipe de pays des Nations Unies (plus une petite mission d'observation électorale, à savoir la Mission électorale des Nations Unies au Burundi). La perte de crédibilité et d'influence de l'Organisation est de toute évidence liée au fait qu'elle a tardé à dépêcher sur le terrain une nouvelle équipe de direction et à mobiliser l'appui nécessaire. Mais ce qui a le plus pesé dans la balance est sans doute l'incapacité, voire la réticence, de la nouvelle structure à contester la position du Gouvernement insistant sur le fait qu'elle n'avait aucune légitimité ni aucun mandat pour soulever des questions d'ordre politique. Dans ce contexte, aux côtés du Conseil de sécurité, la Commission de consolidation de la paix s'est révélée au cours des derniers mois comme une enceinte utile et efficace pour tenir de larges discussions entre partenaires internationaux sur la manière de soutenir ceux qui s'efforcent de régler la crise actuelle de façon pacifique.

H. Financement des activités de consolidation de la paix et Fonds pour la consolidation de la paix

106. Les pays qui sortent d'un conflit ont besoin de financements importants pendant de longues périodes; pourtant, en dépit de l'accent mis pendant une décennie sur la consolidation de la paix, les financements restent limités, irréguliers et imprévisibles. L'aide publique au développement par habitant versée aux États qualifiés par la Banque mondiale d'États fragiles et touchés par un conflit a certes pratiquement doublé depuis 2000 (et représente désormais environ la moitié de l'ensemble de l'aide publique au développement), mais près d'un quart du total est allé à deux pays seulement : l'Afghanistan et l'Iraq. En 2012 encore, seuls 6 % des investissements étrangers directs dans les pays en développement ont bénéficié à ces pays, tandis que l'essentiel est allé à une poignée de pays riches en ressources¹⁵.

107. Ce n'est pas remettre en cause l'importance de l'une ou l'autre de ces formes d'intervention que de relever le déséquilibre marqué entre les ressources allouées à la consolidation de la paix et les financements disponibles au niveau mondial soit pour l'action humanitaire (24,5 milliards de dollars, selon les estimations en 2014, dont 18,7 milliards d'aide émanant de gouvernements³⁹, montant près de 4,5 fois supérieur à ce qu'il était il y a 10 ans⁴⁰) soit pour le maintien de la paix (environ 8 milliards de dollars par an, d'après le Département des opérations de maintien de la paix), c'est simplement d'inviter à une réflexion évidente : Si, à l'échelle mondiale, on mettait davantage l'accent sur les efforts visant à maintenir la paix, cela ne permettrait-il pas, au fil du temps, de réduire les besoins d'intervention pour résoudre les crises?

108. Même dans l'aide à la consolidation de la paix on constate un déséquilibre entre les priorités et les flux. L'aide allouée aux principaux domaines d'action en matière de consolidation de la paix définis par le Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État (légitimité politique, sécurité, justice, fondements économiques, revenus et services) reste minuscule. En 2012, seul 4 % du montant total de l'aide publique au développement versée aux États fragiles et touchés par un conflit a été alloué au domaine de légitimité politique, 2% à la sécurité (et seulement 1,2 % à la réforme du secteur de la sécurité) et 3 % à la justice¹⁵. Seule 6 % de cette aide a financé des activités visant principalement à faire progresser l'égalité des sexes⁴¹. La grande majorité de l'aide a été consacrée à l'ensemble des autres secteurs en 2012-2013. Pis encore, si l'on met de côté les principaux bénéficiaires, à savoir l'Iraq et l'Afghanistan, le pourcentage de l'aide consacré au secteur de la sécurité chute à 1 % à peine du total. En résumé, malgré la demande claire visant à orienter l'aide publique au développement vers les secteurs clefs, le comportement des donateurs n'a guère évolué.

³⁹ Voir l'édition 2015 du rapport *Global Humanitarian Assistance*, disponible à l'adresse : www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2015/06/GHA-Report-2015_-_Interactive_Online.pdf.

⁴⁰ Rahul Chandran, « It's broke, so fix it: humanitarian response in crisis » (Tokyo, Centre de recherche sur les politiques de l'Université des Nations Unies, 2015), disponible à l'adresse : <http://cpr.unu.edu/its-broke-so-fix-it-humanitarian-response-in-crisis.html>.

⁴¹ Voir www.oecd.org/dac/gender-development/financingunsecuritycouncilresolution1325aidinsupportofgenderequalityandwomensrightsinfragilecontexts.htm (« Financer la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU », disponible en anglais seulement).

109. La pénurie de financement peut fausser la hiérarchisation des priorités aussi bien de la part de l'ONU que des bénéficiaires. Les pays sortant d'un conflit peuvent être contraints de subordonner leurs propres priorités aux modèles imposés par les institutions financières, tandis que les programmes et organismes des Nations Unies se disputent parfois les maigres ressources disponibles pour promouvoir leurs activités, la fragmentation du système des Nations Unies se trouvant ainsi aggravée par la fragmentation de la communauté des donateurs. En dépit de toute l'attention apparemment accordée à l'amélioration du « savoir-donner », l'aide aux pays touchés par un conflit reste caractérisée par une attitude que l'on a baptisée de « triage » ou encore de « brandissement du drapeau » et qui traduit une préférence apparemment innée pour la prise en charge des coûts fixes (tels que la reconstruction de cliniques ou d'écoles) au détriment des coûts récurrents (comme le paiement des salaires des enseignants ou des personnel de santé) et une aversion générale à prendre les risques inhérents au financement dans les situations de ce genre.

110. La mise en commun des ressources s'est révélée intéressante pour partager les risques en réunissant les ressources de donateurs multiples ainsi que les moyens de multiples prestataires. Le Fonds d'affectation spéciale pluripartenaires pour la Somalie mis en place en 2014 rassemble le Gouvernement somalien, l'ONU, la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et une facilité de financement spécial dans le cadre d'un dispositif de gouvernance commune. Il comporte deux guichets, un pour les organismes des Nations Unies et l'autre pour les entités nationales, et il est doté d'une stratégie de gestion des risques. Toutefois, les résultats quelque peu inégaux du Fonds à ce jour illustrent la difficulté qu'il y a à appliquer tout à la fois les principes de rapidité, de gouvernance sans exclusive, de tolérance au risque et de prise en main nationale. Il est et sera toujours nécessaire de faire des compromis entre ces principes, mais, ce qui importe, c'est que l'ONU et ses partenaires fassent des choix éclairés entre ces compromis et mènent les divers projets de consolidation de la paix en recourant à une palette d'instruments judicieusement choisis et en mutualisant autant que faire se peut les risques.

111. Dans un contexte général marqué par l'insuffisance de l'aide, dont pâtissent en particulier les pays touchés par un conflit qualifiés d'« orphelins de l'aide », la mobilisation des recettes au niveau national apparaît de plus en plus comme une source essentielle de financement. Certains pays sortant d'un conflit ont réussi à augmenter de manière spectaculaire leurs recettes locales en renforçant leurs institutions. Ainsi, le Burundi a vu ses recettes croître fortement jusqu'en 2013, date à laquelle de nouveaux textes de loi ont soudainement réduit l'assiette fiscale une fois de plus. Les pays riches en ressources naturelles jouissent d'un avantage potentiel, mais qui est de toute évidence entravé par la persistance d'une mauvaise gestion des affaires publiques. À ce jour, les résultats de l'action menée par l'Organisation dans ces domaines sont mitigés. Un groupe d'experts de haut niveau a récemment souligné que le continent africain continue de perdre chaque année au moins 50 milliards de dollars en raison de flux financiers illicites, ce qui représente une perte énorme pour la consolidation de la paix et le développement⁴². Seule une

⁴² *Flux financiers illicites : rapport du Groupe de haut niveau chargé de la question des flux financiers illicites en provenance d'Afrique*, disponible à l'adresse : www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/ffi_rapport_francais.pdf. On notera que le Groupe attribue la majeure partie de ces flux sortants non pas à la corruption régnant dans les pays concernés, comme on le suppose généralement, mais aux activités de sociétés multinationales peu ou non réglementées.

action conjointe des pays concernés et de ceux où les fonds sont déposés peut stopper cette hémorragie.

112. Lorsque l'Organisation s'est dotée de nouveaux organismes de consolidation de la paix, l'une de ses principales motivations était de savoir comment régler les énormes difficultés budgétaires qui se posent après un conflit. Le Fonds pour la consolidation de la paix a été créé pour mobiliser des financements d'urgence et combler le vaste fossé existant entre les besoins de financement et les fonds disponibles. Depuis, il a joué un rôle important dans la fourniture de financements aux pays sortant d'un conflit ou à ceux touchés par un conflit, ainsi que dans l'alignement stratégique de l'ONU et des institutions financières internationales. En 2014, le Fonds a alloué 99,4 millions de dollars à 16 pays, poursuivant ainsi une tendance à la hausse entamée au cours des années précédentes, et a reçu de la part de 21 États Membres 78,2 millions de dollars de contributions.

113. Les interventions du Fonds pour la consolidation de la paix ont été particulièrement efficaces dans les cas étudiés pour étayer le présent rapport : elles ont été rapides et souples et ont financé des interventions d'importance primordiale qui présentaient trop de risques (politiques ou financiers) pour pouvoir bénéficier de financements plus traditionnels. Son mécanisme de financement des interventions rapides a permis des financements particulièrement opportuns dans plusieurs interventions du Fonds : cela a notamment été le cas en 2014 en République centrafricaine lorsqu'il a permis de maintenir la présence des forces de police sur la voie publique, au plus fort de la crise, en versant de quoi assurer le paiement des salaires d'une grande partie de la fonction publique pendant plusieurs mois. L'autre guichet du Fonds, le mécanisme de financement du relèvement pour la consolidation de la paix, a également connu un certain succès au fil des ans. Cependant, comme le montrent certains des cas étudiés, les autorités nationales et d'autres partenaires se sont parfois demandé si le bénéfice des financements qui pouvaient être versés, somme toute relativement modestes (en particulier lorsqu'ils étaient répartis entre de multiples partenaires d'exécution des Nations Unies), n'était pas perdu du fait de la lourdeur relative des procédures administratives du mécanisme.

114. Le Fonds pour la consolidation de la paix fonctionne sous la responsabilité directe du Secrétaire général et dispose de son propre organe directeur (fortement influencé par ses donateurs) et d'une administration sous les auspices du Fonds d'affectation spéciale pluripartenaire du PNUD. Au départ, les pays bénéficiant de l'attention et de l'accompagnement de la Commission de consolidation de la paix étaient à peu de choses près ceux qui recevaient l'appui du Fonds, mais, depuis cinq ans environ, on constate une divergence.

115. Doté de ressources de l'ordre de 650 millions de dollars et effectuant environ 100 millions de dollars de décaissements par an, répartis entre une vingtaine de pays, le Fonds pour la consolidation de la paix est tout simplement trop petit en soi pour avoir à lui seul l'impact nécessaire. Il n'a pas atteint son objectif consistant à être le catalyseur de flux de ressources plus importants en provenance d'autres sources. Le Groupe consultatif en conclut que le Fonds devrait s'appuyer sur ses points forts et continuer de se renforcer dans son créneau, qui est celui d'un investisseur de premier recours capable d'agir vite et fort, en prenant des risques et avec le minimum de procédures, pour consolider la paix.

116. Il est peu probable que l'ONU dans son ensemble puisse, dans un avenir proche, avoir accès au volume de ressources financières nécessaire pour répondre à

l'ampleur des besoins mondiaux en matière de consolidation de la paix. Ici encore, on arrive à la conclusion que des partenariats efficaces avec les institutions financières internationales et de nouvelles sources de financement sont une condition indispensable à la consolidation de la paix. La signature, en octobre 2008, d'un cadre de partenariat entre l'ONU et la Banque mondiale pour les situations de crise et d'après crise constitue un pas en avant important à cet égard. Tout en reconnaissant que leurs rôles, mandats et systèmes de gouvernance sont différents, les deux parties ont reconnu que leurs efforts respectifs sont interdépendants et se renforcent mutuellement. Ce partenariat ne se fonde pas seulement sur la bonne volonté, mais surtout sur les avantages comparés des deux organisations : l'ONU, avec ses mandats politiques, sa présence sur le terrain et son rôle primordial en matière de paix et de sécurité internationales; et la Banque mondiale, avec ses mandats dans le domaine du développement, sa structure plus centralisée et son rôle de premier plan en matière de financement du développement.

117. Les pays qu'elle qualifie d'États fragiles et touchés par un conflit ne constituent encore qu'une partie relativement réduite du portefeuille de projets de la Banque mondiale, mais leur importance n'a cessé de croître au cours des dernières années. Lors de la dernière opération de reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement, la Banque a élaboré une modalité d'allocation de fonds exceptionnelle à l'intention des pays confrontés à des situations de redressement, notamment des pays sortant d'un conflit. À cette occasion, elle a souligné que la coordination est un élément essentiel de l'intervention de l'Association dans les États fragiles et touchés par un conflit. En particulier, elle a affirmé que l'ONU et elle-même sont fermement résolues à rationaliser et à renforcer leur partenariat en resserrant leur collaboration au niveau des pays, en élargissant leur collaboration dans certains domaines, en coordonnant l'appui qu'elles fournissent aux responsables nationaux dans le cadre du processus du New Deal pour l'engagement international dans les États fragiles et en s'attaquant aux problèmes de mise en œuvre⁴³.

118. À la suite de la publication du *Rapport sur le développement dans le monde* de 2011, la Banque mondiale a créé un centre consacré aux questions liées aux conflits, à la sécurité et au développement, entité spécialisée composée d'experts, installée à la fois à Nairobi et à Washington, ce qui est un signe de l'intérêt croissant que la Banque porte aux États fragiles ou touchés par un conflit. Les visites conjointes très médiatisées effectuées dans un certain nombre de pays et de régions touchés par un conflit par le Secrétaire général de l'ONU et le Président de la Banque mondiale indiquent elles aussi que l'on avance dans la bonne direction. D'une manière générale, on pourrait en faire davantage pour appliquer les importantes conclusions et recommandations de l'édition 2011 du *Rapport sur le développement dans le monde*, on craint par ailleurs que le programme de travail ne pâtisse de la réorganisation interne en cours à la Banque mondiale.

119. En outre, la différence marquée entre les cultures internes de la Banque mondiale et de l'ONU a continué de freiner les progrès en matière de coordination

⁴³ Association internationale de développement, « IDA's support to fragile and conflict-affected States » (L'appui de l'AID aux États fragiles et touchés par un conflit, en anglais seulement) (Washington, Banque mondiale, mars 2013), disponible à l'adresse : <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/03/17427227/ida%C2%92s-support-fragile-conflict-affected-states>.

et de coopération, notamment au niveau opérationnel. Il n'en reste pas moins que c'est précisément dans le domaine de la consolidation de la paix que ces deux organisations ont le plus intérêt à coopérer, comme le montre l'initiative novatrice récente d'installation de petits locaux communs au Yémen et en Somalie – deux pays dans lesquels la conjonction de l'important engagement politique de l'Organisation et du poids financier et programmatique de la Banque pourrait s'avérer fructueuse.

IV. La voie à suivre : conclusions et recommandations

A. Conclusions

120. Le Groupe consultatif présente ci-après les principales conclusions de son étude, du point de vue opérationnel et en termes de principes, de règles et d'axes de réflexion. Elles concernent aussi bien l'Organisation des Nations Unies que les États Membres et plus largement les actions internationales en faveur du maintien d'une paix durable.

121. La première est que les conflits violents qui éclatent dans le monde sont devenus beaucoup plus complexes au cours des 15 premières années de ce siècle, leurs causes faisant apparaître de nouveaux motifs qui viennent se superposer aux motifs traditionnels. Les acteurs internationaux, y compris au sein du système des Nations Unies, n'ont pas encore pleinement pris en compte le fait que leurs outils et actions doivent s'adapter et, en général, préfèrent trop souvent les interventions militaires. Certes, pour un arrêt immédiat de la violence, ce type de réponse peut s'avérer efficace, mais il s'attaque aux symptômes plutôt qu'aux causes profondes. De telles interventions, par leur objectif de sécurité à court terme et, corrélativement, les ressources importantes qu'elles mobilisent, réduisent le soutien et l'attention accordées à des actions de maintien d'une paix durable.

122. La deuxième est que les Nations Unies doivent considérer que le maintien d'une paix durable est la tâche essentielle que leur assigne la Charte, et donc, le fil conducteur de toutes leurs actions, de la prévention à la reconstruction en passant par le rétablissement de la paix, l'imposition de la paix, le maintien de la paix et le relèvement postconflit. La notion de maintien d'une paix durable devrait, par nature, s'étendre à une multiplicité d'actions d'ordre diplomatique, politique, économique, social, de sécurité et de défense des droits de l'homme, visant notamment à s'attaquer aux racines des conflits.

123. La troisième est qu'au lieu de cela, la consolidation de la paix a été reléguée au rang d'activité périphérique. Au sein des Nations Unies, la volonté de maintenir une paix durable devrait figurer en tête des priorités en termes de ressources, de capacités et dans la hiérarchie organisationnelle. Un changement de mentalité est nécessaire : au lieu d'attendre qu'une crise éclate et d'y répondre en recourant au mode d'intervention par défaut, des actions entreprises en temps utile pour prévenir le conflit et maintenir ensuite une paix durable doivent être intégrées dans tous les secteurs et toutes les phases d'action. Lorsque des opérations de paix sont déployées, elles doivent, d'emblée, percevoir leur fonction comme étant de tirer le meilleur parti de l'espace et des possibilités créées pour favoriser la consolidation de la paix. Elles devraient également, dès le début, élaborer et évaluer leurs propres

stratégies de sortie en ayant une idée de la manière de s'assurer de l'efficacité et de l'opportunité de l'action complémentaire.

124. Quatrièmement, il découle directement de ce qui précède qu'il ne faudrait pas considérer que le dispositif de consolidation de la paix de l'Organisation se limite aux seules structures de la Commission de consolidation de la paix, du Fonds pour la consolidation de la paix et du Bureau d'appui à la consolidation de la paix, indépendamment de leurs appellations et de l'acharnement avec lequel ils se sont acquittés de leur mission depuis 10 ans. En fait, aussi bien l'expression de « consolidation de la paix après les conflits » que celle de « dispositif de consolidation de la paix » devraient être abandonnées car elles induisent en erreur. Le défi de maintenir durablement la paix exige du système des Nations Unies, et notamment de ses trois principaux organes intergouvernementaux, qu'il y consacre en priorité son attention et ses efforts.

125. Cinquièmement, cependant, le système des Nations Unies est fragmenté à tous les niveaux, dans ses organes intergouvernementaux, dans l'organisation du Siège et ce jusqu'au niveau des opérations. Des entraves très importantes à une réponse systémique doivent être levées. Au niveau intergouvernemental, le Conseil de sécurité est l'un des principaux acteurs de la consolidation de la paix, sinon le principal, en partenariat avec l'Assemblée générale et le Conseil économique et social, et doit se considérer comme tel. La Commission de consolidation de la paix peut, si son travail est réorienté, devenir la passerelle nécessaire et efficace qui ferait office d'organe consultatif entre ces instances.

126. Sixièmement, au niveau opérationnel, la continuité de l'engagement des Nations Unies en faveur du maintien durable de la paix est entravée par la prolifération de dispositifs opérationnels allant de missions de médiation dans la phase de rétablissement de la paix (pas toujours conduites par les Nations Unies, ni tenues de lui rendre des comptes), à des opérations de maintien de la paix de grande envergure, en passant par des missions politiques spéciales de suivi de moindre ampleur, ou l'action régulière de coordonnateurs résidents à la tête d'équipes de pays des Nations Unies. Très souvent, le passage de relais entre ces dispositifs ne se fait pas au bon moment et dans de bonnes conditions, ce qui nuit d'autant à la continuité de l'action. La plus grande solution de continuité intervient souvent lors de la transition d'une mission à l'engagement régulier d'une équipe de pays, moment où l'effet sur la consolidation de la paix est décisif.

127. Septièmement, maintenir une paix durable revient, en substance, pour des individus et des groupes, à apprendre à vivre ensemble sans recourir à la violence pour régler leurs conflits et leurs différends. Une telle action doit être centrée sur l'élément humain et l'ouverture et offrir la vision d'un avenir commun à tous les acteurs nationaux, publics et privés. Les acteurs extérieurs comme l'Organisation des Nations Unies peuvent accompagner et faciliter le processus, mais ne peuvent pas imposer la paix. Cela étant, l'Organisation doit être mue, dans toutes les phases de son action, par la ferme volonté d'accroître le sentiment d'appartenance et d'appropriation chez toutes les parties prenantes des sociétés dans lesquelles elle travaille. Ni les accords de paix ni les processus d'application qui suivent n'ont des chances d'aboutir à une paix durable s'ils ne cherchent pas à dépasser les intérêts étroits des belligérants pour mettre en place un cadre qui se prête à l'émergence d'une vision élargie de la société.

128. Huitièmement, les Nations Unies ne sont pas le seul, ni même, souvent, le principal acteur extérieur. Le maintien d'une paix durable à l'échelle mondiale dépasse largement la capacité actuelle de l'Organisation, qui ne peut, à elle seule, assurer le soutien politique, technique et financier nécessaire. Pour que la paix soit durable, il est essentiel d'instaurer un meilleur partenariat avec des acteurs multilatéraux, régionaux et sous-régionaux existants et émergents et avec la société civile.

129. Enfin, garantir une paix véritablement durable requiert un engagement et un accompagnement à plus long terme que ce qui est actuellement admis. À cause de cet impératif de faire cesser la violence, les premiers efforts de consolidation de la paix ont souvent obéi à un schéma qui s'est révélé défectueux : signature précipitée d'un accord de paix présumé global, suivi d'une brève phase de transition, d'élections organisées à la hâte et d'un retrait rapide. Il s'agit, trop souvent, du moyen le plus sûr de replonger dans le conflit. Tous ces facteurs, alliés dans bien des cas à un manque d'encadrement, entament la crédibilité de l'Organisation.

B. Recommandations

130. Ce qui suit est une série de recommandations interdépendantes relatives au fonctionnement, aux ressources et aux modalités d'action des Nations Unies en matière de maintien d'une paix durable. Il est préconisé qu'elles soient prises dans leur globalité et que les États Membres demandent au Secrétaire général de veiller à leur application et de rendre compte régulièrement des progrès accomplis dans ce domaine.

Encourager la cohérence au niveau intergouvernemental

131. Au sein des Nations Unies, le maintien d'une paix durable est l'affaire de toutes les entités intergouvernementales et ne devrait pas être laissé à la seule appréciation de la Commission de consolidation de la paix, qui n'est pas un organe majeur établi en vertu de la Charte. Paradoxalement, ce qui, selon certains, serait une faiblesse intrinsèque de la Commission – être cantonnée à un rôle consultatif – peut devenir l'un de ses principaux atouts, méconnus, en servant de passerelle entre les principaux organes compétents, et en aidant à faire en sorte que l'approche des Nations Unies à l'égard du maintien d'une paix durable soit cohérente, intégrée et globale.

132. Afin de renforcer son rôle de premier organe de consolidation de la paix, le Conseil de sécurité devrait solliciter régulièrement les avis de la Commission de consolidation de la paix et s'en inspirer, afin qu'elle l'aide à s'assurer que les mandats, évaluations et examens des opérations de paix, aussi limitées dans le temps soient-elles, reflètent la perspective à long terme que requiert le maintien d'une paix durable. Le Conseil devrait par ailleurs veiller à ce que les mandats des missions de consolidation de la paix mettent l'accent sur le caractère intégré de la mission, en exploitant les forces de l'ensemble du système des Nations Unies.

133. Lorsque le Conseil de sécurité prend la décision de créer une opération de paix, il devrait tirer parti des capacités dont disposent l'ONU et d'autres organismes et intégrer les activités des équipes de pays des Nations Unies en place dans le dispositif renforcé de consolidation de la paix en vigueur pendant la durée de la mission. Les équipes de pays doivent donc être pourvues de ressources appropriées.

Lorsqu'il adopte les structures de direction des missions, le Conseil devrait mettre en avant l'intégration et l'obligation de rendre compte.

134. Le Conseil de sécurité, le Secrétaire général (par l'intermédiaire des dirigeants de la mission sur le terrain) et les autorités nationales des pays touchés par un conflit devraient conclure des pactes de consolidation de la paix qui régissent le moment choisi pour passer à une phase de transition, sans perdre de vue la nécessité de s'adapter à tout changement dans la dynamique du conflit. De même, le Conseil devrait envisager d'évaluer systématiquement les résultats obtenus dans le cadre de l'exécution des mandats en matière de consolidation de la paix et en particulier en ce qui concerne le calendrier des phases de transition. Lorsque le calendrier d'une transition est subordonné à un pacte ou une évaluation de ce genre auquel un gouvernement hôte a souscrit, tout doit être fait pour assurer le respect de l'accord, sans perdre de vue, là encore, la nécessité de s'adapter à tout changement dans la dynamique du conflit.

135. Le Conseil de sécurité devrait se décharger sur la Commission de consolidation de la paix de la responsabilité de poursuivre l'accompagnement des pays figurant à son ordre du jour, si l'on considère que la consolidation de la paix y a progressé au point que le pays ne constitue plus une menace pour la paix et la sécurité internationales. La Commission devrait ensuite informer le Conseil, au moins une fois par an, des progrès accomplis dans la consolidation de la paix.

136. Fort de son expérience avec les pays africains sortant d'un conflit et de l'expérience du Groupe consultatif ad hoc sur Haïti, le Conseil économique et social devrait mettre au point des critères définissant une catégorie spéciale de pays touchés par un conflit – en s'inspirant peut-être des directives émises par les pays du Groupe G7+ pour en faire partie – auxquels la communauté internationale serait appelée à accorder une attention et un financement particuliers non seulement au titre d'opérations de paix mais aussi d'activités en matière de gouvernance, de droits de l'homme et de développement. Le Conseil et la Commission de consolidation de la paix devraient collaborer plus étroitement, notamment dans le cadre plus général du renforcement de la cohérence entre les piliers du développement et de la paix et de la sécurité.

137. Dans son prochain examen quadriennal complet et les suivants, l'Assemblée générale devrait mettre spécialement l'accent sur le maintien d'une paix durable et déterminer si le système des Nations Unies est parvenu à regrouper les actions de développement, d'aide humanitaire, de paix et de sécurité.

138. Le Conseil des droits de l'homme devrait consacrer une journée, chaque année, à l'étude de la question du maintien d'une paix durable sous l'angle des droits de l'homme, en se concentrant sur des pays spécifiques et en faisant appel à des institutions nationales des droits de l'homme, à des acteurs compétents de la société civile et, selon qu'il convient, à des missions et des équipes de pays des Nations Unies, en particulier des bureaux locaux du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, des conseillers pour la problématique hommes-femmes et d'autres entités pertinentes du système des Nations Unies.

139. Le Conseil des droits de l'homme devrait également, lorsqu'il se penche sur la situation des pays touchés par un conflit à l'occasion de son examen périodique universel, prévoir un débat spécifique autour de la question du maintien d'une paix durable et du rôle qu'y joue la communauté internationale.

Commission de consolidation de la paix

140. La Commission de consolidation de la paix devrait continuer d'avoir principalement pour fonctions de mener des actions de plaidoyer, d'aider à mobiliser des ressources, de contribuer à améliorer la coordination au sein et en dehors du système des Nations Unies, d'engager une réflexion stratégique, de formuler des recommandations de politique générale et de servir de lieu de rencontre aux parties intéressées. Il faudrait néanmoins opérer un changement qualitatif dans la manière d'exercer ces fonctions, en mettant davantage l'accent sur son rôle de conseil et de trait d'union entre les trois principaux organes intergouvernementaux.

141. Pour renforcer le rôle d'intermédiaire de la Commission, ses membres, outre qu'ils représentent leurs intérêts nationaux, devraient considérer qu'ils sont responsables devant les organes qui les ont élus ou nommés et les tenir régulièrement au courant de leur travail.

142. La Commission devrait tirer le meilleur parti de l'action qu'elle mène – notamment au titre des débats consacrés à tel pays ou telle région, auxquels elle participe au sein de son Comité d'organisation au grand complet, compte tenu du fait que ses membres sont désignés par tous les organes et interlocuteurs clefs des Nations Unies.

143. La Commission devrait chercher activement d'autres occasions d'aider à porter l'attention requise sur les actions prioritaires à entreprendre en vue de prévenir un conflit à un stade précoce, aux niveaux régional, sous-régional et national, en organisant notamment des rencontres avec les principales parties prenantes.

144. La Commission devrait diversifier ses méthodes de travail, notamment en s'affranchissant des règles contraignantes d'un ordre du jour formel, pour pouvoir examiner avec souplesse un nombre plus important et plus varié de pays et de régions, en mettant davantage l'accent sur la prévention des conflits. Les formations pays ne devraient surtout représenter qu'un seul mode d'action de la Commission. Les formations constituées à l'avenir devraient comporter moins de membres, plus directement actifs, sur le modèle du « groupe des amis », et jouant essentiellement un rôle de plaidoyer.

145. La Commission, en fournissant avis et soutien, devrait aider le Conseil de sécurité à formuler des mandats d'opérations de paix fortement orientés vers la consolidation de la paix. Ce faisant, elle devrait utiliser son pouvoir de mobilisation pour rassembler tous les acteurs concernés, notamment les opérations de paix, les équipes de pays des Nations Unies, les acteurs gouvernementaux, les États Membres, les organisations et institutions internationales, régionales et sous-régionales, la société civile et les institutions financières internationales. Elle devrait analyser leur contribution sous un angle pratique et présenter au Conseil, à un moment opportun, des recommandations concises, réalistes et adaptées au contexte. De même, elle devrait aider le Conseil à définir des critères permettant de mesurer les progrès en matière de consolidation de la paix et, partant, de déterminer le moment idéal où les Nations Unies peuvent modifier la forme de leur action opérationnelle.

146. Une fois que le Secrétaire général a déclaré qu'un pays remplissait les conditions requises pour recevoir des crédits du Fonds pour la consolidation de la

paix, la Commission devrait, en accord avec le représentant permanent du pays en question, organiser un débat, devant le Comité d'organisation au grand complet, sur la manière dont le pays envisage de maintenir une paix durable et les buts qu'il se fixe à cet égard.

147. La Commission devrait organiser des consultations régulières et structurées avec les cadres de consolidation de la paix de la société civile, à l'échelle mondiale et autre, sous forme notamment d'un débat annuel sur le maintien d'une paix durable. Elle devrait prendre des mesures supplémentaires pour se montrer plus transparente dans l'élaboration et la publication de son programme de travail à venir afin de faciliter la participation des acteurs de la société civile.

Améliorer la capacité du système des Nations Unies de consolider la paix

148. Afin d'encourager l'unité d'action des Nations Unies, le Secrétaire général devrait renforcer la capacité du Secrétariat de mener une planification stratégique appliquée à l'ensemble du système des Nations Unies aux fins d'engagement dans des contextes de conflit larvé ou ouvert. Le Bureau d'appui à la consolidation de la paix devrait conseiller le Secrétaire général sur la manière d'encourager une mobilisation générale du système en faveur des actions visant à assurer une paix durable. À cette fin, le Bureau devrait être étoffé pour devenir un pôle d'excellence dans les domaines de l'analyse, des prescriptions en matière de politique et des conseils relatifs aux programmes, ainsi que du suivi de l'évolution des situations sur le terrain.

149. L'Assemblée générale devrait prendre les mesures nécessaires afin de renforcer le Bureau d'appui à la consolidation de la paix, grâce à un financement suffisant au titre du budget ordinaire et à l'affectation permanente d'un plus grand nombre de postes du Secrétariat.

150. Le Secrétaire général devrait intégrer des objectifs de paix durable dans les contrats de mission qu'il signe avec les chefs de tous les départements concernés du Secrétariat et d'autres entités pertinentes des Nations Unies.

151. Le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination devrait consacrer l'une de ses deux sessions annuelles à débattre du problème de la paix durable, et notamment de la manière d'améliorer la coopération au sein du système. Ces discussions devraient également être organisées au sein du Groupe des Nations Unies pour le développement.

152. Le Secrétaire général devrait veiller à assurer la continuité de la direction et du personnel de haut rang au cours des diverses phases d'activité (action préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, relèvement postconflit et reconstruction) afin de réduire au maximum les perturbations durant les phases de transition d'une forme d'action à une autre.

153. Le Secrétaire général devrait choisir des représentants spéciaux pour leurs compétences et leurs qualités de chef et leur confier le soin de rassembler tous les organismes du système des Nations Unies présents dans un pays autour d'une stratégie commune de maintien d'une paix durable. Là où des opérations de paix sont déployées et conduites par des représentants spéciaux, ils devraient être pleinement habilités à orienter la planification des programmes vers le maintien d'une paix durable par l'équipe de pays des Nations Unies. Quand les circonstances

l'exigent, le Secrétaire général devrait utiliser le modèle d'un représentant exécutif du Secrétaire général pour conduire les missions de consolidation de la paix, alliant les fonctions de représentant du Secrétaire général, de coordonnateur résident du système des Nations Unies et de représentant résident du PNUD.

154. Si le mandat d'une opération de paix comporte une part importante de consolidation de la paix, le représentant spécial ou le chef de mission devrait prendre la tête du système des Nations Unies en vue d'élaborer une stratégie commune de soutien à la consolidation de la paix qui associe les instruments de planification stratégique de l'équipe de pays tels que le bilan commun de pays et le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, et les instruments traditionnels de planification et de financement des missions. Cela permettrait d'assurer la continuité des programmes quant à leur priorité et leur financement lorsque l'équipe de pays poursuit son travail après la fin du mandat de la mission.

155. Pour bien aider au renforcement de la fonction de coordonnateur résident et des opérations de l'équipe de pays, le Secrétaire général devrait ordonner un examen indépendant des organismes, fonds et programmes des Nations Unies visant à déterminer leurs capacités actuelles d'aider au maintien d'une paix durable et leur potentiel de renforcement dans ce domaine, avant, pendant et après les conflits, dans le cadre d'une mission des Nations Unies et hors de ce cadre.

156. Dans un contexte de consolidation de la paix où l'action des Nations Unies est menée par des coordonnateurs résidents et des équipes de pays, le Secrétaire général devrait veiller à ce que les coordonnateurs résidents et le Secrétariat aient des échanges fructueux, plus étroits et plus systématiques.

157. Lorsqu'une opération de paix dont le mandat est fortement orienté vers la consolidation de la paix entame son retrait, les réformes en cours ayant pour but de renforcer l'autorité officielle du coordonnateur résident sur l'équipe de pays des Nations Unies devraient être accélérées et le bureau du coordonnateur résident devrait être dûment renforcé afin d'absorber les moyens utiles, politiques et de consolidation de la paix, de la mission en instance de clôture. Lorsqu'il nomme les coordonnateurs résidents en pareil contexte, le Secrétaire général devrait attacher la plus grande importance aux compétences stratégiques, diplomatiques et politiques des candidats, à leur connaissance et leur finesse de jugement concernant les situations de conflit et d'après conflit et veiller à ce que ces personnes et leurs équipes de pays disposent d'un degré de soutien politique suffisant sur place et au Siège.

158. Les entités compétentes du système des Nations Unies devraient s'assurer que tous les bureaux des coordonnateurs résidents reçoivent le renfort de personnel aux compétences uniformisées en matière de droits de l'homme, d'analyse de la paix et des conflits, de planification stratégique et d'information. Le Programme commun sur le renforcement des capacités nationales de prévention des conflits, qui relève du Département des affaires politiques et du PNUD, et est en charge du déploiement des conseillers pour les questions de paix et de développement, devrait bénéficier d'un financement complet et durable et voir ses activités s'étendre à tous les pays qui en ont besoin.

159. Afin de promouvoir une consolidation de la paix qui prenne mieux en compte la problématique hommes-femmes, l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (aux côtés d'autres organismes, fonds et

programmes des Nations Unies concernés) et les départements principalement chargés des opérations de paix, le Département des affaires politiques et le Département des opérations de maintien de la paix, devraient étudier activement les moyens de renforcer leur coopération.

Établir des partenariats aux fins du maintien de la paix

160. Le Conseil de sécurité devrait envisager de faire expressément référence, dans tous les mandats dotés d'éléments liés à la consolidation de la paix, à la nécessité de tenir des consultations et d'instaurer une collaboration entre l'Organisation des Nations Unies et les institutions financières internationales au titre de la planification et de l'établissement de priorités nationales.

161. Le Secrétaire général et le Président de la Banque mondiale devraient songer, surtout dans le cas des pays touchés par des conflits, à prendre des mesures urgentes pour renforcer les relations de partenariat entre l'ONU et le Groupe de la Banque mondiale, notamment avec l'Association internationale de développement, la Société financière internationale et l'Agence multilatérale de garantie des investissements. Les pays touchés par des conflits sont ceux où des rapports de synergie peuvent le mieux découler des avantages comparatifs des deux institutions multilatérales. La dynamisation du partenariat nécessite des consultations systématiques en amont, une harmonisation des stratégies nationales et une participation technique détaillée dans des secteurs prioritaires. Le cadre de résultats stratégiques défini par l'ONU et la Banque devrait être renouvelé et jugé comme critère formel servant à déterminer les allocations de ressources et les opérations prévues dans le cadre de la consolidation de la paix.

162. Le Secrétaire général et le Président de la Banque mondiale devraient notamment veiller à renforcer la coopération entre l'ONU et la Société financière internationale et l'Agence multilatérale de garantie des investissements pour aider les pays en phase d'après conflit à créer un cadre favorable au développement du secteur privé. De concert avec la Société financière internationale et d'autres partenaires, l'ONU doit prêter une attention toute particulière aux efforts visant à promouvoir l'emploi et des conditions d'existence viables, notamment chez les jeunes et à réintégrer les anciens combattants en ayant recours, mais pas exclusivement, à des programmes de développement de compétences et de création d'entreprises ainsi qu'au microfinancement.

163. La Commission de consolidation de la paix et le Groupe de la Banque mondiale devraient tenir une séance de travail annuelle de haut niveau pour examiner et évaluer les stratégies communes mises en œuvre par l'ONU et le Groupe pour préserver la paix et proposer de nouvelles initiatives.

164. La Commission de consolidation de la paix devrait procéder à un échange annuel de vues avec les organisations régionales et sous-régionales qui s'emploient à promouvoir une paix durable. Il y aurait notamment lieu de prévoir des échanges réguliers entre homologues et des initiatives conjointes entre le Bureau d'appui à la consolidation de la paix et les structures équivalentes au sein de l'Union africaine et d'autres organisations sous-régionales compétentes. Ils pourraient contribuer, grâce à la participation adéquate d'autres rouages du système des Nations Unies à l'instauration d'un partenariat sur la consolidation de la paix avec l'Union africaine.

165. Le Bureau d'appui à la consolidation de la paix, en collaboration avec d'autres entités compétentes des Nations Unies, devrait établir avec le Fonds monétaire international et ses partenaires, une concertation régulière sur les politiques à mener au sujet des aspects budgétaires et macroéconomiques de la consolidation de la paix.

166. Eu égard au Chapitre VIII de la Charte et pour s'assurer des partenaires régionaux crédibles et efficaces avec lesquels collaborer dans des situations nécessitant l'instauration, la consolidation et la préservation de la paix, les États Membres devraient envisager d'encourager des organisations régionales et sous-régionales à travers le monde, à étudier la possibilité d'incorporer progressivement des responsabilités liées à la paix et à la prévention des conflits dans leurs chartes et documents fondamentaux.

167. Le Secrétaire général devrait donner pour instruction aux entités compétentes des Nations Unies de renforcer les relations de partenariat qu'entretient l'Organisation avec les banques régionales de développement en raffermissant leurs cadres de coopération stratégique propres autour d'actions en faveur du maintien de la paix. Il conviendrait de s'attacher à instituer également des cadres de coopération analogues avec des institutions multilatérales naissantes telles que la Nouvelle banque de développement et la Banque asiatique d'investissement dans l'infrastructure.

Financer la consolidation de la paix de manière plus prévisible, notamment par le biais du Fonds pour la consolidation de la paix

168. Pour assurer le rééquilibrage des priorités mondiales en matière d'assistance et pour renforcer la mobilisation des ressources, le Bureau d'appui à la consolidation de la paix, en coopération avec des entités compétentes au sein du système des Nations Unies et parmi les institutions financières internationales, devrait engager un processus visant à établir des estimations plus détaillées et plus exactes, pays par pays, de l'ensemble des besoins de financement du maintien de la paix à plus long terme. Ces estimations aideront l'ONU et ses partenaires à se faire une meilleure idée de leurs investissements, à mieux examiner avec des gouvernements les contributions à apporter dans le cadre d'accords conclus avec eux, à déterminer les lacunes du moment et à justifier un appel de fonds à l'échelle mondiale. À partir d'une meilleure analyse de l'évaluation globale des coûts, et de concert avec son groupe consultatif, l'objectif sera donc de savoir jusqu'où étendre la portée du Fonds pour la consolidation de la paix.

169. Là où le mandat d'une opération de maintien de la paix confère un rôle de premier plan à l'Organisation des Nations Unies en matière d'aide aux programmes liée à des secteurs de consolidation de la paix clefs d'un pays donné, l'Assemblée générale, en coopération étroite avec le Conseil de sécurité, devrait envisager de veiller à ce que l'application du mandat s'accompagne de l'affectation d'un montant approprié mis en recouvrement et prélevé sur les budgets statutaires de l'ONU au titre de l'appui aux programmes. Cet appui devrait continuer d'être fourni aux équipes de pays des Nations Unies pendant une période de transition suivant le retrait progressif de la mission.

170. Pour améliorer l'exécution des mandats de consolidation de la paix là où précisément une mission politique spéciale est déployée, l'Assemblée générale devrait examiner d'urgence les recommandations formulées en 2011 par le Comité

consultatif pour les questions administratives et budgétaires sur l'examen des modalités de financement et de soutien des missions politiques spéciales (A/66/7/Add.21) suite au rapport du Secrétaire général sur la question (A/66/340).

171. Pour exploiter au maximum le potentiel et la prévisibilité du Fonds pour la consolidation de la paix, l'Assemblée générale devrait étudier la possibilité d'adopter des mesures pour s'assurer qu'un financement de base correspondant à 100 millions de dollars ou à environ 1 % symbolique de la valeur (le montant le plus élevé étant retenu) de l'ensemble des budgets d'opérations de paix des Nations Unies (missions de maintien de la paix et missions politiques spéciales confondues) lui est alloué annuellement à partir des contributions mises en recouvrement au titre du budget de l'ONU. Les contributions mises en recouvrement devraient être versées d'une manière qui permette d'exercer le contrôle nécessaire sans entamer l'avantage comparatif du Fonds, en tant que Fonds de financement commun à décaissement rapide, sans affectation particulière, souple et prépositionné, dans le cadre d'un mandat approuvé par l'Assemblée générale. Le Fonds devrait ensuite utiliser ce financement pour recueillir des contributions volontaires supplémentaires.

172. Un Fonds de consolidation de la paix renforcé devrait accorder la priorité au financement d'activités qui lui permettent d'exploiter son avantage comparatif en tant qu'« investisseur de premier recours » rapide, efficace, doté de procédures allégées et prenant des risques dans le cadre de son action en faveur du maintien de la paix. Cela lui permettra ainsi de mobiliser le soutien de plus grands acteurs, dont les institutions financières internationales et les banques régionales de développement, les organisations régionales et sous-régionales et les donateurs bilatéraux. Il devra rationaliser ses procédures administratives au maximum, se doter d'un surcroît d'effectifs pour aider ses partenaires sur le terrain à élaborer rapidement des programmes et surtout mettre l'accent sur son Dispositif d'intervention immédiate.

173. Le Fonds de consolidation de la paix devrait songer à utiliser sa capacité de mobilisation pour encourager le système des Nations Unies à autonomiser la société civile (la société civile locale dans des pays touchés par des conflits en particulier), à l'associer à toutes les activités de consolidation de la paix et à l'aider considérablement à renforcer ses capacités. Il devrait étudier la possibilité d'apporter un soutien financier direct à des entités en dehors du système des Nations Unies comme moyen d'atteindre cet objectif.

174. Le Fonds de consolidation de la paix devrait également envisager de créer un nouveau domaine de financement centré sur l'action en faveur du renforcement des moyens de consolidation de la paix des organisations régionales et sous-régionales.

175. Dans des contextes nationaux précis de consolidation de la paix, l'ONU et la Banque mondiale devraient collaborer à la création de cadres de financement élargi, associant le Groupe de la Banque mondiale, des donateurs bilatéraux et des acteurs régionaux en vue de mettre en commun leurs ressources, partager et atténuer les risques et maximiser les effets obtenus. Ils devraient notamment prévoir un guichet au titre de l'exécution nationale directe de manière à assurer le renforcement des capacités nationales et le respect du principe de responsabilité.

176. Les responsables du système des Nations Unies devraient également pouvoir, dans le cadre de la consolidation de la paix, créer des fonds de financement commun

et bénéficier du soutien dynamique du Fonds de consolidation de la paix pour atténuer et partager les risques entre les partenaires financiers et stimuler l'intégration des programmes des Nations Unies par une stratégie de maintien de la paix politiquement éclairée et de premier plan.

177. Les modestes ressources affectées par des partenaires internationaux à la consolidation de la paix ne sont pas toujours classées par ordre de priorité ni structurées pour préserver la paix. À mesure qu'elle évolue dans le sens d'une plus grande efficacité en adoptant une approche globale au maintien de la paix et en mettant à contribution tous les organismes du système, l'ONU devrait également établir des normes et des critères destinés à permettre à d'autres partenaires de souscrire aux mêmes principes.

178. Les gouvernements des États Membres devraient s'engager à faire preuve de transparence et de responsabilité au sujet des recettes nationales découlant notamment des richesses nationales, en appliquant entre autres, les stratégies et recommandations de l'Initiative concernant la transparence des industries extractives, du Processus de Kimberley et du Groupe de haut niveau chargé de la question des flux financiers illicites en provenance d'Afrique. Le système des Nations Unies devrait coopérer avec le Groupe de la Banque mondiale, les banques régionales de développement et autres partenaires régionaux et internationaux pour lutter contre la corruption et accroître les recettes publiques au lendemain d'un conflit, en s'intéressant au développement du secteur privé, au rôle des envois de fonds, au renforcement de l'administration fiscale nationale, à la gestion des ressources naturelles et à la question des flux financiers illicites.

Améliorer l'encadrement et élargir l'ouverture

179. L'ONU et ses partenaires devraient envisager de mettre à nouveau l'accent sur le renforcement de l'encadrement national en tant que partie intégrante d'un programme de réconciliation et d'édification de la nation, visant à s'éloigner des ambitions personnelles des protagonistes pour s'engager dans la voie d'une vision commune pour le pays.

180. Les médiateurs et les facilitateurs de l'ONU doivent s'attacher à aider à façonner des accords de paix qui reflètent les profondes aspirations de tous les acteurs des sociétés touchées par un conflit et qui englobent un cadre convenu de maintien de la paix. Lorsque ce n'est pas possible, les accords de paix doivent veiller à ce que soient établis des mécanismes de concertation qui permettront progressivement d'étendre des accords de paix restreints à des processus sans exclusive faisant intervenir un plus large éventail de groupes d'acteurs nationaux, de communautés et de membres de la société civile, dont des associations de femmes et de jeunes. Les organismes n'appartenant pas au système des Nations Unies devraient également être encouragés, dans le cadre des efforts de médiation qu'ils déploient, à accorder leurs actions avec ces principes.

181. Le système des Nations Unies doit se prononcer clairement contre la culture de l'impunité dans des situations d'après conflit et aider les gouvernements et la société civile à surmonter cet obstacle qui entrave la consolidation d'une paix durable grâce à un engagement politique et à des processus nationaux et internationaux de justice. L'ONU doit également fixer la barre très haut pour son personnel et ses membres affiliés, en leur établissant des normes d'intégrité et de responsabilité à respecter et ne laisser aucun vide s'installer au niveau des enquêtes

et de la répression de méfaits et d'actes criminels. Les privilèges et immunités ne sauraient compromettre l'intégrité et la mission globale de l'Organisation.

182. Le Secrétaire général devrait charger le système des Nations Unies d'accélérer ses efforts visant à atteindre et à dépasser son objectif qui est de veiller à ce qu'au moins 15 % des fonds gérés par les organismes des Nations Unies pour appuyer la consolidation de la paix soient affectés à des projets ayant pour but principal, dans le cadre des mandats de ces organismes, de répondre aux besoins des femmes, de promouvoir l'égalité des sexes et de donner aux femmes les moyens d'agir. La réalisation de cet objectif devrait figurer dans les accords sur les résultats à obtenir, conclus avec les responsables de l'ONU sur le terrain, dans le cadre de missions et autres et sous-tendue par un système plus rigoureux de contrôle et de suivi des résultats. Pour mieux assurer un financement adéquat dans ce domaine, le Fonds pour la consolidation de la paix devrait régulariser son initiative de promotion de l'égalité des sexes en en faisant un instrument de priorité constant.

183. La Commission de consolidation de la paix devrait particulièrement s'attacher à recommander aux responsables nationaux de s'engager à privilégier l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes dans le cadre des priorités nationales définies en matière de consolidation de la paix. Pour soutenir cette action, la Commission doit élaborer d'urgence la stratégie visant à mieux intégrer une démarche soucieuse d'équité entre les sexes dans l'action des pays, comme elle l'avait envisagé dans son rapport sur les travaux de sa huitième session (A/69/818-S/2015/174). À cet égard, le Bureau d'appui à la consolidation de la paix, en sa qualité de secrétariat de la Commission, devrait coopérer étroitement avec d'autres rouages du système des Nations Unies pour s'assurer que la Commission dispose des compétences nécessaires en matière d'égalité entre les sexes, pour tenir compte de la problématique hommes-femmes dans ses interventions dans tel ou tel pays ou dans telle ou telle région.

184. La Commission de consolidation de la paix devrait jouer un rôle analogue en recommandant aux responsables nationaux de s'engager à inclure les jeunes dans les priorités et actions nationales de consolidation de la paix et à les autonomiser.

185. Là où elle élabore des cadres stratégiques de maintien de la paix avec des pays ou régions touchés par un conflit violent, la Commission de consolidation de la paix devrait veiller à ce qu'un large éventail d'acteurs, dont des organisations de la société civile et des associations de femmes participent pleinement à leur conception qu'à leur mise en œuvre.

Redéfinir la consolidation de la paix et appliquer les recommandations

186. La consolidation de la paix ne devrait plus, comme cela a été réaffirmé, être définie, à l'ONU ou ailleurs, tout simplement comme une activité faisant suite à un conflit. Perçue comme le défi du maintien de la paix, elle devrait constituer le véritable fil conducteur du cycle complet d'intervention de l'ONU allant de la prévention au relèvement et à la reconstruction après conflit en passant par le déploiement et le retrait des opérations de maintien de la paix.

187. La mise en œuvre de ce cadre conceptuel réaménagé appelle entre autres un changement de mentalité de la part des États Membres. Nombre des recommandations qui figurent dans le présent rapport exigent l'adoption par l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité ou par les deux, de dispositions

législatives. L'Assemblée et le Conseil devraient envisager d'adopter des résolutions parallèles faisant suite aux recommandations formulées et définir leurs principes d'application.

188. À partir de la recommandation précédente, l'Assemblée générale devrait songer à adopter une résolution ultérieure définissant les normes et les modalités d'exécution des activités nationales et internationales de consolidation de la paix, en s'inspirant des principaux instruments et rapports existants et en tenant compte des éléments pertinents du présent rapport, du rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations Unies (A/70/95-S/2015/446), du prochain examen de haut niveau de l'application de la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité et des prochains résultats des travaux du programme de développement pour l'après-2015, une attention particulière étant accordée aux objectifs et cibles liés aux sociétés pacifiques.

189. De même, le Conseil de sécurité devrait envisager d'adopter une résolution ultérieure définissant les normes et modalités de participation des opérations de paix à la consolidation de la paix et traduisant les obligations réciproques des États Membres en faisant fond également sur les éléments susmentionnés.

190. Le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale devraient veiller respectivement à ce que toutes ces résolutions comportent un volet accordant une large place à l'égalité des sexes, reconnaissant ainsi l'importance des approches concernant la problématique hommes-femmes dans la protection, la prévention et la participation à des opérations de consolidation de la paix réussies, en s'appuyant sur des documents fondamentaux comme la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité et les six résolutions adoptées par la suite sur la question, la recommandation générale n° 30 du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes sur les femmes dans les situations de prévention des conflits, de conflit et postconflit et le plan d'action en sept points du Secrétaire général pour la prise en compte de la problématique hommes-femmes dans la consolidation de la paix.

191. Pour conclure, les membres de l'Organisation des Nations Unies devraient veiller à ce que l'esprit de l'objectif 16 prévu au titre du développement durable – promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes aux fins du développement durable, assurer à tous l'accès à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes – constitue la base d'évaluation des progrès enregistrés aux niveaux mondial et national dans la voie vers une paix durable. Les rapports nationaux sur les progrès accomplis en faveur de la réalisation de ces objectifs et cibles devraient être établis pour chaque pays touché par un conflit. Ces rapports, comme les rapports nationaux précédents axés sur des objectifs du Millénaire pour le développement, devraient analyser les causes profondes de ces conflits et les difficultés rencontrées sur le chemin d'une paix durable. Les éléments de l'objectif 16 prévu et les conséquences pouvant découler de la consolidation de la paix pour l'ensemble des objectifs de développement durable devraient également être examinés dans le cadre du suivi assuré par l'ensemble des pays et des rapports établis par eux à cet égard, qu'il s'agisse aussi bien de ceux qui sont touchés par un conflit que de ceux qui cherchent à contribuer à la consolidation de la paix.